

**KURALLI MALİYE POLİTİKASI VE TÜRKİYE’DE KURALLI  
MALİYE POLİTİKASI UYGULAMASINA İLİŞKİN MODEL  
ÖNERİSİ**

Kamer GÜNEYSU BALABAN

Uzmanlık Yeterlilik Tezi

Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası  
İletişim ve Dış İlişkiler Genel Müdürlüğü  
Ankara, Mayıs 2012

**KURALLI MALİYE POLİTİKASI VE TÜRKİYE’DE KURALLI  
MALİYE POLİTİKASI UYGULAMASINA İLİŞKİN MODEL  
ÖNERİSİ**

Kamer GÜNEYSU BALABAN

Danışman

Doç. Dr. Hakkı Hakan YILMAZ

Uzmanlık Yeterlilik Tezi

Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası  
İletişim ve Dış İlişkiler Genel Müdürlüğü  
Ankara, Mayıs 2012

## ÖNSÖZ

Bu alışmanın hazırlanması aşamasında özveri ile değerli bilgi ve birikimlerini benimle paylaşan tez danışmanım Do.Dr. Hakkı Hakan Yılmaz'a, alışma süresince göstermiş oldukları anlayış ve destekleri iin tüm yöneticilerim ve alışma arkadaşlarıma teşekkürlerimi sunarım.

Her zaman yanımda olan başta sevgili annem olmak üzere geniş ailemin her bir ferdine ve sevgili eşim Özgür'e ayrıca teşekkür ederim.

Kamer GÜNEYSU BALABAN

## İÇİNDEKİLER

	<u>Sayfa No</u>
ÖNSÖZ .....	i
İÇİNDEKİLER .....	ii
TABLO LİSTESİ .....	v
GRAFİK LİSTESİ .....	vi
ŞEKİL LİSTESİ .....	viii
KISALTMA LİSTESİ .....	ix
EK LİSTESİ .....	xi
ÖZET .....	xii
ABSTRACT .....	xiv
GİRİŞ .....	1

## BİRİNCİ BÖLÜM

<b>KURALLI MALİYE POLİTİKASI</b> .....	<b>3</b>
1.1. Maliye Politikası .....	3
1.1.1. Maliye Politikasına İlişkin İktisat Okullarının Yaklaşımları .....	5
1.1.2. Bütçe Açıkları: Tanımlar, Nedenleri ve Etkileri Konusunda Yaklaşımlar .....	8
1.2. İhtiyari Maliye Politikası: Temel Yaklaşım ve Uygulama Biçimleri .....	16
1.3. Kurallı Maliye Politikası: Teorik Çerçeve ve Tartışmalar .....	20
1.3.1. Kurallı Maliye Politikasının Kurumsal Çerçevesi .....	20
1.3.1.1. Prosedürel Kurallar .....	22
1.3.1.2. Şeffaflık, Hesapverebilirlik, Denetim ve Yaptırım Mekanizmaları – Bağımsız Mali Kurumlar .....	28
1.3.1.2.1. Şeffaflık/Saydamlık, Hesapverebilirlik, Denetim ve Yaptırım Mekanizmaları .....	28
1.3.1.2.2. Bağımsız Mali Kurumlar: Bağımsız Mali Otoriteler ve Mali Konseyler .....	33
1.3.1.3. Sayısal Mali Kurallar .....	35
1.3.1.3.1. Bütçe Dengesi Kuralları .....	37
1.3.1.3.2. Borç/Borçlanma Kuralları .....	38
1.3.1.3.3. Harcama Kuralları .....	39

1.3.1.3.4. Gelir Kuralları.....	41
1.3.1.3.5. Sayısal Mali Kurallara Getirilen Eleştiriler.....	42
1.3.2. Kurallı Maliye Politikası Uygulamasına İlişkin Değerlendirmeler ve Tartışmalar .....	43
1.3.3. Kurallı Maliye Politikası – Para Politikası İlişkisi .....	46
1.3.4. Kamu Borcunun Sürdürülebilirliği .....	48
1.3.5. Kurallı Maliye Politikasının Borç Sürdürülebilirliğine Etkisi.....	52

## İKİNCİ BÖLÜM

<b>KURALLI MALİYE POLİTİKASI VE SEÇİLMİŞ ÜLKE DENEYİMLERİ.....</b>	<b>57</b>
2.1. Kurallı Maliye Politikası Uygulamalarına İlişkin Seçilmiş Ülke Deneyimleri.....	57
2.1.1. Avustralya’da Kurallı Maliye Politikası Uygulaması .....	58
2.1.2. İsveç’de Kurallı Maliye Politikası Uygulaması .....	65
2.1.3. Brezilya’da Kurallı Maliye Politikası Uygulaması .....	71
2.1.4. Şili’de Kurallı Maliye Politikası Uygulaması .....	77
2.1.5. Güney Kore’de Kurallı Maliye Politikası Uygulaması .....	83
2.1.6. Seçilmiş Ülke Örneklerine İlişkin Genel Değerlendirme.....	90
2.2. Küresel Finansal Kriz ve Kriz Sürecinde Avrupa Birliği Üyesi Seçilmiş Ülkelerde Maliye Politikası Uygulamaları ve Kurallı Maliye Politikası ....	92

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

<b>TÜRKİYE’DE KURALLI MALİYE POLİTİKASI UYGULAMASI VE KURALLI MALİYE POLİTİKASI ÖNERİSİ.....</b>	<b>100</b>
3.1. 2000 Öncesi Dönemde Türkiye’de Maliye Politikası Uygulaması .....	100
3.2. 2000 Yılı Sonrası Dönemde Kurallı Maliye Politikası Uygulaması ve Yaklaşımı.....	108
3.2.1. Uygulanan Ekonomik Programlar .....	108
3.2.2. Kurallı Maliye Politikasının Genel Çerçevesi ve Makroekonomik İstikrara Katkısı .....	111
3.2.3. Kurallı Maliye Politikasının Niteliği .....	116
3.2.4. Kurallı Maliye Politikasına İlişkin Düzenlemeler.....	120
3.2.5. Şeffaflık Çerçevesinde Değerlendirilebilecek Dokümanlar .....	123
3.3. Küresel Kriz ve Maliye Politikası .....	128
3.3.1. Sayısal Mali Kural Uygulaması .....	131
3.3.2. Kriz Döneminde Kurallı Maliye Politikası Kapsamında Değerlendirilebilecek Diğer Kurumsal Düzenlemeler .....	135
3.4. Türkiye İçin Kurallı Maliye Politikası Uygulamasına İlişkin Bir Model Önerisi .....	137

## DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

SONUÇ VE ÖNERİLER.....	146
KAYNAKÇA .....	153
EKLER .....	166

## TABLO LİSTESİ

	<b><u>Sayfa No</u></b>
Tablo 2.1. Enflasyon Hedeflemesi ve Mali Kural Uygulayan Ülkeler.....	58
Tablo 2.2. Avustralya'nın Temel Makroekonomik Göstergeleri.....	59
Tablo 2.3. İsveç'in Temel Makroekonomik Göstergeleri.....	68
Tablo 2.4. Brezilya'nın Temel Makroekonomik Göstergeleri.....	75
Tablo 2.5. Şili'nin Temel Makroekonomik Göstergeleri.....	82
Tablo 2.6. Güney Kore'nin Temel Makroekonomik Göstergeleri.....	88
Tablo 2.7. Seçilmiş Ülkelerin 1999-2007-2009 Dönemlerine Ait Temel Göstergeleri.....	92
Tablo 2.8. Seçilmiş AB Ülkelerinde Kriz Sonrası Süreçte Maliye Politikası Alanında Alınan Önlemler.....	96
Tablo 2.9. Seçilmiş AB Ülkelerinin Kredi Notu Gelişmeleri.....	98
Tablo 3.1. Türkiye'de Borç ve Açık Arasındaki Stok-Akım Tutarlı(sız)lığı...	108
Tablo 3.2. Orta Vadeli Program Hedefleri ve Gerçekleşmeler.....	125
Tablo 3.3. 2011-2014 Mali Kural Simülasyonu.....	135

## GRAFİK LİSTESİ

### Sayfa No

Grafik 2.1. Avustralya Mali Denge/GSYİH ve Kamu Net Borcu/GSYİH ile Kamu Net Değeri/GSYİH.....	63
Grafik 2.2. Avustralya Genel Devlet Vergi Yükünün GSYİH'ye Oranı ve Reel Harcamaların Artış Oranı (yüzde).....	63
Grafik 2.3. İsveç Yapısal Mali Denge/GSYİH ve Toplam Harcamalar/GSYİH.....	69
Grafik 2.4. İsveç Genel Devlet Brüt Borç Stoku/GSYİH.....	69
Grafik 2.5. Brezilya Faiz Dışı Fazla Hedefi ve Gerçekleşmeleri (yüzde GSYİH).....	75
Grafik 2.6. Brezilya Brüt Kamu Borcu/GSYİH.....	76
Grafik 2.7. Şili Yapısal Bütçe Dengesi Hedefi ve Gerçekleşme/GSYİH ile Brüt Kamu Borcu/GSYİH.....	81
Grafik 2.8. Güney Kore Bütçe Dengesi ve Brüt Kamu Borcunun GSYİH'ye oranı (yüzde).....	89
Grafik 2.9. Seçilmiş Ülkeler EMBI Global Endeksi ve 5 Yıllık CDS Oranları.....	91
Grafik 2.10. Seçilmiş AB Ülkelerinde Bütçe Dengesi ve Genel Devlet Brüt Borç Stoku (GSYİH'ye Oran).....	93
Grafik 2.11. Seçilmiş AB Ülkelerinin 5 Yıllık CDS Oranları.....	98
Grafik 3.1. Türkiye (1980-1999) Bütçe Türlerine Göre Borçlanma Gereği (yüzde GSYİH).....	101
Grafik 3.2. Türkiye (1980-1999) Konsolide Bütçe Gerçekleşmeleri (yüzde GSYİH).....	102
Grafik 3.3. Türkiye (1980-1999) Konsolide Bütçe Vergi Gelirleri (yüzde GSYİH) ve Vergi Gelirlerinin Kompozisyonu (yüzde).....	102
Grafik 3.4. Türkiye (1980-1999) Faiz Dışı Harcama Payları (yüzde).....	103
Grafik 3.5. Türkiye (1980-1999) Konsolide Bütçe Finansmanında İç ve Dış Borçlanma Payları (Net, yüzde GSYİH) .....	104



Grafik 3.6. Türkiye (1983-1993) İç Borçlanma İçinde Kısa Vadeli Avans Payı (yüzde) ve TÜFE (12 aylık yüzde değişim).....	105
Grafik 3.7. Kamu Net Borç Stokunun GSMH'ye Oranı (yüzde) (1990-2000).....	105
Grafik 3.8. İskontolu İhalelerde Ağırlıklı Ortalama Borçlanma Faizleri (yüzde) (1990-1999).....	106
Grafik 3.9. İç Borçlanma Reel Faiz Oranı ve GSMH Büyüme Hızı (yüzde) (1992-2000).....	107
Grafik 3.10. Program Tanımlı Faiz Dışı Fazla Gerçekleşmeleri (GSMH'ye oran, yüzde) (2000-2009).....	111
Grafik 3.11. Faiz Dışı Denge ve Bütçe Dengeleri (GSYİH'ye oran) (2000-2009).....	112
Grafik 3.12. Bütçe Gelir ve Harcamaları (GSYİH'ye Oran) (2000-2009).....	113
Grafik 3.13. Reel Büyüme (yüzde), Bütçe Dengesi (yüzde GSYİH) ve İç Borç Stoku Gelişmeleri (yüzde GSYİH) (2000-2009).....	113
Grafik 3.14. Kamu Borç Stoku Gelişmeleri (GSYİH'ye oran) (2000-2009).....	115
Grafik 3.15. Borç Stokunun Kompozisyonu (yüzde) ve Risk Primi Göstergeleri.....	116
Grafik 3.16. Borç Stoku ve Borçlanma Vadeleri (Ay) ve İç Borç Çevrim Oranları (yüzde).....	116
Grafik 3.17. Faiz Dışı Harcama Payları (yüzde) (2000-2009).....	117
Grafik 3.18. Özelleştirme Gelirleri (milyar dolar).....	119
Grafik 3.19. Merkezi Yönetim Faiz Dışı Denge ve Program Tanımlı Faiz Dışı Denge Gerçekleşmeleri (GSYİH'ye oran).....	120
Grafik 3.20. İskontolu İç Borçlanma Maliyetleri (aylık, yüzde).....	130

## ŞEKİL LİSTESİ

	<b><u>Sayfa No</u></b>
Şekil 1.1. Bağımsız Mali Kurumlar.....	33
Şekil 3.1. Kurallı Maliye Politikası Model Önerisi.....	138

## KISALTMA LİSTESİ

AB	: Avrupa Birliği
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
AR-GE	: Araştırma-Geliştirme
CBH	: Charter of Budget Honesty (Bütçe Dürüstlüğü Sözleşmesi)
CDS	: Credit Default Swap (Kredi İflas Takası)
EKK	: Ekonomi Koordinasyon Kurulu
FTPL	: Fiscal Theory of Price Level (Fiyat Düzeyinin Mali Teorisi)
GEGP	: Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı
GFSM 2001	: Government Finance Statistics Manual 2001 (Kamu Finansman İstatistikleri El Kitabı 2001)
GSYİH	: Gayri Safi Yurtiçi Hasıla
IMF	: International Monetary Fund (Uluslararası Para Fonu)
İBP	: İstikrar ve Büyüme Paktı
KBYR	: Kamu Borç Yönetimi Raporu
KDK	: Kredi Derecelendirme Kuruluşları
KDV	: Katma Değer Vergisi
KİT	: Kamu İktisadi Teşebbüsleri
KKBG	: Kamu Kesimi Borçlanma Gereği
MSK	: Mali Sorumluluk Kanunu
MTEF	: Medium Term Expenditure Framework (Orta Vadeli Harcama Çerçevesi)
NFMP	: National Fiscal Management Plan (Ulusal Mali Yönetim Planı)
OECD	: Organization for Economic Cooperation and Development (Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı)

OVHS	: Orta Vadeli Harcama Sistemi
OVMP	: Orta Vadeli Mali Plan
OVP	: Orta Vadeli Program
OVPMP	: Orta Vadeli Program ve Mali Plan
ÖTV	: Özel Tüketim Vergisi
SFA	: Stock-Flow Adjustment (Stok-Akım Uyarlamaları)
SGK	: Sosyal Güvenlik Kuruluşları
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TCMB	: Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası
TMSF	: Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu
WEO	: World Economic Outlook (Dünya Ekonomik Görünüm Raporu)
YPK	: Yüksek Planlama Kurumu

## EK LİSTESİ

### Sayfa No

Ek 1. Seçilmiş Ülkelerde Mali Konsey Uygulamaları.....	167
Ek 2. Sayısal Mali Kuralların Farklı Makroekonomik Amaçlara Göre Etkisi.....	169
Ek 3. Kredi Notları Tanımları.....	171
Ek 4. Ülkelerin Kurallı Maliye Politikalarının Temel Özellikleri.....	172
Ek 5. Seçilmiş Ülkelerin Kredi Notları Gelişmeleri.....	174
Ek 6. Seçilmiş Ülkelerin Makroekonomik Göstergeleri.....	175

## ÖZET

Para ve maliye politikaları, makroekonomik istikrarın sağlanmasında son derece önemli iki politika aracıdır. Maliye politikasının makroekonomik istikrarın sağlanmasındaki rolü açısından ihtiyari politika uygulamaları geniş ölçüde savunulsa da söz konusu uygulamaların sonucunda giderek artan bütçe açıkları ve ortaya çıkan mali disiplinsizlik, bu politikaların etkinliğine ilişkin tartışmaları gündeme getirmiştir. Bununla birlikte maliye politikasının yapısı gereği siyasi iradenin çıkarları doğrultusunda kullanılabilme özelliği hükümetlerin, ihtiyari politika kararlarını şekillendiren yazılı ve yazılı olmayan kural ve düzenlemelerle kısıtlanması gerektiği yönünde görüşleri ortaya çıkarmıştır. Bu doğrultuda, kurallı maliye politikası uygulamaları birçok gelişmiş ve gelişmekte olan ülkenin ekonomi yönetiminde yerini almıştır.

2007 yılından itibaren yaşanan küresel finansal kriz sürecinde makroekonomik istikrarın sürdürülebilmesi için ortaya konan ihtiyari maliye politikası uygulamaları sonucunda bozulan mali dengelerin yeniden tesis edilebilmesi ve ülkelerin kamu borçlarının sürdürülebilirliğine ilişkin ortaya çıkan endişelerin giderilebilmesi açısından kurallı maliye politikası uygulamaları daha fazla önem kazanmıştır.

Bu çalışmanın temel amacı, literatürde başarılı örnekler olarak nitelendirilen seçilmiş ülke kurallı maliye politikası uygulamalarını genel özellikleri itibarıyla incelemek ve ülkemiz mali sistemini göz önüne almak suretiyle Türkiye için bir kurallı maliye politikası model önerisi sunmaktır.

Çalışmanın sonunda ülkemizde mali disiplinin sürdürülebilmesi ve bağımsız para politikasının desteklenebilmesi açısından kurallı maliye politikası uygulaması gerekliliğine vurgu yapılarak, uygulanabilirliği yasal çerçevede garanti altına alınmış, güçlü mali yönetime ilişkin genel ilkeler ve sayısal kurallar temelinde şekillenmiş iki sütunlu bir kurallı maliye politikası modeli önerilmektedir. Önerilen çerçevede, başarılı bir politika uygulamasının

temel unsurları literatürde yer aldığı şekliyle desteklenirken, politika uygulamasının etkinliğini ve sürdürülebilirliğini sağlayacak şekilde denetim mekanizmasının oluşturulmasına özel önem verilmesi gerektiği düşünülmektedir.

**Anahtar Kelimeler:** Kurallı Maliye Politikası, Sayısal Mali Kurallar, Mali Konseyler

## **ABSTRACT**

Monetary and fiscal policies are two most important policy tools in maintaining macroeconomic stability. Although discretionary fiscal policies are widely supported, considering the role of fiscal policy in providing macroeconomic stability, the results of these policies such as increasing budget deficits and fiscal indiscipline has triggered controversy over their efficiency. Furthermore, vulnerable characteristic of fiscal policy against political authority's manipulations has led to the emergence of ideas which assert that governments should be restricted by rules and arrangements that shaped discretionary policy decisions. In this respect, rule based fiscal policy implementations has taken place in economic management structure of several developing and developed countries.

In order to establish financial stability, which has been deteriorated as a consequence of discretionary fiscal policy implementations to maintain macroeconomic stability in the period of global financial crisis that started in 2007 and to ease concerns over public debt sustainability, rule based fiscal policy implementations has come into prominence.

The main purpose of this study is to examine the basic characteristics of rule based fiscal policy implementations of countries regarded as successful in literature and to present a rule based fiscal policy model for Turkey by taking into account Turkey's fiscal system.

In the end of the study, emphasizing the necessity of rule based fiscal policy in the context of maintaining fiscal discipline and supporting independent monetary policy, a two pillar rule based fiscal policy model, implementation of which is guaranteed in a legal framework and shaped in the basis of general principles and numerical rules is suggested. In the model, fundamentals of a successful policy implementation are supported as in literature. In addition, it is stated that it is necessary to



attach particular importance for establishing control mechanisms in a way to provide sustainability and efficiency of policy implementation.

**Key Words:** Rule Based Fiscal Policy, Numerical Fiscal Rules, Fiscal Councils

## GİRİŞ

Para ve maliye politikalarının makroekonomik istikrarın sağlanmasındaki rolü açısından ihtiyari bir şekilde uygulanmalarının dönemsel dalgalanmaların etkisini azaltarak kısa vadede istikrar sağlayıcı bir etki yarattığı iktisat literatüründe uzun yıllar kabul görmüştür. Ancak 1970'li yıllarda artan enflasyon ve yükselen bütçe açıkları ile borç oranları politika yapıcıların uzun vadede fiyat istikrarına ve mali disiplinin sağlanmasına öncelik vermesi sonucunu doğurarak kısa vadeli istikrarın önüne geçmiştir.

Fiyat istikrarı açısından, merkez bankalarının kurumsal bağımsızlıkları enflasyon hedeflemesi rejimi ile sağlanırken maliye politikası uygulamalarında da hükümetlerin bütçe açığı verme eğilimine bağlı olarak ülkelerin mali performanslarında ortaya çıkan bozulma kurallı maliye politikası uygulamalarının gündeme gelmesine yol açmıştır. Günümüzde giderek artan sayıda ülke makroekonomik istikrarın ve mali disiplinin sağlanması amacıyla kurallı maliye politikası kapsamında pek çok anayasal ve yasal düzenleme ile sayısal mali kuralları içeren kurumsal bütçe reformlarını mali sorumluluk çerçevesinde maliye politikası uygulamalarına dahil etmiştir.

Son dönemde yaşanan küresel finansal kriz sürecinde sıfıra yaklaşan faiz oranları ile para politikasının etkinliğinin azalması, ekonomik aktivitedeki daralmayı önlemek için merkez bankalarının uyguladığı para politikalarını destekleyecek şekilde aktif maliye politikası uygulamalarını gerektirmiş ve maliye politikasının istikrar sağlayıcı rolüne yeniden vurgu yapmıştır. Ayrıca, krizden çıkış sürecinde, alınan tedbirlerin ülkelerin mali yapılarını önemli ölçüde zayıflatarak uzun dönemli mali sürdürülebilirlik konusunda riskleri ön plana çıkarması, bu dönemde kurallı maliye politikası kapsamında sayısal mali kurallar ile bu kurallara ilişkin kurumsallaşma ve reform sürecinin daha fazla gündeme gelmesine yol açmıştır.

Ülkemizde de 2000’li yıllar öncesinde mali disiplinden önemli ölçüde uzaklaşıl原因 bir dönem yaşanmıştır. 2000’li yılların başında yaşanan krizlerle birlikte kurallı maliye politikası uygulamaları ekonomi yönetiminde yerini almıştır. Bu açıdan mali disiplinin sağlanmasında önemli yol katedilmiş olsa da Türk mali sistemi yapısı içinde halen bazı sorunlar mevcuttur.

Bu çalışmanın amacı, kurallı maliye politikasına ilişkin literatürü ve seçilmiş ülke örneklerini inceleyerek Türkiye için kurallı maliye politikası model önerisinde bulunmaktadır.

Bu amaçla, birinci bölümde ihtiyari ve kurallı maliye politikası tartışmaları ortaya konulmuş; kurallı maliye politikası yaklaşımı incelenmiş ve kurallı maliye politikasının para politikası ve borç sürdürülebilirliğine etkisi değerlendirilmiştir. İkinci bölümde, 1999-2009 döneminde enflasyon hedeflemesi rejimi uygulayan seçilmiş ülkelerde kurallı maliye politikası uygulamaları genel özellikleri itibarıyla incelenmiştir. Ayrıca son dönemde yaşanan küresel finansal kriz öncesinde mali pozisyonlarını kuvvetlendirememiş ve krizden önemli ölçüde olumsuz etkilenmiş, seçilmiş Avrupa Birliği (AB) ülkelerinde kurallı maliye politikası açısından atılan adımlar ortaya konulmuştur. Üçüncü bölümde, ülkemiz maliye politikası 2000 öncesi ve 2000 sonrası dönemler itibarıyla incelenmiş; 2000 sonrası dönemde kurallı maliye politikası uygulamalarının genel özelliklerine yer verilmiş, küresel finansal kriz sürecinde maliye politikası değerlendirilmiş ve mali sistemde halihazırda var olan sorunlar da göz önüne alınarak Türkiye açısından bir kurallı maliye politikası model önerisi getirilmiştir. Son bölümde ise çalışmanın genel değerlendirilmesi yapılmıştır.

## BİRİNCİ BÖLÜM

### KURALLI MALİYE POLİTİKASI

Maliye politikası uygulamasında, tarihsel süreç içinde iktisat okullarının yaklaşımları çerçevesinde şekillenen, “ihtiyari” ve “kurallı” olmak üzere iki yöntem mevcuttur. Bu süreçte, devletin ekonomik alandaki rolünün giderek artması sonucunda ekonominin politize olması; kamu harcamalarının politik amaçlarla kullanılması ve bütçe açıklarının olağan hale gelmesi, ihtiyari maliye politikası uygulamalarının sınırlandırılması ve politika uygulamalarının kurallar çerçevesinde oluşturulup uygulanmasına yönelik görüşleri gündeme getirmiştir.

Bu bölümde, ihtiyari ve kurallı maliye politikaları tartışmalarına geçmeden önce genel olarak maliye politikasına ilişkin olarak iktisat okullarının yaklaşımlarına yer verilecek ve ardından bütçe açıklarının tanım, nedenleri ve etkileri üzerinde durulacaktır.

#### 1.1. Maliye Politikası

Para ve maliye politikaları, iktisat politikasının ekonomik büyüme, kalkınma, ekonomik istikrar ve gelir bölüşümü hedeflerine ulaşmada kullanılan politika araçlarıdır. Maliye politikası, hükümetlerin vergi, kamu harcamaları, bütçe, borçlanma ve borç yönetimi gibi mali araçları kullanarak genel ekonomi üzerinde etki yaratmasını ifade etmektedir. Para politikası ise, para arzı, faiz oranı ve döviz kuru gibi büyüklükler ile ekonominin değişik kesimleri üzerinde etkiler yaratırken; günümüzde büyük ölçüde siyasi iradeden görece bağımsız olan merkez bankaları tarafından yürütülmektedir (Pınar, 2010, s.2).

Maliye politikası, hükümetlerin belirli makroekonomik hedeflere ulaşmak için topladığı gelirler ve yaptığı harcamalara ilişkin aldığı kararlarla

bütçesinde meydana getirdiği değişimlerin milli gelir, işsizlik ve enflasyon gibi makro büyüklükler üzerinde etkileri ile ortaya çıkmaktadır. Maliye politikası, ülkenin tasarruf oranı yoluyla uzun dönem üretimini etkilemektedir. Genişleyici maliye politikası uygulaması ülkenin toplam tasarrufunu oluşturan kalemlerden biri olan hükümet tasarruflarında azalmaya neden olarak, daha düşük yatırım ve daha düşük sermaye birikimi ile ülkenin gelecekteki üretim kapasitesini düşürür. Maliye politikası uygulaması aynı zamanda vergi yükü üzerinde yaratacağı değişimle tasarruf ve toplam talep üzerinde de etki yaratmaktadır. Diğer taraftan vergi politikalarıyla sağlanan teşvikler de ekonomiyi önemli ölçüde etkileyebilir (Pınar, 2010).

Hükümetlerin maliye politikası uygulamalarının bir aynası olan bütçe dengesi ile ekonomik dalgalanmalar arasında bir nedensellikten söz edilebilir. Buna göre, ekonomik dalgalanmalar kamu harcamaları ve vergi yapısına bağlı olarak bütçe açık ve fazlalarına neden olabilmektedir. Otomatik istikrar sağlayıcılar olarak adlandırılan bu mekanizma, harcama yapısı içinde işsizlik sigortası ya da tarım destekleme politikalarının yer aldığı; vergi yapısının ise gelire bağlı esnek bir vergi sistemi ile şekillendiği ekonomilerde, ekonominin daraldığı dönemlerde otomatik genişleme, ekonominin genişlediği dönemlerde ise otomatik daralma sağlamaktadır<sup>1</sup>. Diğer taraftan, hükümetlerin maliye politikası uygulamaları sonucunda ortaya çıkan bütçe açık ve fazlaları da ekonomik dalgalanmaların boyutunu etkileyebilmektedir (Pınar, 2010).

Maliye politikasının önemli bir özelliği harcama yapma ve vergi toplama yetkisini elinde bulunduran siyasi iradenin kendi çıkarına yönelik kullanımına açık olmasıdır. Bu durum, bu çalışmanın konusunu oluşturan kurallı maliye politikası uygulamalarının, yine çalışmanın ilerleyen bölümlerinde detaylandırılacak ihtiyari maliye politikası uygulamalarına karşı bir alternatif olarak ortaya çıkmasında etkili olmuştur. İhtiyari ve kurallı maliye politikası tartışmalarına geçmeden önce maliye politikasına ilişkin olarak iktisat okullarının yaklaşımlarına yer verilmesinin gerektiği düşünülmektedir.

---

<sup>1</sup> Örneğin, genişleme dönemlerinde istihdamda ortaya çıkan artış işsizlik sigortası ödemelerini azaltarak kamu harcamalarını azaltacak ve bu durum da ekonomik genişlemeyi daraltıcı bir etki yaratacaktır. Esnek bir vergi sisteminde ise gelire bağlı olarak ortaya çıkan vergi hasılatı, gelir artarken daha çok artarak aşırı genişlemenin etkisini hafifletecektir.

### 1.1.1. Maliye Politikasına İlişkin İktisat Okullarının Yaklaşımları

Para ve maliye politikaları kullanılarak ekonomiye müdahale edilip edilmemesi iktisat okullarının temel tartışma konusu olmuştur. Bu tartışma çerçevesinde, farklı iktisat okullarının devletin ekonomideki rolüne ilişkin görüşleri ve maliye politikası yaklaşımları şekillenmiştir.

XVI. yüzyılın ikinci yarısı ile XVII. yüzyıla kadar olan dönemde hakim olan Merkantilist anlayış, ulus devletinin oluşum sürecinde devletin korumacı ve müdahaleci bir rol üstlenmesi gerektiğini savunmuştur. XVIII. yüzyılda ise Fizyokratlar ekonomide doğal bir düzenin var olduğunu ve bu düzenin özel mülkiyetin korunması ve devletin ekonomiye sınırlı müdahalesi ile mümkün olduğunu savunmuşlardır.

XVIII. yüzyılsonu ve XIX. yüzyıl başında gelişen Klasik iktisat okulu ise “Görünmez El” kavramını ortaya çıkararak ekonomideki doğal bir piyasa düzeninin var olduğunu; ekonominin her zaman tam istihdam seviyesinde kendiliğinden dengeye geleceğini savunmuştur. Klasik anlayışın, Say yasası olarak bilinen “her arzın kendi talebini yarattığı” şeklinde arz yönlü yaklaşımı her ekonominin doğal bir büyüme hızı olduğu ve kamu otoritesinin bu hızı etkileyemeyeceği sonucunu ortaya çıkarmaktadır<sup>2</sup> (Pınar, 2010, s.14).

Bu yaklaşım, kamunun temelde koruyucu bir işlev üstlenmesi ve yalnızca kamusal hizmetleri sunması gerektiğini desteklemektedir. Devletin sınırlı rolü çerçevesinde gerçekleştireceği harcamaların da sınırlı olması ve bu harcamaların borçlanmaya başvurulmadan sadece vergi gelirleri ile finanse edilmesi gerektiği görüşü bütçenin denk olması gerektiği görüşünü de beraberinde getirmektedir.

1929 Dünya Ekonomik Buhranına gelene kadar iktisat okullarının maliye politikası yaklaşımları bütçe dengesini bir ilke olarak kabul eden ve kamu maliyesinde dengesizlik yaratacak herhangi bir müdahaleyi reddeden

---

<sup>2</sup> Klasiklerin “paranın miktar teorisi” de bu sonucu doğrulamaktadır.  $M \times V = P \times Q$  şeklinde ifade edilen paranın miktar teorisi denkleminde M para arzı, V paranın dolaşım hızı, P fiyat düzeyi ve Q ekonomik faaliyetleri temsil ettiği denklemde V ve Q'nun kısa dönemde istikrarlı olduğu ve değişmeyeceği varsayılmıştır. Bu durum, M ve P arasında doğrudan bir ilişkiyi ortaya çıkarmaktadır. Para arzının artması halinde bu artış doğrudan fiyatlara yansır ve bu tür bir müdahalenin sürekli yapılması halinde ekonomi enflasyonist bir sürece girer. M uzun dönemde ancak Q'daki artışla ilişkili olarak artırılabilir (Pınar, 2010, s.14)

klasik (mali gelenekçi) bir yaklaşım olarak nitelendirilebilir (Pınar, 2010). Büyük ölçekli işsizlik ve ekonomik durgunluk yaratan 1929 Buhranı'nın yaşanması ile birlikte ise bu yaklaşım sorgulanmaya başlanmış ve kamu müdahalesini savunan modern (müdahaleci) maliye anlayışının temelleri atılmıştır.

Modern maliye anlayışının temellerini atan Keynesyen düşüncenin kurucusu John M. Keynes, Klasik iktisadi düşüncenin temel unsurlarından biri olan ekonominin tam istihdam seviyesinde dengede olacağı görüşünü, eksik istihdam düzeyinde de dengenin var olabileceği görüşü ile reddetmiştir (Aktan ve diğerleri, 2010, s.2). Keynesyen anlayış özünde üretim ve istihdamın arz tarafından değil, talep tarafından belirleneceğini öne süren, dolayısıyla "talep yönlü" olarak nitelendirilebilecek bir yaklaşımdır (Pınar, 2010, s.16). 1929 Buhranı döneminde yaşanan durgunluğun da talep yetersizliğinden kaynaklandığını savunan Keynes'e göre devlet elindeki para ve özellikle maliye politikası araçlarını ekonomi politikası yönetiminde aktif olarak kullanıp talebi artırarak ekonomiyi durgunluktan çıkarabilir. Bu yaklaşıma göre devlet ekonomik durgunluk dönemlerinde harcamalarını artırıp vergileri azaltarak "genişleyici maliye politikası" uygulamalıdır.

Maliye politikasının aktif kullanımını savunan Keynesyen anlayışın bir uzantısı olan Fonksiyonel Maliye anlayışı ise 1960'lı yıllarda ortaya çıkmıştır. Fonksiyonel maliye, makroekonomik sorunların çözümünde maliye politikası araçlarının, özellikle bütçe politikasının, fonksiyonel kullanımını savunmaktadır. Bütçe dengesinden ziyade makroekonomik dengenin sağlanmasına önem veren bu anlayış, bütçe dengesinin yıllık değil, bir konjonktür dönemi sonucunda sağlanması gerektiğini savunarak devri bütçe ve telafi edici bütçe teorilerini geliştirmişlerdir<sup>3</sup>.

Keynesyen düşünce ile birlikte ortaya çıkan maliye politikasının aktif olarak kullanılması yaklaşımı sonucunda kamu sektöründe yaşanan görece

---

<sup>3</sup> Devri bütçe yaklaşımı uyarınca bütçenin yıllık bazda açık vermesi olağan olarak görülmüş, bütçe dengesinin konjonktüre paralel olarak değerlendirilmesi gerektiği savunulmuştur. Bu çerçevede, bütçede yıllık denklik yerine konjonktürün genişleme ve daralma dönemleriyle uyumlu süreli bir denklik aranmalıdır. Telafi edici bütçe yaklaşımına göre ise, genişleme dönemlerinde verilen bütçe fazlaları bir fonda toplanmalı, bu fon daralma, doğal afet veya savaş gibi olağanüstü durumlarda kullanılmalıdır (Kaya, 2009, s.6).

büyüme, 1970'li yıllara gelindiğinde ortaya çıkan ekonomik durgunluk, işsizlik ve yüksek enflasyonun bir arada yaşandığı stagflasyon olgusu ile tekrar sorgulanmaya başlamıştır.

Bu dönemde ortaya çıkan Parasalcı (Monetarist) yaklaşım Klasik anlayışın, ekonomiye müdahalenin gereksiz olduğu, müdahale etmek gerekiyorsa da bunun parasal araçlarla yapılması gerektiği düşüncesini desteklemiştir. Artan kamu harcamalarının finansmanı için para arzının hükümetler tarafından gereksiz ve aşırı ölçüde artırılmasının enflasyon yaratarak ekonomide istikrarsızlığa neden olduğunu ileri süren Parasalcılar bu nedenle para politikasının iktisadi sorunlara karşı daha etkili olduğunu savunmaktadırlar.

Kamu kesiminin küçültülmesine ilişkin görüşler 1980'lerde arz yönlü iktisat anlayışının güçlenmesi ile daha fazla destek görmüştür. Temel varsayımları klasik iktisat düşüncesine dayanan bu anlayışta, verginin optimal bir oranı olduğu ve bu oranın üzerindeki bir artışın bireylerin çalışma eğilimlerini azaltarak ekonomik daralmaya ve dolayısıyla vergi gelirlerinde bir düşüşe yol açacağı kabul edilmiştir (Pınar, 2010, s.7). Bu noktada arz yönlü iktisatçılar ekonomide devlet müdahalesinin azaltılmasını, kamu harcamalarının ve vergilerin düşürülerek devletin küçültülmesini, ekonominin arz kanadının rekabetçi yapı korunmak suretiyle teşvik edilmesini savunmuşlardır (Kaya, 2009, s.9).

Karar alıcıların bekleyişlerini analizlerine dahil eden neoklasik iktisat ise kısa dönemde ortaya konulan iradi politikaların etkisinin uzun dönemde ortadan kalkacağını ve devletin ekonomiye müdahalesinin herhangi bir sonuç doğurmayacağını savunmaktadır (Kaya, 2009, s.8).

Tarihsel süreç içerisinde yukarıda da söz edildiği gibi kamu politikalarının sınırlandırılması gerektiğine ilişkin görüşler ortaya atılmış olsa da, bu sınırlandırmanın kurumsal çerçevede ve kurallara bağlı olarak gerçekleştirilmesi gerektiğine ilişkin görüşler ilk olarak 1930 ve 1940'lı yıllarda



Freiburg Okulu öncülüğünde atılmıştır<sup>4</sup>. Freiburg okulu, ekonomik düzenin kural ve kurumların oluşturulması yoluyla sağlanabileceğini savunmaktadır.

1960'lı yıllardan itibaren ise James Buchanan ve Gordon Tullock'un öncülüğünde gelişen Virginia Politik İktisat Okulu'nun öğretisi "Kamu Tercihi ve Anayasal İktisat" olarak ortaya çıkmıştır (Günay, 2007, s.132). Buchanan öncülüğünde gelişen Kamu Tercihi teorisinde kullanılan varsayımın temelinde aktörlerin siyasi süreçler içerisinde rasyonel davrandığı ve bu doğrultuda en az çaba ile en çok fayda güdüsü ile hareket ettiği düşüncesi yer almaktadır. Siyasi süreç içerisinde seçmenlerin kendi çıkarlarını ençoklaştırmak politikacıların da yeniden seçilebilmek istekleri ve bu yönde politika uygulamaları ekonomik ve siyasal sorunlara neden olmaktadır.

Kamu tercihi iktisatçıları söz konusu sorunları gidermenin tek yolunun, devletin güç ve yetkilerinin sınırlandırılması olduğunu savunmaktadırlar. Bu çerçevede devletin güç ve yetkilerinin anayasalarla sınırlandırılmasını öngören "Anayasal İktisat Teorisi"ni geliştirmişlerdir (Dileyici ve Özkıvrak, 2010, s.46). Anayasal İktisat, Kamu tercihi teorisi ile aynı varsayım temelinde devletin siyasal süreçte sahip olduğu yetkileri anayasal ve yasal düzeyde sınırlandıracak araçları tespit etmeyi amaçlamaktadır.

Takip eden bölümde devletin siyasal süreçte sahip olduğu yetkileri kullanarak aktif maliye politikası uygulamasının bir sonucu olarak ortaya çıkan bütçe açıklarına ilişkin genel değerlendirme yapılacaktır.

### **1.1.2. Bütçe Açıkları: Tanımlar, Nedenleri ve Etkileri Konusunda Yaklaşımlar**

Bütçe açıkları, en basit şekliyle, kamu harcamalarının kamu gelirlerini aşması sonucunda meydana gelen negatif fark olarak ifade edilebilir (Günay,

---

<sup>4</sup> 1930'lu ve 1940'lı yıllarda Alman iktisatçı Walter Eucken ve hukukçu Franz Böhm tarafından Almanya'da Freiburg Üniversitesi'nde ekonomik ve sosyal düzen üzerine başlayan çalışmalar Grossman Doerth adlı iktisatçının katılımıyla politik ve ekonomik düzenin temel kural ve kurumlarını içerecek bir Ekonomik Anayasa oluşturmak amacıyla genişletilmiştir. Freiburg Okulu'nun temel öğretisi Ekonomik Düzen Teorisi ve Politikası'dır. Freiburg Okulu mensupları toplumda düzene ihtiyaç olduğunu ve bu düzenin bir yönünü Ekonomik Düzen'in oluşturduğunu savunmaktadırlar. Ancak Ekonomik Düzen tümüyle kendiliğinden oluşmaz; mutlaka kural ve kurumlara dayalı olması gerekir. Freiburg Okulu, klasik iktisat okulu mensuplarının "sınırlı devlet" anlayışı yerine "aktif-yapıcı-fonksiyonel devlet" anlayışını savunmaktadırlar. Bu anlayış, aşırı müdahaleci bir devlet değil, sosyo-ekonomik-politik düzenin kural ve kurumlarını oluşturan bir devlet anlayışıdır (www.canaktan.org).

2007, s.14). Klasik bütçe açığı tanımında hemen hemen bütün gelir ve gider işlemlerine aynı ağırlık verilirken aslında devletin yapmış olduğu işlemlerin eşit olarak ağırlıklandırılmadığı, ancak önemlerine göre farklı ağırlıklar verildiği ve bütçe açıklarının buna göre analiz edildiği alternatif açık kavramları bulunmaktadır (Emil, 2009). Söz konusu alternatif bütçe açığı kavramları, alternatif iktisat politikalarının oluşturulması açısından son derece önemlidir (Günay, 2007, s.14). Bütçe açıklarının etkilerinin ve bu doğrultuda uygulanacak maliye politikasının etkinliğinin doğru tahmin edilebilmesi açısından farklı bütçe açığı ölçümleri önem taşımaktadır.

Mali açıkların ölçülmesinde standart tanım olan “geleneksel açık” borçlardaki değişim hariç tutulduğunda toplam kamu harcamaları ile toplam kamu gelirleri arasında oluşan farkı ifade edilmektedir. Diğer bir ifadeyle, geleneksel açık, hükümetin toplam nakit harcamaları (borç faiz ödemeleri dahil, borç geri ödemeleri hariç) ile vergi ve vergi dışı gelirlerin (bağışlar dahil, borçlanma hasılatı hariç) toplamı arasındaki farkı ölçer (Günay, 2007, s.19). Geleneksel açık, kamunun toplam tasarrufları ile toplam yatırımları arasındaki farkı ölçmektedir (Yılmaz, 2009)

Geleneksel bütçe açığının nakit bazda ölçümü ise “Kamu Kesimi Borçlanma Gereği” (KKBG) olarak ifade edilmektedir. KKBG, kamu kesimini oluşturan bütün birimlerin toplam harcamaları ile toplam gelirleri arasındaki farkı ifade etmektedir. Diğer bir ifadeyle, KKBG, belirli bir dönemde tüm kamu sektöründe borçlanma suretiyle gerçekleştirilebilecek harcamaları ifade etmektedir. Kamu kesimi harcamalarından, olağan kamu gelirleri çıkartıldığı zaman, klasik kamu açığı tanımına ulaşılmaktadır. Kamu harcamaları ile olağan kamu gelirleri arasındaki fark kamu kesimi finansman gereğini ortaya koyar (Günay, 2007, s.21).

Cari bütçe açığı, yatırım için borçlanmayı olağan sayıp cari harcamaların vergi gelirleri ile finanse edilmesi gerektiği sonucundan yola çıkarak yatırım dışı kamu harcamaları ile gelirler arasındaki farkı ölçmektedir. Diğer bir ifadeyle cari bütçe açığı, devletin cari gelirleri ile (normal gelirler) cari harcamalarının (yatırım dışında kalan ) arasında kalan farktır. Bu fark ne kadar fazla ise o zaman devletin borçlanmasının cari (tüketime yönelik) bir

nitelik taşıdığı dolayısı ile ortada olumsuz bir durum olduğu sonucu ortaya çıkar. Bir başka deyişle cari açık devletin ne kadar basiretli bir politika izlediğinin göstergesi olarak ele alınabilir (Emil, 2009).

Klasik açıkların kamunun toplam talebe olan katkısının ölçülmesinde yetersiz kalması, bunu ölçmeye yönelik olarak bütçenin gelir ve harcama unsurlarının genişletici ve daraltıcı etkilerine göre ağırlandırılması suretiyle ölçülen “toplam talep ağırlıklı açık” kavramını ortaya çıkarmıştır. Diğer taraftan, açık bir ekonomide devletin yurtiçi talebe katkısını ölçerken “yurtiçi açık” ve “yurt dışı” açık kavramları tanımlanmaktadır. Yurtiçi açık sadece yurtiçi talebi etkileyen bütçe unsurlarını açığın ölçümünde hesaba katarken yurtdışı açık bütçenin doğrudan dış âlemle ilişkili olan kalemlerini hesaba katmaktadır.

Bütçe açıklarının neden ve etkileri incelenirken açığın ne kadarının yapısal ne kadarının dönemsel faktörlerden meydana geldiğinin belirlenmesi, uygulanacak politikaların saptanması açısından önem arz etmektedir. Bu anlamda, ekonominin tam istihdam seviyesinde olduğu durumda gerçekleşecek bütçe açığını ifade eden “yapısal bütçe açığı” ile iktisadi dalgalanmalara bağlı olarak ortaya çıkan “konjonktürel açık” tanım ve ayrımları yapılmıştır. Ekonominin daralma dönemlerinde otomatik istikrar sağlayıcıların da etkisi ile kamu gelirleri azalırken, kamu giderleri artmakta; buna karşın, ekonominin genişleme ve refah dönemlerinde kamu gelirleri artarken kamu giderleri azalış göstermekte, dolayısıyla bütçe açığı da dalgalanmalara bağlı olarak artış ya da azalış göstermektedir.

Bir ülkede hâlihazırda ne gibi bir daraltıcı veya genişletici maliye politikasının uygulandığı konusunda fikir veren yapısal açık, mali politikaların ekonomi üzerindeki etkilerinin daha sağlıklı olarak ölçülmesine ve de ekonomik faaliyet seviyesindeki değişmelerin bütçe dengesi üzerinde meydana getirebileceği etkilerin de sağlıklı olarak değerlendirilebilmesine imkân sağlamaktadır (Günay, 2007, s.56).

Bir diğerk kamu açığı tanımı ÷lkemizde de yaygın olarak kullanılan “birincil açık” (faiz dışı açık) tanımıdır. Faiz dışı açık, geçmiş dönemlere ait kamu açıklarının borçlanma yoluyla finanse edilmesi sonucunda oluşan borç stokundan doğan borç faiz ödemelerinin hesaba katılmadığı açıktır. Bu açık yöntemiyle kamu otoritesinin iradesi dahilinde olmayan harcamalar dışarıda tutulmak suretiyle cari dönemde uygulanan politikaların etkinliği daha sağlıklı değerlendirilebilmektedir. Faiz dışı açık kavramı, faiz ödemeleri hariç tutulduğunda kamu harcamalarının olağan kamu gelirleri ile karşılanıp karşılanamadığını göstermesi açısından önemlidir. Kamu harcamalarının olağan kamu gelirleri ile karşılanamadığı durumda geçmiş borçların ya da bu borçlara ilişkin faiz ödemelerinin yeniden borçlanılarak ödenmesi kamu açıklarının ve borçların sürdürülebilirliği tartışmalarını gündeme getirmektedir.

Birincil denge, bir ÷lkenin gelecekteki yükümlölüklerini yerine getireceğı yönünde taahhüdünü göstermesi açısından önemli bir araçtır. Bu araç, borç düzeyinin belirli bir eşiğı aştığı ya da faiz oranlarının yüksek olduğu bir durumda daha da önem kazanmaktadır. Çünkü kredibilitelerini henüz tam olarak tesis edememiş hükümetlerin bu taahhüdü, ilave kamu harcamalarının kendilerine sağlayacağı politik avantajlardan vazgeçtiklerinin bir göstergesidir (Herrera ve Salman, 2008).

Diğerk taraftan bütçede yer alan faiz ödemeleri, yukarıda bahsedildiğı şekilde daha önceki açıkların maliyetini yansıttıkları gibi, para politikasının bağımsız olduğu ekonomilerde uygulanan faiz politikaları da bütçenin faiz yükünü etkilemektedir. Buna ek olarak enflasyon oranındaki dalgalanmalar da nominal faiz ödemelerinin büyüklüğünü önemli ölçüde etkiler. Bu anlamda enflasyonun faiz ödemeleri üzerindeki etkilerini dikkate almak üzere “işlevsel açık” kavramı geliştirilmiştir. İşlevsel açık enflasyonun yüksek olduğu dönemlerde, faiz ödemeleri dolayısıyla bütçe açığı üzerinde enflasyonun etkisinin görülmesi açısından faydalıdır (Emil, 2009).

Bunların dışında, bir mali yıl boyunca yapılan nakdi ödemeler ile fiilen elde edilen kamu gelirleri arasında harcamalar lehine olan farkı ifade eden “nakit açığı” ile kamu kesimi işlemlerinin fiilen gerçekleşip gerçekleşmediğini göz önüne almadan, mali yıl içinde devletin kullanması gereken gerçek kaynakları belirlemek için kullanılan “tahakkuk açığı”; kamu mali araçlarının açıklarının göz önüne alındığı “yarı mali açık”; kamu gelir ve giderlerinin nominal değerleri arasında oluşan farkı yansıtan “nominal açık” ile enflasyondan arındırılmış kamu gelir ve giderlerinin giderler lehine fark oluşturması halinde ortaya çıkan “reel bütçe açığı”; bütçe açıkları ile büyüme hızı, enflasyon oranı gibi makroekonomik hedefler arasında tutarlılığı ortaya koymayı amaçlayan “sürdürülebilir açık”; ilave kamu harcamalarının toplam faydası ile finansman maliyeti arasındaki farkla ölçülen “optimal açık” ve makroekonomik hedeflerle uyumlu bütçe açığı yöntemi olan “ihtiyatlı mali açık” ölçümleri de tanımlanmaktadır<sup>5</sup>.

Bütçe açığı verme eğilimi ve mali sürdürülebilirliğe ilişkin kaygılar politik ekonomi literatüründe politikacıların kısa vadeli bakış açlarına ve zaman tutarsızlığı problemine dayandırılmaktadır. Zaman tutarsızlığı problemi; politikacıların politik çıkarlarını korumak/devam ettirebilmek için benimsedikleri kısa vadeli bakış açlarına bağlı olarak politika tercihlerinin zaman içinde değişmesini ifade etmektedir.

Buchanan ve Wagner (1977) bütçe açığının bir nedeni olarak seçim ekonomisi/ politik konjonktür hareketleri kavramına vurgu yapmışlardır. Buna göre, başlangıçta mali disipline bağlı kalacağı yönünde niyetlerini ortaya koyan hükümetler seçim dönemi yaklaştığında kendi çıkarlarına yönelik davranarak tekrar seçilebilmek için kaynak-harcama dengelerini göz önünde bulundurmadan harcama artışları ve vergi indirimleri şeklinde genişleyici maliye politikası uygulamalarına yönelmektedir (Kopits, 2007). Bu noktada bütçe açığı verme eğiliminin ardında yer alan diğer bir neden olan seçmenlerin miyopluğu/mali yanılısaması da devreye girmektedir. Seçmenler hükümetlerin zamanlararası bütçe kısıtlarını anlayamadıkları ya da dikkate almadıkları için hükümetlerin cari dönemdeki harcamalarının faydalarını

---

<sup>5</sup> Detaylı bilgi için bakınız Günay, 2007.

ençoklaştırırken, gelecek dönemde bu harcamaların finansmanı için gereken vergi artışının getireceği mali yükü daha düşük tahmin ederler ya da hesaba katmazlar. Bu durum politikacıların seçimlerden önce vergileri azaltırken harcamaları artırmasına imkan sağlamaktadır.

Bütçe açığı verme eğiliminin ardındaki diğer bir neden bütçeleme sürecinde birden fazla karar alıcının yer almasına bağlı olarak ortaya çıkmaktadır. Buradaki problem politikacıların harcama programlarını finanse eden grubun her zaman için bu harcamadan faydalanan grup olmamasıdır. Çıkar gruplarının sağladığı net fayda ile toplumun genelinin sağladığı net fayda arasında farklılık oluşmaktadır. Politikacıların yeniden seçilmelerini sağlamak adına çıkar gruplarına yönelik harcamalarını artırmaları, aşırı açıklara ve borç stoğunda artışa neden olmaktadır (Von Hagen, 2005, s.2). Artan kamu harcamalarının seçmenler tarafından olumsuz karşılanan vergi artışları ile finanse edilmesi yerine borçlanma yoluyla finanse edilmesi, cari dönemde yönetimde bulunan hükümetler ile seçmenlerin politik ve ekonomik maliyetine katlanmadıkları bir kaynağı gelecek dönemde yönetimde bulunacak hükümetlere ve seçmenlere aktarması diğer bir deyişle nesillerarası adaletsizlik söz konusu olmaktadır

Benzer bir problem merkezi hükümet ile yerel hükümetler arasında da söz konusudur. Merkezi yönetimden mahalli idarelere yapılan transferler, belirli bir bölgede yerleşik kişilerin, diğer bir bölgenin vergi mükelleflerinin ödediği vergilerden yararlanmaları sonucunu doğurmaktadır (Von Hagen 2005, s.2). Ayrıca merkezi yönetimin altında yer alan belediye ya da eyalet benzeri yönetim birimlerinin yükümlülüklerinin merkezi yönetim tarafından üstlenilmesi veya merkezi yönetimin bu yükümlülüklerle ilişkin olarak garantör olması gibi uygulamalar da bütçe açığı verme eğiliminde artışa yol açabilmektedir.

Söz konusu problemler bütçe açığı verme eğilimine, çevrim yanlısı politika uygulamalarına ve harcama kalitesinde bozukluk gibi durumlara neden olmaktadır. Ekonomik daralma dönemlerinde sistematik bir şekilde mali genişleme, ekonomik genişleme dönemlerinde ise mali daralmayı savunan Keynesyen yaklaşımın aksine söz konusu problemlerin varlığı sebebiyle birçok hükümetin ekonomik dalgalanmalara otomatik istikrar sağlayıcıların işleyişini önleyecek şekilde ihtiyari politika uygulamaları ile karşılık vermeleri dalgalanmaların istikrar bozucu etkisini şiddetlendirebilmektedir (Kopits, 2007).

Genel anlamda bütçe açıklarının etkileri ulusal tasarrufun azalması, yatırımın gerilemesi, net ihracatın azalması ve sermaye girişi yaşanması olarak sıralanabilir (Ball ve Mankiw, 1996, s.6). Ayrıca bütçe açıkları bazı durumlarda enflasyonist etkilere de yol açmaktadır. Bütçe açıklarının makroekonomik dengeleri etkileme biçimi ve düzeyi ise finansman yöntemine göre farklılaşmaktadır.

Bütçe açıklarının finansmanında iç ve dış borçlanma ile merkez bankalarının parasal tabanı artırmaları suretiyle uygulanan parasal finansmandan söz etmek mümkündür.

Bütçe açığı verilmesi halinde kamu tasarrufları negatif olacak ve kamu ve özel sektör tasarruflarının toplamından oluşan ulusal tasarruf düzeyi özel sektör tasarruflarının altına düşecektir (Ball ve Mankiw, 1996, s.6).

Açığı finanse etmede iç borçlanmaya başvurulması halinde kullanılabilir fon arzının kısıtlı olduğu bir ekonomide faiz oranlarında yükseliş meydana gelecektir (Yıldırım, 2005, s.64). Dolayısıyla kamu kesiminin iç piyasadan (özel kişi ve kuruluşlar, ticari bankalar vb.) borçlanması şeklinde gerçekleştirilen iç borçlanmanın ilk etkisi faiz oranlarında artış şeklinde gerçekleşmektedir. Faiz oranlarındaki artış ise özel tasarruflarda artışa, yatırımlarda ise azalışa neden olmaktadır. Literatürde dışlama etkisi olarak tanımlanan bu durumda, devletin açıkların finansmanında özel sektör kaynaklarını kullanması, özel sektöre yatırım yapacak kaynak kalmamasına

neden olmaktadır<sup>6</sup>. Özel sektörün yatırımlarındaki azalma ise üretim seviyesindeki gerilemeyi beraberinde getirmektedir.

İç borçlanma nedeniyle faiz oranlarında yaşanan yükselişin bir diğer etkisi ise sermaye akışında meydana gelen değişimdir. Faiz oranlarının artışı ulusal varlıkların getirisini artırmakta; bu durumun sonucunda ulusal varlıklara olan yerli ve yabancı talep yükselmektedir. Talepte yaşanan bu yükseliş yerli para biriminin değer kazanmasına yol açmakta; yerli para biriminde yaşanan değer artışı ise sonuç olarak ithalatın artmasına, ihracatın gerilemesine ve dolayısıyla ticaret dengesinde açık verilmesine neden olmaktadır (Ball ve Mankiw, 1996, s.6).

Öte yandan iç borçlanma ile bütçe açığının finanse edilmesi, gelir dağılımının devlete borç veren yüksek gelirli kişiler lehine bozulmasına yol açmaktadır (Dileyici ve Özkıvrak, 2010, s.54).

Açığın finansmanında dış borçlanmaya başvurulması, kısa vadede ülkeye olan net sermaye girişini artırmaktadır. Ancak dış borçlanmaya gidilmesi yerli para birimine olan talebin artmasına yol açacak, bu durum ise iç borçlanmada olduğu gibi ticaret dengesinde bozulmaya neden olacaktır. Bu gelişmeler aynı zamanda yurt içi faiz oranlarını da yükseltici etkiler meydana getirecektir (Yıldırım, 2005, s.66).

---

<sup>6</sup> Ulusal gelir:  $Y=C+I+G+X-M$  (1); Harcanabilir Gelir:  $YD= Y-TX+TR$  (2) (TX: vergiler, TR: transferler) olarak ifade edilirken harcanabilir gelir tüketim ve tasarrufa gitmektedir. Dolayısıyla;  $YD=C+S$  (3) olarak yazılabilir. 2 ve 3 numaralı denklemleri bir araya getirdiğimizde;

$$C+S= Y-TX+TR \text{ (4)}$$

$$C= Y-TX+TR-S \text{ (5) elde ederiz. (1) no'lu denklemi tekrar yazdığımızda;}$$

$S-I= (G-TX+TR)+(X-M)$  (6) (G-TX+TR), devletin bütçe açığını ifade etmektedir. (X-M) ise net ihracatı göstermektedir. Dolayısıyla 6 no'lu denklem "özel kesim tasarruflarının yatırımları aşan bölümü, devletin bütçe açığıyla ticaret fazlası toplamına eşittir. Devletin elde ettiği gelirden fazlasını harcaması durumunda ya içeriden (ki bu durumda özel tasarrufun yatırımı aşması söz konusu olur) ya da dışarıdan (ki ithalatın ihracatı aşması söz konusu olur) borçlanması gerekecektir. Bu durumda reel ve finansal dışlama şu şekilde ortaya çıkmaktadır:

1- Reel dışlama etkisi, artan kamu harcamalarının toplam talebi ve geliri artırması; gelir artışının yurtdışı mallara olan talebi artırıp net ithalatı artırması sonucu yurtiçi üretim ve gelir düzeyinin düşmesi ile ortaya çıkmaktadır. Kamu harcamalarındaki artışla, artan talep ve gelire bağlı olarak tasarruflarda ortaya çıkan artış büyük ölçüde hükümet tarafından kullanılacağından özel sektörün yatırımlarında azalma ortaya çıkacak, böylelikle özel sektörün reel ekonomiden dışlanması da üretim kapasitesini ve gelir artış hızını düşürecektir.

2- Finansal dışlama etkisi, borçlanma ile finanse edilen kamu harcamalarının, kısa dönemde milli geliri artırsa bile uzun dönemde faiz oranlarını yükselterek özel sektör yatırım ve tüketim harcamalarını azaltması şeklinde oluşmaktadır. Ayrıca, kamu harcamalarındaki artışın hükümet tarafından arz edilen tahvillerle borçlanma şeklinde finanse edilmesi durumunda, özel sektörün borçlanma imkanının kısıtlanması ve mali piyasalardan dışlanması yine finansal dışlama şeklinde kendini gösterecektir.

Diğer taraftan kamunun bazı alanlarda yaptığı harcamalar (eğitim, alt-yapı, araştırma-geliştirme gibi) özel sektörün marjinal verimliliğini artırarak özel sektör yatırım harcamalarını tamamlayarak çekme etkisi yaratabilir.



Bütçe açıklarının finansmanında merkez bankası kaynaklarına başvurulmasının etkileri konusunda literatürde bir görüş birliğinin bulunmadığı dikkat çekmektedir. Ancak yapılan çalışmalar para arzının üretim artışından daha hızlı bir şekilde artırılmasının enflasyonun temel nedeni olduğunu göstermektedir (Dileyici ve Özkıvrak, 2010, s.53).

Bütçe açıklarının karşılanmasında parasal genişlemeye gidilmesi mal ve hizmetlere olan talebin artmasına yol açmaktadır. Ancak kamunun yüksek finansman ihtiyacının faiz oranlarını yükseltmesi, yükselen faiz oranlarının da finansman maliyetini artırması nedeniyle artan talebi karşılamaya yönelik üretim artışı sağlanamamakta ve bu durum da mal ve hizmet fiyatlarında yükselişe neden olmaktadır (Yıldırım, 2005, s.66).

## **1.2. İhtiyari Maliye Politikası: Temel Yaklaşım ve Uygulama Biçimleri**

Keynesyen teori ve fonksiyonel maliyenin teorik altyapısını oluşturdukları ihtiyari maliye politikaları “devlet tarafından uygulanacak olan maliye politikalarının araçları, öncelikleri, büyüklükleri ve zamanlaması konusunda politikacılara geniş takdir yetkisi tanıyan politikalar” olarak tanımlamak mümkündür (Aktan ve diğerleri, 2010, s.5). İhtiyari maliye politikası uygulamaları, devletin makroekonomik istikrarı sağlamaya yönelik olarak kamu harcamaları ve kamu gelirlerini bilinçli olarak kullanıp bütçe açığı ve bütçe fazlası vermek suretiyle konjunktürle mücadele etmesine izin vermektedir.

Ekonomik literatürde ihtiyari maliye politikasının istikrar sağlayıcı rolü geniş şekilde tartışılmıştır. Keynesyen teoride durgunluk dönemlerinde vergi kesintileri, harcama artışları ve dolayısıyla bütçe açığı yaratılması; genişleme dönemlerinde ise vergi artışları, harcama kesintileri ve dolayısıyla bütçe fazlaları yaratılması şeklinde uygulanan konjunktür karşıtı politika uygulamalarının istikrar sağlayıcı rolüne vurgu yapılmıştır.

İhtiyari maliye politikası savunucuları, siyasal iktidarların kamu hizmetlerinin miktar ve kalitesinin artırılması amacıyla ekonomiye müdahalesini meşru kabul ederken bu meşruiyetin politika yapıcılara

öngörülemeyen şoklar karşısında daha hızlı ve esnek hareket edebilme olanağı sağladığını vurgulamaktadırlar.

İhtiyari maliye politikasını savunanlar, kurala dayalı maliye politikalarının ancak ikinci en iyi olabileceğini, teorik açıdan ihtiyari maliye politikası uygulamalarının kurallı maliye politikası uygulamaları ile benzer sonuçlara ulaştığını hatta daha fazla esneklik sağlaması açısından mali kural uygulamalarından üstün olduklarını ortaya koymuşlardır (Kennedy ve diğerleri, 2001).

Barro (1979), Lucas ve Stokey (1983) tarafından geliştirilen vergi düzleştirme teorisi ise vergilendirmenin bozucu etkilerinin ortadan kaldırılması amacıyla bütçe açık ve fazlalarının kullanılmasını savunmaktadır (Alesina ve Perotti, 1999). Vergi oranlarının bir çevrim süresince sabit olması yoluyla, vergi gelirlerinin geçici olarak çok düşük; harcamaların ise geçici olarak çok yüksek düzeylerde olduğu resesyon dönemlerinde bütçe açıkları verilebilmektedir (Alesina ve Perotti, 1994).

Diğer taraftan, literatürde iradi maliye politikası uygulamalarının özellikle gelişmekte olan ülkelerde, genişleme dönemlerinde bütçe açıklarının artması, daralma dönemlerinde ise açıkların azalması şeklinde konjonktür yanlısı bir özellik sergilediği de tartışılmıştır. Konjonktür yanlısı politika uygulamalarının özellikle Latin Amerika ülkelerinde gözlemlendiğini savunan Gavin ve Perotti (1997)'nin görüşleri Talvi ve Vegh (2005), Catao ve Sutton (2002) ile Kaminski, Reinhart ve Vegh (2004) tarafından gelişmekte olan ülkelerin çoğunu içerecek şekilde genişletilmiştir. Yazarlar söz konusu politika uygulamasını kredi arzındaki değişimler ile ilişkilendirmişler ve gelişmekte olan ülkelerin daralma dönemlerinde borçlanma imkanlarının düşük ya da maliyetlerinin yüksek olduğunu bu nedenle harcamalarını düşürmek durumunda olduklarını; genişleme dönemlerinde ise borçlanma imkanlarının artması ile kamu harcamalarını artırabildiklerini savunmuşlardır. Alesina ve Tabellini (2005) ise konjonktür yanlısı politika uygulamalarını kredi arzındaki değişimlerden ziyade politik çerçevede değerlendirerek politik vekillik (asil-vekil) ilişkisine (bütçeleme sürecindeki asil-vekil ilişkisine ilerleyen bölümlerde yer verilecektir) dayandırmışlardır. Politik çıkarlarını gözönünde

bulunduran politikacılar ile hükümetlerin gizli açıklarını anlayamayacak şekilde bilgi eksikliğine sahip rasyonel seçmenler arasındaki ilişki paralelinde seçmenlerin ekonominin genişleme dönemlerinde kendi faydalarını ençoklaştırmak amacıyla kamu harcamalarına olan taleplerini artırmaları hükümetlerin konjonktür yanlısı politika uygulamalarını beraberinde getirmektedir.

İhtiyari maliye politikalarının uygunluğu ve etkinliği; Milton Friedman'ın öncülüğünde Monetaristler tarafından savunulan para arzındaki değişmelerin yaratacağı etkilerin uzun ve değişken olduğuna yönelik görüşün maliye politikası açısından da geçerli olduğu çerçevesinde sorgulanmıştır (Alesina ve Perotti, 1999). İhtiyari maliye politikalarının başarısı uygulamaya konulacak araçların seçimi, seçilen araçların ne kadar süre için ve ne şiddetle uygulanacağı gibi faktörlere bağlıdır. Ancak uygulanacak olan politikaya ilişkin alınan karar doğrultusunda politika aracı seçimi ve uygulanması belirli bir süreyi gerektirmekte ve sürecin işleyişi sonucunda beklenen etkinin gerçekleşmesi de zaman almaktadır (Aktan ve diğerleri, 2010, s.3).

İhtiyari politika uygulamaları asimetrik politikalardır. Diğer bir ifadeyle, politika yapıcılar resesyon dönemlerinde bütçe açığı vermeye eğilimli iken resesyon sonrası dönemde bütçe fazlası yaratmak anlamında aynı derecede istekli değillerdir (Alesina ve Perotti, 1994, s.11).

İhtiyari maliye politikaları siyasal iktidarların tercihleri doğrultusunda şekillenmektedir. Bu durum, kısa vadelerde değişen siyasal iktidarların ekonomik istikrarı sağlama amacı altında kendi politik çıkarları doğrultusunda mali disiplinle çelişebilecek politika uygulamaları benimsemelerine neden olabilmektedir. Cukierman ve Meltzer (1986) ile Nordhaus (1975) hükümetlerin harcama ve vergilendirme politikalarının politik bütçe çevrimlerinden etkilendiğini ortaya koymuştur.

Politikacılar ve bürokratların kamu çıkarı yerine kişisel çıkarlarına yönelik hareket etmeleri aynı zamanda kamu kaynaklarının israfı ile etkin ve rasyonel olarak kullanılamaması sonucunu beraberinde getirmektedir. Tekrar seçilebilmek kaygısındaki politikacıların uygulamaları kamu harcama

yapısının bozulmasına ve harcamaların verimli ve uzun vadede büyümeyi destekleyen yatırım harcamalarının aleyhine, cari harcamalar ve transfer harcamalarında yoğunlaşmasına neden olmaktadır.

Bu durum maliye politikasının tahsis, bölüşüm ve istikrar işlevini bozarak maliye politikasının kalitesine ilişkin problemleri gündeme getirmektedir<sup>7</sup>. Maliye politikasının kalitesi ise, ihtiyari maliye politikası uygulamaları sonucunda oluşan bütçe açıklarının azaltılması sürecinde, ekonomik ve sosyal varlık düzeyini geliştirmeye veya korumaya, beşeri sermayeyi geliştirmeye yönelik eğitim ve sağlık harcamaları ile ülkenin sabit sermaye stokunu artırmaya ve idame ettirmeye yönelik sermaye harcamaları gibi büyümeyi destekleyici harcamaların; yoksulluğu azaltmaya ve yoksullara yönelik yeterli kaynak akışını sağlamaya yönelik harcamaların ve mali riskleri azaltmaya yönelik politikaların ne şekilde uygulandığına ilişkin olarak ele alınmaktadır (Yılmaz, 2007, s.32)

İhtiyari maliye politikalarının sınırlanması gerekliliğine ilişkin bir diğer varsayım da Fiyat Düzeyinin Mali Teorisine (FTPL) dayanmaktadır. FTPL, enflasyonun parasal bir olgu olduğunu savunan geleneksel makroekonomi teorilerinin aksine uzun dönemde fiyatlar genel seviyesinin bütçe açıkları ve borç stoku seviyesi tarafından belirlendiğini öne sürmektedir. Bu anlamda, fiyat istikrarının sağlanmasında sadece merkez bankalarının bağımsız olması yeterli değilken, mali istikrarın sağlanması bir önkoşuldur.

Sonuç olarak ihtiyari maliye politikaları, kamu harcamalarının birikimli bir şekilde artışına neden olup borç yükünü arttırmak; devresel dalgalanmalar ile aynı yönlü hareket ettiğinde dalgalanmaları dengelemek yerine şiddetini artırarak büyümeyi olumsuz etkilemek; kamu maliyesinin kalitesini zedelemek ve nihayetinde mali disiplini ve ekonomik istikrarı tehdit etmek gibi nedenlerle eleştirilmektedir.

---

<sup>7</sup> Tahsis işlevi, piyasa mekanizması başarısızlığı nedeniyle kamunun ürettiği mal ve hizmetler için aktardığı kaynaktır. Kamunun tahsis işlemi sonrasında ortaya çıkan kamu harcamalarının ne şekilde finanse edildiği bölüşüm işlevinin konusuna girmektedir. İstikrar işlevi ise kamu bütçelerinin (veya kamu sektörü genel dengesinin) maliye politikası uygulamasında ortaya koyduğu sonuçların ele alınmasıdır.

### **1.3. Kurallı Maliye Politikası: Teorik Çerçeve ve Tartışmalar**

Devlet tarafından uygulanacak olan ekonomi politikalarının araçları konusunda politikacılara verilen yetkilerin anayasal ve/veya yasal sınırlamalara tabi tutulması halinde uygulanan ekonomi politikaları ise “kuralla dayalı ekonomi politikaları”dır. Böylece siyasal iktidarların ekonomi politikası alanındaki takdir yetkileri çeşitli araçlarla sınırlandırılmaktadır (Aktan ve diğerleri, 2010, s.10).

1930’lu yıllarda baş gösteren ekonomik buhran sonrası ortaya çıkan Keynesyen düşünce ile önem kazanan ihtiyari maliye politikası uygulamaları, konjonktür etkisini ortadan kaldırmak yerine kamu harcamalarının zaman içinde birikimli bir şekilde artışına neden olmuş, konjonktür ve açık yanlısı bir tutum sergilemiş ve bütçe açıklarının ciddi boyutlara ulaşması sonucu borç ve vergi yükünde ortaya çıkan artış mali disiplinden sapmalara (Şen, 2010, s.27), vergi ve vergi dışı kaynaklar ile açık finansman politikalarının zamanla olağan bir hale gelmesine ve ekonomik istikrarın bozulmasına neden olmuştur. 1970 ve 1990’lı yılların ortalarında ise politika yapıcıların aşırı açık finansmana başvurmaları ile bütçe açığı verme eğilimi maliye politikası uygulamalarının temel karakteristiği haline gelmiş ve böylelikle ortaya çıkan bütçe açıkları giderek artmaya başlamıştır. Artan bütçe açıkları maliye politikası uygulamalarında ilave mali alan ihtiyacı ortaya çıkararak kurallı maliye politikası uygulamalarının gündeme gelmesine yol açmıştır.

#### **1.3.1. Kurallı Maliye Politikasının Kurumsal Çerçevesi**

Kurallı maliye politikasının kurumsal çerçevesi temelde maliye politikası kararlarını şekillendiren yazılı ve yazılı olmayan kural ve düzenlemeleri kapsamaktadır. Maliye politikası uygulaması içindeki aktörlerin davranışlarını sınırlayan söz konusu kural ve düzenlemeler literatürde “kurumlar” olarak ifade edilmektedir. Literatürde “mali kurumlar”, “bütçesel kurumlar” ve “mali kurallar” tanımları sıklıkla içiçe kullanılmaktadır. Söz konusu kavramlar en geniş anlamda, Alesina ve Perotti (1999) tarafından da bütçesel kurumları tanımlamak için kullanıldığı üzere, bütçenin hazırlanma, oluşturma ve uygulanma aşamalarındaki her türlü kural ve düzenlemeyi ifade

etmektedir. Wyplosz (2011) “kurumlar”ı bütçe sürecini oluşturan ve sayısal kısıtlamalara dayanmayan resmi prosedürler olarak ifade etmektedir

Bu çerçevede ilerleyen bölümlerde kurallı maliye politikasının kurumsal çerçevesi, bütçelerin hazırlanması, onaylanması ve uygulanması sürecine ilişkin prosedürel kurallar, şeffaflık, hesapverebilirlik ve denetim mekanizmalarına ilişkin düzenlemeler ve bu kapsamda değerlendirilebilecek Bağımsız Mali Kurumlar ile çeşitli mali göstergeler üzerine konan yasal ve bağlayıcı sayısal kısıtlar (sayısal mali kurallar) ekseninde tartışılacaktır. Söz konusu kural ve düzenlemeler kurallı maliye politikası uygulamalarına ilişkin mali sorumluluk çerçevesinin temel unsurlarını oluşturmaktadır<sup>8</sup>.

Kurallı maliye politikası uygulamalarının temelini oluşturan mali sorumluluk çerçeveleri pek çok ülkede yasal zeminde oluşturulan Mali Sorumluluk Kanunları (MSK) ile desteklenmektedir<sup>9</sup>. MSK’lar prosedürel kuralları, şeffaflık standartlarını, gözetim ve yaptırım mekanizmalarını ve sayısal kuralları/kısıtlamaları içeren kanunlardır. Uygulamaya bakıldığında mali sorumluluk kanunu uygulanan bir çok ülkede aynı zamanda kurallı para politikası uygulamasının da mevcut olduğu göze çarpmaktadır (Kopits, 2007).

Gelişmiş ülkelerde halihazırda var olan bütçe sistemlerinin yeterli ve etkin olması nedeniyle kurallı maliye politikası uygulamalarında MSK’lara daha az yer verilirken (Lienert, 2010); gelişmekte olan ülkelerde zayıf mali disiplin geçmişine bağlı olarak azalan kredibilitiyi güçlendirmek, federal mali sistem içinde maliye politikası uygulamasında karşılaşılan zorlukları yenmek ve ekonomi yönetimindeki güç dengeleri arasındaki ilişkinin yapısını tesis etmek amaçlarıyla sıklıkla benimsenmektedirler (Thornton, 2009).

Mali sorumluluk çerçeveleri hükümetlerin taahhüt ettikleri politika uygulamalarının kredibilitiyini artırmayı amaçlamaktadır. Hükümetlerin politika uygulamalarını sınırlayan kurallar ve mekanizmalar oluşturulmasının

---

<sup>8</sup> Literatürde bütçesel kurumların mali gerçekleştirmeler üzerinde ve ülkelerarası mali performanstaki farklılıkların açıklanmasında etkili olup olmadığına ilişkin tartışmalarda bütçesel kurumların mali gerçekleştirmelerin önemli belirleyicilerinden olduğu sonucuna ulaşılmıştır (Alesina ve Perotti, 1999).

<sup>9</sup> İlk olarak Yeni Zelanda’nın 1994 yılında Mali Sorumluluk Kanunu’na dayalı kurallı maliye politikası uygulaması benimsemesinin ardından bir çok ülke benzer kanun uygulamalarını yürürlüğe koymuştur.

ardındaki temel düşünce hükümetlerin mali sorumluluk dışı uygulamalarının maliyetini arttırmaktır (Brumby, 1999, s.4)

Mali sorumluluk çerçeveleri için her ülkeye ve duruma uygulanabilen “en iyi” örnek diye nitelendirilebilecek bir çerçeveden bahsetmek ülkelerin farklı ekonomik koşulları ve kültürel yapıları nedeniyle zorlaşmaktadır. Herhangi bir ülkede kurallı maliye politikasına yönelik örtük uygulamalar başka bir ülkedeki yasal ya da anayasal düzeyde belirlenmiş uygulamalardan daha etkili olabilmektedir<sup>10</sup> (Filc ve Startascini, 2004).

Mali Sorumluluk çerçevelerinin etkinliği kredibilitesi ile belirlenmektedir. İdeal olan başlangıçta örtük olarak uygulanan çerçevenin başarıya ulaşmasının ardından yasal bir zemine oturtulmasıdır (Kopits, 2007).

#### **1.3.1.1. Prosedürel Kurallar**

Prosedürel kurallar bütçenin hazırlanma, onaylanma, uygulanma ve denetlenmesine kadar her süreci kapsayan ve kurallı maliye politikasının işleyişi için gereken kurumsal altyapı düzenlemelerini ifade etmektedir. Kurallı maliye politikası uygulamasının temel gerekçeleri arasında maliye politikasının etkinliğinin artırılması ve bütçeleme sürecinden kaynaklanan sorunların ve bu sorunların neden olduğu etkinsizliğin ortadan kaldırılması yer almaktadır (Ercan Dede, 2010). Bu açıdan, bütçe sürecinin etkin bir şekilde düzenlenmesi mali kuralların başarıya ulaşması açısından önemli bir başlangıç noktasıdır. Çalışmanın ilerleyen bölümlerinde değinilecek olan sayısal kısıtlar kapsamında kurallı maliye politikası uygulaması ancak bütçe sürecine ilişkin reformların gerçekleştirilmesi sonucunda etkinlik kazanacaktır.

Maliye politikasının en önemli unsurunu kamu bütçesi oluşturmaktadır. Kamu bütçesi, klasik kamu müdahale fonksiyonları yanında

---

<sup>10</sup> Örneğin Latin Amerika ülkelerinde ayrıntılı bir şekilde yasayla belirlenmiş çerçeveler uygularken, Anglo Sakson ülkelerde şeffaflığa vurgu yapan genel düzenlemeler şeklindedir. Mali sorumluluk kanunu Brezilya'da başarılı bir şekilde uygulanırken Arjantin ve Peru'da aynı başarı yakalanamamıştır. Arjantin'de ilk olarak 1999 yılında kabul edilen kanun 2001 yılında daha yüksek bütçe açığına izin verecek şekilde değiştirilmiştir

ekonomik istikrarın sağlanması, ekonomik kalkınma ve büyümenin gerçekleştirilmesi ve gelir ve servet dağılımında adaletin sağlanmasında temel bir maliye politikası aracı haline gelmiştir (Yılmaz ve Biçer, 2010a, s.35).

En basit tanımıyla bütçe, devletin bir yıldaki gelir ve gider tahminlerini gösteren; gelirlerin toplanması ve giderlerin yapılabilmesi için hükümete yetki ve izin veren bir belgedir. Bu anlamda bütçe dokümanı, hükümetlerin ileriye yönelik tahminlerini ve politika uygulamalarını içeren bir mali plan olarak nitelendirilebilir. Atiyas ve Sayın (1997, s.1) bütçeyi, yüklenilen sorumluluk açısından hükümetlerin kamu kaynaklarını etkinlik ve verimlilik ilkelerine göre ne ölçüde yönlendirebildiğinin ölçülmesinde, diğer bir ifadeyle hükümetlerin performanslarının değerlendirilmesinde bir araç olarak tanımlarken bütçelerin aynı zamanda hükümetlerin ellerindeki en önemli makroekonomik politika aracı olduğuna da vurgu yapmışlardır.

Bütçenin hükümetlerin kendisine devredilen bu yetkiyi nasıl kullandığına dair bir kontrol aracı olarak kullanılması mali işlemlerin kontrolü anlamına gelmektedir. Bunun dışında bütçeler, hizmetlerin hangi önem sırasına göre yerine getirileceği ve bugün alınan kararların ileriye yönelik maliyeti konusunda yol gösteren bir planlama ve yönetim aracı olarak görev yapmaktadır. Diğer taraftan, bütçenin bir mali plan ve politikacının neler yapacağına dair bir taahhüt belgesi olmasının yanı sıra, bu konularda toplumu bilgilendirmeye yönelik bir iletişim aracı olma boyutu da vardır. Bu anlamda bütçeler, taahhüt edilen hizmetlerin ne ölçüde yerine getirildiğini gösteren bilgileri de içermelidir (Emil ve diğerleri, 2012).

Tarihsel açıdan bakıldığında bütçe, devlet anlayışındaki değişikliklerin mali yansımalarını ifade etmektedir (Dileyici ve Özkıvrak, 2010). Zaman içinde mutlak iktidarların tasfiye edilmesiyle birlikte temsili demokrasilerde parlamentolar, kamu maliyesi ile ilgili yetkilerini demokratik yoldan seçilmiş yürütme organları ile paylaşmışlardır. Böylelikle parlamentoların gelişmesi ile birlikte halkın mutlak iktidarın mali yetkisini sınırlandırma çabaları "bütçe hakkı" olarak kavramsallaşmıştır (Yılmaz ve Biçer, 2010b, s.203). Bütçe hakkı kavramı çeşitli kaynaklardan elde edilecek



gelirlerin ve yapılacak harcamaların miktarlarının egemenlik hakkının bir ifadesi olarak millet tarafından belirlenmesi olarak ifade edilebilir. Demokratik sistemlerde bireyler bu yetkilerini kendilerini temsil eden vekillerine devrederler (Dileyici ve Özkıvrak, 2010).

Söz konusu bu yetki devri asil-vekil ilişkisini içermektedir. Temsili demokrasilerde iki ana asil-vekil ilişkisi söz konusudur. İlk ilişkide kamu politikalarını üretmek üzere politikacılara yetki veren vatandaşlar asil, politikacılar ise vekil durumundadır. Politikacıların toplumdaki farklı grup ve bireylerin taleplerini göz önünde bulundurarak ürettiği politikalar ise bürokrasi yani idare tarafından uygulanmaktadır. Bu ikinci ilişkide ise politikacılar asil, idare ise vekil durumundadır (Atiyas ve Sayın, 1997, s.6). Vatandaşlar ve politikacılar arasındaki bu ilişki ekonomik ve politik gelişmelerin belirsizliğine ve karmaşıklığına bağlı olarak tamamlanmamış bir sözleşme niteliğindedir. Çünkü politikacıların her zaman için kendi politik çıkarları lehine hareket etme eğilimleri vardır (Von Hagen, 2002).

Parlamentoların yürütme organlarının mali alandaki yetkilerinin sınırlandırılması yolunda verdikleri mücadelenin bir sonucu olarak gelişen modern bütçe sistemleri yasama organının yürütme üzerindeki siyasi denetiminin bir aracı olmuştur. Bu anlamda bütçe, siyasi iktidarın mali dayanağını oluşturmaktadır. Dolayısıyla bütçenin kabulüne ilişkin yapılan oylamalar hükümetler açısından güvenoyu sayılmakta, reddedilmesi halinde ise hükümet bir anlamda düşmüş sayılmaktadır (Yılmaz ve Biçer, 2010b, s.204).

Literatürde bütçesel sürece ilişkin düzenlemeler kapsamında maliye bakanlıkları ve diğer harcamacı kuruluş ya da bakanlıklar ile hükümetler ve parlamentolar arasındaki güç dengeleri tartışılmış ve bu yapıların birbirleri ile olan ilişkileri göz önünde bulundurulmuştur. Alesina ve Perotti (1999) bütçeleme sürecinde kurumlar arasındaki ilişkilerin hiyerarşik ve ortak yaklaşımlar çerçevesinde tanımlandığını belirtmiştir. Hiyerarşik yaklaşımda Hazine veya Maliye Bakanlığının bütçe sürecinde diğer harcamacı bakanlıklara ve parlamentoya oranla daha fazla yetkiye sahip olması

gerektiği savunulmaktadır. Ortak yaklaşımda ise bütçe sürecinin her aşamasında demokratik denetim mekanizmaları çalıştırılmaktadır.

Bütçesel kurumların mali performansa etkisini araştıran ilk çalışmaları ortaya koyan Von Hagen (1992) ve Von Hagen ve Harden (1996) merkezi bir yapıda bir başka deyişle bütçeye ilişkin karar verme gücünün yürütmede toplandığı durumlarda bütçe açığı ve borç oranlarının daha düşük olduğunu belirtmiştir. Alesina ve diğerleri (1999) de Latin Amerika ülkelerine ilişkin çalışmalarında bütçe prosedürlerinin yapısının mali gerçekleştirmeleri önemli ölçüde etkilediği; bütçenin onaylanması aşamasında hükümete meclis/parlamento karşısında ayrıcalık sağlayan hiyerarşik kurallar ile şeffaflık kurallarının mali disipline olumlu katkı yaptığını söylemiştir. Filc ve Scartiscini (2004) ise bütçenin hazırlanma ve onaylanma aşamasında harcamacı bakanlıklar ile yasama organına getirilen bazı sınırlamalar ile hükümetlerin bütçenin uygulanması aşamasında harcamaları yönetebilme kabiliyetinin ülkelerin birincil mali dengeler arası farklılıklarının önemli bir bölümünü açıkladığını ortaya koymuşlardır.

Öte yandan literatürde yürütme tarafından önerilen harcama önceliklerinin tartışılabilmesi ve böylelikle hükümetin ihtiyari harcamalarını parlamento tarafından denetlenmesi suretiyle bütçe sürecinde parlamentonun rolünün güçlendirilmesinin son derece önemli olduğu hususu ileri sürülmüştür.

Benzer biçimde parlamentonun etkinliğinin sağlanamadığı durumlarda kamu mali yönetimi alanında gerçekleştirilecek reformların önemli bir ayağının eksik kalacağı da belirtilmiştir (Yılmaz ve Biçer, 2010b).

Bütçe süreci içinde yer alan kuruluşlar arasındaki güç dengelerinin tesis edilmesine yönelik tartışmalar, süreç içinde bir diğer önemli düzenlemeye vurgu yapmaktadır. Söz konusu düzenleme çerçevesinde, toplam harcama büyüklüğünün bütçe tekliflerinin kuruluşlardan alınmasının ardından belirlenmesini içeren geleneksel bütçe hazırlama sürecinin aksine bütçe tekliflerinin sürecin başında diğer bir ifadeyle kuruluşlardan alınmadan önce sınırlandırılmasını ifade eden yukarıdan aşağıya tahmin mekanizması

işletilmektedir. Böylelikle makroekonomik yapıyla tutarlı bir şekilde kamu harcamaları için ayrılacak toplam kaynağın önceden tahmin edilmesi sağlanmış olmaktadır.

Bütçeleme süreci içinde gerçekleştirilmesi gereken önemli düzenlemelerden biri de bütçenin kapsamlı hale getirilmesidir. Bütçe kapsamının kamunun tüm faaliyetlerini içerecek şekilde genişletilememesi kamu politikalarının ekonomi üzerindeki etkisinin tam olarak değerlendirilmesini engellemektedir. Bu doğrultuda merkezi hükümet altında yer alan yönetim birimlerinin (belediyeler veya eyaletler gibi) harcamalarının yanı sıra, doğrudan kamu sermayesi ile kurulan iktisadi kuruluşlar ile kamu-özel ortaklığıyla oluşturulan kuruluşların faaliyetlerinin de bütçede yer alması gerekmektedir. Bütçe kapsamının eksik olması mali şeffaflık ve hesap verebilirliği olumsuz etkileyebilecek, bütçenin kapsamının ve etkilerinin doğru analiz edilememesi yanlış politikaların uygulanmasına yol açarak makroekonomik istikrara zarar verebilecektir (Kaplan, 2009). Dolayısıyla etkin bir bütçe sistemi için bütçe hükümetin bütün işlemlerini içermeli, kamu kaynaklarının hepsi bir havuzda toplanarak buradan politika önceliklerine ve maliyetlerine göre harcamalara tahsis edilmeli ve bütçe dışı fonların kullanımı istisna olmalıdır (Özlale, 2010, s.2-4).

Bütçe sürecine ilişkin bir diğer önemli gelişme ise özellikle 1980'lerden sonra devletin ekonomik hayattaki rolünün değişmesine paralel olarak, kamu kaynaklarının kullanımında rasyonellik ve öngörülebilirliği ön plana çıkarmak amacıyla bir çok ülkede uygulanmaya başlanan orta vadeli harcama sistemine (OVHS) dayanan çok yıllık bütçeleme anlayışıdır (Yılmaz ve Biçer, 2010a, s.35). Dünya Bankası tarafından 1998 yılında çıkarılan "Kamu Harcamaları Yönetimi El Kitabı"nda geliştirilen bu sistemle (i) tutarlı ve gerçekçi bir kaynak çerçevesi oluşturarak makroekonomik dengenin iyileştirilmesi, (ii) kaynakların stratejik öncelik ve sektörlere göre dağıtılmasının sağlanması, (iii) politika uygulamalarının ve finansmanının öngörülebilirliğine ilişkin taahhüdün artırılması ve (iv) kaynakların etkin ve verimli kullanımı sağlanması amaçlanmaktadır. OVHS'lerin hazırlanması ve

uygulanması, birbirleriyle ilişkilendirilmiş yedi temel aşamadan oluşan stratejik planlama sürecinin işleyişi ile gerçekleşmektedir<sup>11</sup>.

Orta vadeli harcama çerçeveleri bütçenin hazırlanması sürecine ilişkin stratejik bir yaklaşım sunmakta ve böylelikle orta ve uzun vadeli bir perspektifle mali önceliklere odaklanılabilmesine yardımcı olmaktadır. Söz konusu çerçeveler hükümetlerin makroekonomik ve mali stratejilerini bütçe politikalarına entegre etmektedir. Orta vadeli harcama çerçeveleri, bütçeleme sürecinde kaynakların stratejik önceliklere göre belirlenmesi ve cari dönemdeki politika uygulamalarının gelecek dönemlere ilişkin mali etkilerinin tahmin edilmesi ve değerlendirilebilmesi açısından büyük önem taşımalarının yanısıra şeffaflığı artırılması suretiyle mali sürdürülebilirliğe katkı yapmaktadır. Orta vadeli harcama çerçevelerinin, harcamaların önceliklendirilmesi ve bütçeye ilişkin kararların alınması aşamasında etkin bir araç olarak kullanılabilmesi için yıllık bütçe hazırlama sürecine prosedürel ve kurumsal anlamda entegre edilmesi gerekmektedir (Barbone ve diğerleri, 2010, s.460). Söz konusu entegrasyon, yıllık olarak hazırlanan bütçeye, birkaç yılın bütçe tahminlerinin eklenmesi suretiyle gerçekleştirilmektedir. Parlamentoda yine yıllık olarak yasalaşan bütçeye eklenen ilave yıl bütçeleri, harcamalar ile gelirlerin orta vadede ulaşacağı seyir hakkında bilgi vermekte ve böylelikle hükümetlerin mali disipline yönelik siyasal taahhütlerini yansıtan bir planlama belgesi olmaktadır (Demirbaş, 2010)

Gelişmekte olan ülkeler açısından değerlendirildiğinde orta vadeli mali çerçeveye sahip bir ülkenin birincil mali dengesinin orta vadeli mali çerçeve uygulamayan bir ülkenin mali dengesine göre 2 yüzde puan daha olumlu gerçekleşmektedir (Filc ve Startascini, 2004).

Öte yandan uzun vadeli (30 - 40 yıl ya da daha üzerinde) bütçe tahminleri orta vadeli planlama kadar yaygın olmasa da giderek artan sayıda

---

<sup>11</sup> Bu aşamalar 1- Ekonomik projeksiyonların mali hedeflerle birleştirilmesi ile modellerin oluşturulması ve kullanılması süreçlerini kapsayan makroekonomik çerçevenin ortaya konması, 2- Bakanlıkların program ve alt program maliyetlerinin gözden geçirilmesi suretiyle bütçenin toplam harcama çerçevesi ve limitlerinin belirlenmesi, 3- Maliye Bakanlığı ile diğer bakanlıkların bir araya gelip müzakerelerde bulunması, 4- Maliye bakanlığının stratejik harcama çerçevesini geliştirmesi, 5- Bakanlıkların kaynak yapılarının (bütçe tavanlarının) tespit edilmesi, 6- Tespit edilen bütçe tavanları dahilinde Bakanlıkların bütçe tahminlerinde revizyon yapması, 7- Düzeltilmiş bütçe tahminlerinin Maliye Bakanlığı tarafından gözden geçirilmesi ve parlamentoya sunulması (Dünya Bankası, Kamu Harcama Yönetimi El Kitabı, Haziran 1998, <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/handbook/pem98.pdf>)

ülke tarafından kullanılmaktadır<sup>12</sup>. Uzun vadeli mali projeksiyonlar cari dönemde uygulanan politikaların seçilmiş özet mali göstergeler karşısında 10 yıl ya da daha uzun bir dönemde sürdürülebilirliğini değerlendirmekte, nüfus yapısında meydana gelen değişikliklerin bütçe üzerindeki etkisini ölçmeyi/tahmin etmeyi amaçlamaktadır. Cari dönemde uygulanan politikaların uzun vadeli etkilerinin değerlendirilmesi ve gelecek nesiller üzerindeki fayda ve maliyetlerinin ölçülebilmesi açısından çok yıllık bütçeleme önemlidir. Ancak, ekonomik aktivitenin gelecekteki düzeyine ilişkin projeksiyonların dalgalanmalara duyarlı olması nedeniyle uzun vadeli projeksiyonlar öngörüden çok gösterge niteliğindedir (Brumby, 1999, s.11).

### **1.3.1.2. Şeffaflık, Hesapverebilirlik, Denetim ve Yaptırım Mekanizmaları – Bağımsız Mali Kurumlar**

Şeffaflık, hesapverebilirlik, denetim ve yaptırım mekanizmaları kurallı maliye politikasının etkin bir şekilde işleyebilmesi için gerekli olan ve kurumsal çerçeve içinde birbirini destekleyen unsurlardır. Söz konusu unsurların yanısıra, giderek artan sayıda ülke örneğinde bağımsız mali kurumlar, kurumsal çerçeve içinde yerlerini almaktadır.

#### **1.3.1.2.1. Şeffaflık/Saydamlık, Hesapverebilirlik, Denetim ve Yaptırım Mekanizmaları**

Kurallı maliye politikasının başarısı mevcut bütçe sisteminin şeffaflığı ve güvenilirliği gibi yapısal özellikleri ile de yakından ilişkilidir. Modern ekonomilerde bütçeler karmaşık bir yapıya sahiptir. Bu durum, vergi mükelleflerinin yükledikleri maliyet ile elde ettikleri faydalar konusunda gerçek bilgiye sahip olamamasına neden olmaktadır.

Bu anlamda büyük önem taşıyan mali saydamlık, hükümetin yapısının ve işlevlerinin, uygulayacağı maliye politikası konusundaki niyetlerinin, kamu kesimi hesaplarının ve mali hedeflerinin kamuya açık olmasını ifade etmektedir (Kopits ve Craig, 1998, s.1). Diğer bir ifadeyle, mali

---

<sup>12</sup> ABD, Avustralya, Yeni Zelanda, Danimarka, Norveç gibi ülkeler 40 yılı aşan çok yıllık raporlar yayınlamaktadırlar.

saydamlık “devletin yaptığı mali işlemlerle ilgili gerçeklerden tasarruf etmediği” bir durumu ifade etmektedir (Emil ve Yılmaz, 2004).

Bütçe uygulamalarında şeffaflık ile mali gerçekleştirmeler arasındaki ilişki literatürde çoğunlukla tartışılmıştır. Şeffaflık, politika yapıcılarının gelir, harcama ve olumlu/olumsuz bütçe gerçekleştirmelerine ilişkin detayları kamuoyu ile paylaşmalarını gerektirmektedir (Barbone ve diğerleri, 2010). Hameed (2005) şeffaflığın mali disiplini sağlamak ve ülkelerin kredi notunu olumlu yönde etkilemekteki önemine dikkat çekmiştir. Debrun ve Kumar (2007a, 2007b) şeffaflığın disiplin sağlayıcı rolüne vurgu yapmıştır. Alesina (2010) ise bütçe süreci ve bütçe gerçekleştirmelerindeki şeffaflığın daha olumlu bütçe gerçekleştirmelerine ulaşmakta en önemli unsur olduğu görüşündedir. Alesina ve Tabellini (2005) ayrıca gelişmekte olan ülkelerde konjonktür yanlısı politika uygulamalarının nedenini şeffaflığa yeterince önem atfedilmemesine bağlamaktadır. Kurala dayalı olsun ya da olmasın başarılı bir maliye politikası için mali şeffaflık son derece önemlidir (Kopits, 2001). Ancak kurallı maliye politikasında yaratıcı muhasebe uygulamalarını önlemeye yardımcı olması gibi nedenlerle ayrıca önem kazanmaktadır<sup>13</sup>.

Şeffaflık bağlamında bütçe sürecinde yer alan aktörlerin rol ve sorumluluklarının açıkça tanımlanması ve mali bilgilere erişimin kolaylaştırılması açısından bütçe sürecinin farklı aşamalarında detaylı raporlar yayımlanması gerekmektedir. Ayrıca, bütçe planlarının güvenilirliği, bütçe öngörülerinin makul makroekonomik projeksiyonlara dayandırılması ve yeni politika uygulamalarının cari dönemdeki ve gelecekteki etkilerinin çok yıllık değerlendirilmesi suretiyle artırılmalıdır. (Avrupa Komisyonu, 2006, s.131).

Şeffaflık aynı zamanda kamu maliyesinin karşı karşıya olduğu risklerin tanımlanmasında ve böylelikle olası açıkların tespitinin sağlanmasında da büyük önem taşımaktadır. Günümüzde Avustralya,

---

<sup>13</sup> Şeffaflık ve kurala dayalı politikalara getirilen eleştiriler kapsamında çalışmada birkaç kez vurgulanan yaratıcı muhasebe uygulamaları mali dengede iyileşmeye işaret eden bir ölçünün hükümetlerin zamanlararası bütçe kısıtında bir iyileşmeye işaret etmemesi halinde ortaya çıkmaktadır. Kurallı maliye politikası uygulamaları daha sonra da vurgulanacağı üzere yaratıcı muhasebe uygulamalarına neden olabileceği yönünde eleştirilmektedir. Yaratıcı muhasebe uygulamalarına başvurulduğu takdirde mali dengeye ilişkin sağlıklı bilgi edinmek ve değerlendirmede bulunmak mümkün olmazken, hükümetlerin maliye politikası uygulamalarına olan güven de önemli ölçüde zedelenebilir. Bu anlamda kurallı maliye politikası uygulamasında saydamlık/şeffaflık ayrı bir önem kazanmaktadır.

Brezilya, Şili, Kolombiya, Endonezya, Yeni Zelanda ve Pakistan tek bir basılı dokümanda mali riskler hakkında bilgi vermektedir (mali risk açıklaması). Mali risk açıklaması genellikle riskler ile ilgili geçmiş dönem deneyimlerini, riskleri bertaraf etmede kullanılacak politikaları ve ileriye dönük risk projeksiyonlarını içermektedir. Ayrıca son küresel finansal krizin ardından hükümetlerin ve merkez bankalarının finansal piyasaların yeniden yapılandırılmasına yönelik olarak yapmış oldukları müdahalelerin yeni mali risklerin ortaya çıkmasına yol açması şeffaflığın önemine bir kez daha vurgu yapmıştır. Yapılan müdahaleler ve ortaya çıkan riskler ile ilgili kapsamlı raporlama çalışmalarının devletin bilançosuna taşıdığı varlık ve yükümlülükleri yönetebilmesine ve finansal piyasalardan çıkmalarını sağlayacak stratejileri geliştirmelerine yardımcı olacağı ileri sürülmüştür. Bu noktada Kamu Finansman İstatistikleri El Kitabı 2001'in (GFSM 2001) kamunun gerçekleştirdiği yeniden yapılandırma operasyonlarının raporlanmasında genel bir çerçeve sunacağı belirtilmiştir<sup>14</sup> (Everaet ve diğerleri, 2009).

Şeffaflığın sağlanması ve ölçülmesinde bazı problemler ortaya çıkmaktadır. Bu problemlerin ortadan kaldırılmasında Uluslararası Para Fonu (IMF) tarafından 1998 yılında yayımlanan Mali Şeffaflığı İyi Uygulama Prensipleri temel bir çerçeve sunmaktadır. Prensipler dört başlık altında toplanmaktadır (IMF, 2007):

1. Maliye politikası ile ilgili görev ve sorumluluğun açıklığı
2. Bütçe sürecinin kamuoyuna açıklığı
3. Maliye politikası ile ilgili bilgilerin kamuoyuna açıklığı,
4. Maliye politikası ile ilgili bilgilerin kalitesinin ve güvenilirliğinin sağlanması

Literatürde şeffaflığın olmadığı bir durumda; hükümetlerin, "yaratıcı muhasebe uygulamalarına", yani kamu harcamalarının gerçek tutarını gizleyici muhasebe işlemlerine yöneleceğine ilişkin görüşler yer almaktadır. Bu durum

---

<sup>14</sup> GFSM 2001'e göre yeniden yapılandırma operasyonları raporlanırken;

- 1- Kamu bilançosunun kapsamı olabildiğince geniş tutulmalıdır. Bilançoda devlet, merkez bankası ve diğer kamu finansman kuruluşlarının aktiviteleri yer almalıdır.
- 2- Varlık ve yükümlülüklerin gerçek değerlerinin tahmin edilmesine dikkat edilmelidir.

aynı zamanda mali büyüklüklerin etkin bir şekilde kontrol edilmesini güçleştirmektedir (Demirbaş, 2010).

Şeffaflık, özellikle hükümetlerin gizli yükümlülükleri konusunda bilinirlik/görünürlük sağlaması anlamında ülkelerin gerçek mali durumlarının/pozisyonlarının ölçülebilmesi açısından önemlidir (Moreno, 2003).

Gelişmiş ülkeler açısından değerlendirildiğinde şeffaflık nadiren piyasa algılarında farklılık yaratsa da, daha fazla şeffaflık finansal piyasaların istikrarını tehdit edici/bozucu bir unsur içermemektedir. Aksine yatırımcıların güvenini artırarak piyasa likiditesini de olumlu yönde etkilemektedir. Aynı zamanda kaynakların daha etkin dağılımını sağlamaktadır (Moreno, 2003)

Şeffaflığın gerektirdiği bir kavram olan hesapverebilirlik mekanizması, işletilmesi ile şeffaflık düzeyini artıran bir özelliğe sahiptir. Dolayısıyla şeffaflık ve hesapverebilirlik birbirlerini tamamlayan kavramlar olarak karşımıza çıkmaktadır.

Demokrasilerin en temel kuralı hesap verme sorumluluğudur. Demokratik sistemlerde kamu yararına mal ve hizmet üretmekten sorumlu devletin kendisine bu yetkiyi veren halka, bu yetkilerini nasıl kullandığı konusunda sağlıklı geri bildirim yapması gerekmektedir. Vatandaş devletin mali faaliyetlerini çeşitli mekanizmalar aracılığıyla sorabilmekle beraber daha geniş anlamda kaynakları yönetme yetkisi verdiği kişileri (politikacıları) seçim süreçleri ile de değerlendirebilmektedir. Ayrıca politikacılar da uyguladıkları politikaları daha iyi izleyebilmek ve bu politikaların uygulanması konusunda atanmışları denetleyebilmek açısından gerçekleştirilen faaliyetleri doğru olarak değerlendirebilecekleri güvenilir bilgilere ihtiyaç duyarlar (Acar, 2007, s.7).

Hesap verme sorumluluğunu güçlendiren mekanizmaların başında, taahhüt edilen harcama ya da bütçe açığı düzeyine ulaşıp ulaşılmadığının gerekçeli olarak ortaya konması gelmektedir. Bu tür bir hesabı vereceğini bilen hükümetin ya da kuruluşun, taahhüt edileni aşan bir harcamada bulunması riski azalmaktadır (Demirbaş, 2010).



Politika yapıcıların şeffaflık düzeyini de artıran raporlama uygulaması, hesap verme sorumluluğunun yerine getirilmesinde yararlanılan bir diğer önemli araç olarak göze çarpmaktadır. Bu bağlamda, kurallı para politikası uygulayan merkez bankalarının kamuoyuna bilgi vermelerini sağlayan periyodik raporlar ve açık mektup gibi iletişim araçlarının maliye politikasını yürüten hükümet birimleri ve kuruluşlar tarafından da kullanılması kamuoyunun maliye politikası hakkındaki bilgi ve farkındalık düzeyini artırmasının yanı sıra kurallı maliye politikası çerçevesi dışına çıkacak uygulamalardan da kaçınılmasını sağlamaktadır.

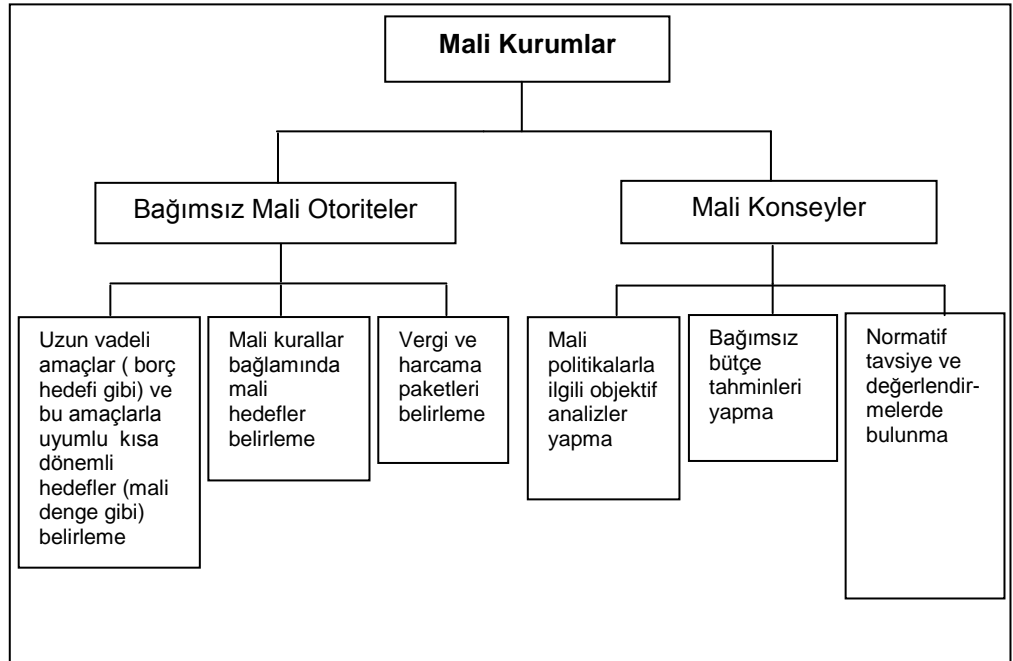
Bu bağlamda uygulama sonrasında programların sistematik olarak değerlendirmelere tabi tutulması, kaynak tahsisinde etkinlik açısından bir hesap verme mekanizması olarak nitelenebilir (Demirbaş, 2010).

Şeffaflık ve hesapverebilirliğin bir diğer gerekliliği ise denetim ve yaptırım mekanizmalarıdır. Denetim mekanizmaları kurallı maliye politikasının sürdürülmesini garanti altına alırken, yaptırım mekanizmaları kurala uyulmamasının getireceği maliyetleri arttırıp ihtiyari politika uygulamalarını sınırlamaktadır. Dolayısıyla, etkin bir denetleme mekanizması ve kurala uyulmaması halinde devreye girecek olan yaptırımların iyi tanımlanması mali kural uygulamalarının etkinliği açısından önemlidir (Özlale, 2010). Ayrıca kurala uyulmaması sonucunda katlanılacak maliyetin ortaya konulması kredibilitiyi destekleyecektir.

Şeffaflık, hesapverebilirlik, denetim ve yaptırım mekanizmaları yukarıda bahsedilen özellikleri ile kurallı maliye politikasının başarı ile uygulanması için gerekli ön şartları sunmaktadır. Söz konusu mekanizmalar ile desteklenmeyen bir kurallı maliye politikası uygulaması kısa zaman zarfında etkinliğini yitirecek, kuraldan sapmalar ve ihtiyari politika uygulamaları ile karşı karşıya kalacaktır.

### 1.3.1.2.2. Bağımsız Mali Kurumlar: Bağımsız Mali Otoriteler ve Mali Konseyler

Maliye politikası uygulamasında kredibilite çok önemli bir yere sahiptir. Politika yapımcıların kendi çıkarlarına yönelik ihtiyari politika uygulama eğilimleri çoğu zaman kredibilitelerinin sorgulanmasına neden olmaktadır. Bu nedenle genel inanış, siyasetten ve politika uygulamalarının yöneldiği belirli çıkar gruplarından bağımsız hareket eden kurumların yaratılması ile kredibilitenin artırılabilceği yönündedir (Naert, 2010). Bu amaçla, mali politikalara ilişkin karar alma yetkisine sahip bağımsız Mali Otoritelerin oluşturulması gündeme gelmiştir (Şekil 1.1).



Şekil 1.1 : Bağımsız Mali Kurumlar

Kaynak: Debrun ve diğerleri, 2009, s.56.

Bağımsız Mali Otoritelerin oluşturulmasında ortak güdü bağımsız merkez bankalarının başarılı deneyimlerinin maliye politikası alanına da uyarlanmasıdır. Ancak maliye politikasının ölçülmesi, araçlarının seçimindeki zorluk ve bu araçların hükümetlerin kontrolü altında olması gibi nedenler maliye politikasına ilişkin karar alma ve uygulama yetkisine sahip Mali Otoritelerin oluşturulmasını zorlaştırmaktadır (Debrun ve diğerleri, 2009, s.56).

Kurallı maliye politikası uygulayan ülkelerde Bağımsız Mali Otoritelerin oluşturulması anlamında halihazırda bir örnek bulunmazken, maliye politikasına ilişkin objektif analiz ve değerlendirme ve tahmin yapan Mali Konsey örnekleri yer almaktadır (Ek 1). Son yaşanan küresel krizle birlikte Mali Konseylerin sayısal mali kural uygulamalarına bir alternatif olarak oluşturulması ve bütçe açığı verme eğiliminin ardında yer alan sebebe bağlı olarak maliye politikasına ilişkin karar alma yetkisini ya da tahmin, analiz, değerlendirme ve tavsiye verme faaliyetlerini üstlenmesine ilişkin görüşler ortaya çıkmıştır (Calmfors ve Wren-Lewis, 2011)

Mali Konseylerin görev alanları arasında (i) geçmişte maliye politikası hedeflerine ulaşıp, ulaşılamadığının ve gelecekte hedeflere ulaşıp ulaşılamayacağına değerlendirilmesini yapmak; (ii) maliye politikasının uzun vadeli sürdürülebilirliğinin ve optimalliğinin analizini yapmak; (iii) mali şeffaflığı analiz etmek; (iv) hükümetlerin politika uygulamalarının maliyetini değerlendirmek; (v) makroekonomik tahminlerde bulunmak ve (vi) maliye politikası uygulamasına ilişkin normatif tavsiyelerde bulunmak yer almaktadır (Calmfors ve Wren-Lewis, 2011, s.15).

Mali Konseylerin bağımsızlığının temin edilmesi açısından Konseyde yer alacak üyeler önem taşımaktadır. Mali Konseyin akademisyenler, hükümet yönetiminde görev alan kamu finansmanı uzmanları, finansal sektör analistleri ve geçmiş dönem politikacılardan oluşabilir (Avusturya örneğinde Merkez Bankası, Konseye çalışan ve finansman sağlamak açısından destek olmaktadır) (Calmfors ve Wren-Lewis, 2011, s.18).

Öte yandan literatürde para politikası uygulamasında bağımsız merkez bankaları oluşturulmasına benzer şekilde maliye politikası uygulamasının da bağımsız mali kurumlara devredilmesine ilişkin tartışmalarda maliye politikasında mevcut asil-vekil ilişkisinin bu durumu mümkün kılmayacağı görüşü de yer almaktadır. Bu görüşe göre para politikasının fiyat istikrarı hedefinin aksine, vergilendirme, harcama ve borçlanma gibi araçların ekonominin durumu ya da politik tercihlere bağlı olması maliye politikasında tek ve kesin bir hedeften söz edilebilmesini zorlaştırmaktadır (Murray ve Wilkes, 2009).

### 1.3.1.3. Sayısal Mali Kurallar

Sayısal mali kurallar, hükümetlerin maliye politikası uygulamalarında bütçe dengesi, borç, harcama ve vergi düzeylerinin nominal tutarı ya da oranı gibi mali göstergeler üzerine konulan belirli ve anayasal ya da yasal düzeyde bağlayıcı kısıtlar olarak tanımlanmaktadır (Kennedy ve diğerleri, 2001).

Sayısal mali kurallar Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı (OECD) ve IMF gibi uluslararası kuruluşlar tarafından da bütçe açığını ve borç stokunu düşürmeye yönelik uygulanan mali konsolidasyon politikalarının önemli bir unsuru olarak görülmektedir (Murray ve Wilkes, 2009).

Sayısal mali kuralların uygulanma nedenleri farklılık göstermektedir. Kopits ve Symansky (1998) sayısal mali kuralların uygulanma nedenlerini makroekonomik istikrarın sağlanması, diğer finansal politikaların desteklenmesi, uzun vadeli mali sürdürülebilirliğin sağlanması, maliye politikaları uygulamasında hükümetlerin kredibilitésinin güçlendirilmesi ve federasyon ya da uluslararası düzenlemeler yapısı içinde oluşabilecek negatif dışsallıkların önlenmesi olarak belirtmişlerdir.

Kopits ve Symansky (1998) ayrıca mali kuralların ideal özelliklerini iyi tanımlanmışlık, şeffaflık, nihai hedef doğrultusunda yeterlilik, tutarlılık, basitlik, esneklik, uygulanabilirlik ve etkinlik olarak tanımlamışlardır.

Sayısal mali kurallar temel olarak kısa vadede makroekonomik istikrarın; uzun vadede ise mali sorumluluk ve sürdürülebilirliğin sağlanmasını hedeflemektedir. Mali sorumluluk hedefi daha çok borç birikiminin kontrol altına alınması ile ilişkilidir. Mali sorumluluğun öngörülebilir geleceği içerecek şekilde genişletilmesi uzun vadeli görünüm ve sürdürülebilirlik konuları ile mali otoritelerin gelecekteki politika tercihlerinde güçlü ve sorumlu davranacaklarına ilişkin kamuoyunda güven oluşturmaları gerekliliğini ön plana çıkarmaktadır. Uzun vadeli mali sürdürülebilirlik finansal piyasalar ve kamuoyunda kredibilitésinin sağlanması ile ilişkilidir. Hem uzun vadeli sürdürülebilirlik hem de kısa vadeli istikrar hedefleri mali kuralların uygulama ve yaptırım açısından şeffaf ve yönetilebilir olmasını gerektirmektedir (Anderson ve Minarik, 2006, s. 165).

Sayısal mali kurallar başlangıçta artan bütçe açıklarını kontrol altına almak için uygulanırken günümüzde bir çok ülke nüfus yapısının hızla değişmesine bağlı olarak uzun vadeli mali sürdürülebilirliğin sağlanması amacıyla sayısal mali kuralları uygulamaktadır. Mali kurallar gelişmiş ülkelerde önceden sağlanmış olan mali istikrarın korunması için kullanılırken, gelişmekte olan ülkelere kredibilite inşa etmek / güçlendirmek amacıyla uygulanmaktadır (Özlale, 2010).

Sayısal mali kuralların etkileri oluşturulma şekli ve yapılarına bağlı olarak ortaya çıkmaktadır. Sayısal kurallar uygulandıkları ülkelerin gelenekleri ve ekonomik koşullarına bağlı olarak anayasa, yasa, politik taahhüt ya da uluslararası anlaşmalar kapsamında belirlenebilmektedir. Kuralların yasal dayanağı belirlenirken esneklik, kredibilite ve şeffaflık gibi unsurlar arasındaki etkileşim ve ödünleşim önem kazanmaktadır. Örneğin anayasal düzeyde belirlenen kurallar hükümetlerin kredibilitelerini artırırken, değiştirilmeleri zor olduğu için daha genel belirlenme, diğer bir ifadeyle açık ya da şeffaf olmama riski ile karşı karşıyadır. Diğer taraftan yasal düzeyde belirlenen kurallar, anayasal kurallara göre koşullara uygun olarak daha kolay değiştirilebilir (daha esnek) olmaları nedeniyle daha detaylı (daha şeffaf) oluşturulabilmektedir. Bu nedenle kuralların, hükümetlerin gerektiğinde çevrim karşıtı politika uygulamalarına izin vermeyecek ölçüde katı olarak belirlenmesinin yerine uygulamaların işlerliğini sağlayacak ve aynı zamanda bağlayıcılığını kısıtlamayacak şekilde esnek olarak oluşturulması sağlanmalıdır (Kennedy ve diğerleri, 2001). Kuralların yasal çerçevesi ne kadar etkin oluşturulursa oluşturulsun politik taahhüt gerekli ve önemlidir. Politik taahhütün olmadığı bir durumda, piyasa oyuncularını ya da seçmenlerin kriz dönemlerinde ya da zor koşullarda kurala uyulmayacağı yönünde bir inanış ve beklentilerinin oluşması kural uygulamalarının kredibilitelerini olumsuz etkileyecektir (Murray ve Wilkes, 2009). Ayrıca kuralların etkin işleyişini sağlamak için yaptırım ve otomatik düzeltme mekanizmalarının varlığı ve açıkça tanımlanması da gerekmektedir.

Literatürde sayısal mali kuralların daha düşük bütçe açığı veya daha yüksek bütçe fazlası sağlamaları açısından bütçe sonuçları üzerinde etkili

olduğu kabul edilmektedir. Ayuso-i Casals ve diğerleri (2007) AB ülkelerindeki sayısal kurallara ilişkin yaptıkları çalışmada, mali kuralların mali gelişmeler üzerinde daha düşük bütçe açığı ya da daha yüksek bütçe fazlası, kamu harcamalarında ılımlı artış ve daha az çevrim yanlısı maliye politikası uygulamaları şeklinde olumlu etkileri olduğu sonucuna ulaşmıştır.

Ülke deneyimlerini inceleyen çalışmalar, hem sayısal mali kural uygulayan hem de uygulamayan ülkelerde başarılı mali konsolidasyon süreçlerinin yaşandığını göstermektedir. Bu durum, sayısal mali kuralların bazı ülkelerde mali disiplinin sağlanmasında yardımcı hatta gerekli olduğu ancak bazı ülkelerde ise uygulanmasının gerekli olmadığı görüşünü desteklemektedir (Kennedy ve diğerleri, 2001).

#### **1.3.1.3.1. Bütçe Dengesi Kuralları**

Bütçe dengesine ilişkin kurallar doğrudan bütçe açıklarının hacminin sınırlandırılmasını amaçlamaktadır. Söz konusu kural uygulamasında toplam bütçe dengesi, cari bütçe dengesi, devresel etkilerden arındırılmış bütçe dengesi, yapısal bütçe dengesi ya da faiz dışı bütçe dengesi (birincil denge) gibi göstergeler üzerine kısıt konulabilmektedir. Söz konusu kısıt nominal bir değer olabileceği gibi oransal olarak da belirlenebilir. Bütçe dengesine ilişkin kurallar bütçe açığının azaltılması suretiyle nihai olarak borç stokunun azaltılması üzerinde de etkilidir.

Bütçe dengesine ilişkin kurallar maliye politikası uygulamasında çevrim yanlısı bir etki yarattıkları yönünde eleştirilmektedir. Alesina ve Perotti (1999) denk bütçe kuralının esnek olmamakla birlikte konjonktür yanlısı bir özellik sergileyerek makroekonomik istikrarı bozucu etkisinin olduğunu savunmaktadır. Bu nedenle, kural uygulamasında zaman ufkunun artırılarak otomatik istikrar sağlayıcıların işleyişine imkan verecek şekilde esneklik sağlanması için mali kuralın bir çevrim/devre sürecine yayılması gündeme gelmiştir. Ancak, Hemming ve Kell (2001) tarafından da vurgulandığı üzere bu şekilde sağlanan esneklik, mali performansın ölçülmesinde kullanılan göstergede belirsizlik yaratarak kuralın gözetimini ve nihai olarak kredibilitelerini olumsuz yönde etkilemektedir.

Kuralın çevrim sürecine yayılmasındaki problem, politika uygulayıcıların çevrim süresince kurala uymayıp çevrim sonunda düzeltici tedbirler uygulayabilmeleridir (Hemming ve Kell, 2001). Bu probleme çözüm olarak, kural uygulamasında devresel uyarlanmış bütçe dengesinin kullanılması önerilmektedir. Devresel uyarlanmış bütçe dengesi kuralı ise basitlik ve izlenebilirliğin sağlanamaması açısından uygulamada bir takım zorluklar içermektedir.

Bütçe dengesi kurallarına getirilen bir diğer eleştiri ise kurala uyulması için verimsiz harcamalar yerine yatırım ve araştırma-geliştirme (AR-GE) faaliyetlerine ilişkin verimli harcamalarda kısıntıya gidilmesi riskinin var olduğu ve bunun da uzun vadeli büyüme potansiyelini olumsuz etkileyeceğidir. Bu probleme çözüm olarak ise, söz konusu bütçe kalemlerinin kural kapsamından çıkarılması (altın kural olarak da ifade edilebilir) şeklinde bir yöntem önerilse de söz konusu uygulamada denetim ve gözetim mekanizması etkin işleyemeyebilmektedir. Diğer taraftan, artan harcama baskıları karşısında kurala uyulması için harcamalarda kısıntıya gidilmesi yerine geçici olarak gelirleri artırma yolunun tercih edilmesi riski de mevcuttur.

Alesina ve Bayoumi (1996) Amerika Birleşik Devletleri (ABD) eyaletlerine ilişkin yaptıkları çalışmada denk bütçe kurallarının mali disiplinin sağlanmasında etkili olduğu ve çıktı dalgalanmalarını artırması anlamında bir maliyetinin olmadığı; buna karşın konjonktür karşıtı politika uygulamalarını azaltmak pahasına, daha düşük bütçe açıkları ve mali şoklara daha çabuk tepki verebilmesi açısından bütçe disiplini sağlayabildiği sonucuna ulaşmıştır.

#### **1.3.1.3.2. Borç/Borçlanma Kuralları**

Borçlanma ve borç stokuna ilişkin kurallar, borçlanma yetkisine, kamu borcunun nominal değerine ya da hasılaya oranına kısıt koyarak borcun sürdürülebilirliğinin sağlanmasını hedefleyen kurallardır.

Borç kuralları kapsamında, yurtiçi kaynaklardan borçlanmaya ilişkin belirli sınırlamalar konulması, toplam borçlanma limitlerinin belirlenmesi, borçlanmanın parlamentonun belirli oranda bir çoğunluğunun kararına bağlanması, yerel yönetimlerin borçlanma yetki ve sınırlarının anayasada açıkça belirlenmesi ve hükümetlerin merkez bankası kaynaklarından borçlanması üzerine sınırlar getirilebilmesi söz konusudur (Ercan Dede, 2010).

Borç stoğu kısıtı ile ilgili en önemli problem optimal kamu borç stoğunun belirlenmesinin zorluğudur. Borç düzeyinde yaşanan dalgalanmaların refah artırıcı etkileri göz önüne alındığında, borç seviyesi için nokta hedef yerine bir borç tavanının belirlenmesi daha uygun olmaktadır. Ancak borç tavanının cari borç düzeyinin oldukça üzerinde belirlenmesi kısa vadede maliye politikası uygulamalarının sınırlandırılmamasına yol açacaktır. Bu nedenle borç tavanı ile beraber borç seviyesine ilişkin bir patikanın belirlenmesi uygulamanın esneklik ve kredibilite kazanmasına neden olacaktır. Bu noktada önemli olan bir diğer husus ise patikanın zaman ve oran açısından çok gevşek belirlenmemesidir (Hemming ve Kell, 2001).

Borçlanma kuralı oluşturulurken hangi borç stoğu tanımının kullanılacağı da bir diğer önemli problemdir. Brüt borç stoğu tanımı kamuoyu tarafından kolayca anlaşılabilir ve ülkelerarası karşılaştırılabilir olması açısından tercih edilmektedir. Diğer taraftan, net borç stoğu hesaplamaları zorluklar içerse de mali sürdürülebilirlik açısından brüt borç stokundan daha anlamlı bir göstergedir (Hemming ve Kell, 2001). Ayrıca toplam kamu sektörü borç stoğu yerine merkezi idare borç stoğunun kural oluşturulurken temel alınması, verilerin izlenmesini kolaylaştırırken, uygulamada bazı harcamaların kamu kesiminin bir bölümünden diğer bölümüne aktarılması, kuralların resmi olarak delinmeden, mali disiplinden uzaklaşılmasını mümkün kılabilir (Ercan Dede, 2010).

#### **1.3.1.3.3. Harcama Kuralları**

Harcama kuralları toplam kamu harcamalarının ya da harcamaların artış hızının belirli bir düzeyde tutulması ya da azaltılmasına ilişkin



konulabileceği gibi faiz dışı harcama düzeyi ile bütçenin belirli alt kalemleri üzerine konulan nominal tavanlar ya da alternatif harcama toplamalarına yönelik hasılaya veya gelirlere paralel oransal sınırlamalar şeklindeki kısıtlamalar olarak da belirlenebilmektedir.

Harcama kuralları, doğrudan bütçe açığına odaklanmak yerine harcamalarda artışa ve gelirlere azalmaya neden olacak politikaları sınırlamak şeklinde belirlenirken, temel amaçları aslında harcamaların kontrol altına alınması suretiyle bütçe açığı eğiliminin engellenmesi ve böylelikle mali disiplinin sağlanmasıdır.

Harcama kurallarının bütçenin doğrudan siyasi iradenin kontrolündeki kalemleri hedeflemesi, hükümetleri kurala uyulmasında daha hesapverebilir olmak durumunda bırakmaktadır. Harcama kurallarının bu açıdan benzer bir diğer avantajı kamuoyuna anlatılması ve kamuoyu tarafından takip edilmesinin kolay oluşudur.

Harcama kuralları aynı zamanda kamu harcamalarının yeniden önceliklendirilmesine ilişkin stratejilerin bir parçası olarak kullanılabilen ve böylelikle kamu kesiminin faaliyetlerinin kalitesinin artırılması ve ekonomideki büyüklüğünün sınırlandırılmasına doğrudan yardımcı olabilmektedir (Avrupa Komisyonu, 2010).

Harcama kuralları hakkındaki eleştirilerden biri bu tür kuralların yaratıcı muhasebeleştirme yöntemleriyle aşılabildiğidir. Bu kurallar hakkındaki diğer bir eleştiri ise bütçe harcamalarına getirilen sınırlamaların kısa dönemler için belirlenmesinden dolayı maliye politikası hakkındaki uzun vadeli beklentileri etkileyememesidir (Hemming ve Kell, 2001).

Harcama limiti uygulaması ile ekonominin genişlemesi sırasında sıkı maliye politikası uygulanması mümkündür. Bu da bu tip mali kuralları, kamu mali disiplinin sağlanmasında açık üzerinden tanımlanan kurallara göre daha başarılı kılmaktadır. Yine, harcama limitinin, açık üzerinden tanımlanan mali kurallara göre herhangi bir zamanda ve ekonomik koşul altında otomatik stabilizatörlerin işlemesine imkân vermesi önemli bir avantaj sayılmaktadır (Kaya, 2009, s.23).

Harcama kurallarının temelde harcama kalemlerine odaklanması, gelir kalemleri üzerine ise herhangi bir kısıtlama getirmemesi, söz konusu kuralların borç sürdürülebilirliğine katkısının sınırlı ve dolaylı olması sonucunu doğurmuştur. Debrun (2008) harcama kurallarının borçlanmaya ve bütçeye ilişkin kurullarla birlikte uygulanması gerektiğini belirtmektedir.

Alesina ve Perotti (1996), Von Hagen ve diğerleri (2000) farklı ülkelerin mali uyum süreçlerini karşılaştıran ampirik çalışmalarında harcamalara getirilen kısıtların çalışmanın takip eden bölümünde incelenecek gelir kurallarına göre daha başarılı olduğunu ortaya koymuştur.

#### **1.3.1.3.4. Gelir Kuralları**

Gelirlere ilişkin kurallar toplam kamu gelirlerine taban ya da tavan kısıtı getirilmesi şeklinde oluşturulabilir. Taban gelir hedefinin amacı gelirlerin belirli bir seviyenin altına düşmesini engellemek iken tavan gelir uygulamasının amacı aşırı vergi toplanmasının önüne geçilmesidir.

Gelir tahsilatlarının tahmin edilen düzeyin üzerinde gerçekleşmesi durumunda bu fazlanın harcama artışı yaratmadan ihtiyatlılık fonu şeklinde tasarlanan havuzlarda biriktirilmesi de söz konusu olabilmektedir.

Harcama kuralında olduğu gibi gelir kuralı da tek başına borç sürdürülebilirliğini sağlamak için yeterli değildir. Diğer taraftan, sadece bütçe gelirlerine odaklanması politika uygulayıcıların bütçe açığı eğilimini azaltmaz. IMF'nin 2008 verilerine göre mali kurallar arasında gelir kuralı en az tercih edilen kuraldır.

Gelir kuralının oluşturulmasında öncelikli önem arz eden gelir sisteminin etkinliğini sağlayacak vergi politikalarının oluşturulması; vergi sisteminin olabildiğince piyasa dengelerini bozmayacak, sektörler arasında yatırım, tasarruf tercihlerini etkilemeyecek basit ve anlaşılabilir bir mevzuatla uygulanabilmesi; vergi uygulamasının mümkün olduğunca tarafsız olması, vergi idaresinin etkinliğinin sağlanması (Yılmaz, 2007) yönünde alt yapıya sahip olunmasıdır. Bu altyapının yapısal reformlar ve siyasi iradenin güçlü taahhüdü ile desteklenmesi gerekmektedir.

### 1.3.1.3.5. Sayısal Mali Kurallara Getirilen Eleştiriler

Her bir sayısal mali kural çeşidinin kendine özgü olumlu ve olumsuz yönleri ve etkileri bulunmaktadır (Ek 2). Bu nedenle ülkeler kurallı maliye politikası uygulamalarında genelde farklı mali kural türlerinin kombinasyonlarını tercih etmektedirler.

Sayısal mali kurallar politikacıların keyfi harcamalarının kontrol altına alınması açısından etkili; mali göstergelerin takip edilebilmesi sürecinde basit, kolay anlaşılabilir olmaları ve şeffaflık sağlamaları açısından tercih edilen kurallardır. Ancak sıkı kural uygulamalarının yaratıcı muhasebe yöntemleri ya da borç araçları ile politika yapıcılar tarafından ihlal edilebilmeleri etkinliklerini sınırlamaktadır (Von Hagen, 2005).

Sayısal mali kural uygulamaları ile mali performansta iyileşme beraber görülse de nedenselliğin yönü açısından bir kesinlik yoktur. Kural uygulamaları hükümetleri daha sorumlu politika uygulamalarına yöneltebilirken; politika uygulamalarında sorumlu davranış sergileyen bir hükümet de bu tarz kural uygulamalarını benimseyebilmektedir (OECD, 2007).

Fatas ve Mihov (2003) yasa ile belirlenmiş sayısal mali kural uygulamalarının hükümetlerin gereksiz dalgalanma yaratan ihtiyari politika uygulamalarını engelleyebileceği görüşündedir. Poterba (1994) ise bütçe açığı ve borç kriterleri üzerine konan katı sayısal mali kural uygulamalarının çevrim yanlısı hareket ederek maliye politikası uygulamalarını etkinliğini azaltarak makroekonomik dalgalanmaları artıracığı görüşündedir.

Sayısal mali kural uygulamalarının maliye politikasının konjonktür karşıtı politika uygulamalarını sınırlayarak otomatik dengeleyici olma özelliğini etkileyeceğine ilişkin görüşler vardır. Hatta sıkı kural uygulamaları devresel dalgalanmaların şiddetini artırabilmektedir (Kennedy ve diğerleri, 2001). Bu problemle karşılaşmamak için politika kararlarının döngüsel hareketlerden önce alınması gerekir (Özlale, 2010).

Son olarak mali kuralların bazı ülkelerde sıklıkla değiştirilmesi, kuralların bağlayıcılığının ve yaptırım gücünün sınırlı olabileceğini işaret etmektedir. Özellikle hükümet değişikliklerinin ve koalisyonların fazla olduğu ekonomilerde mali kurallar üzerinde geniş bir uzlaşa sağlanması, maliye politikasının güvenilir olması ve ekonomideki belirsizlikleri en aza indirmesi açısından önem taşımaktadır (Özlale, 2010).

### **1.3.2. Kurallı Maliye Politikası Uygulamasına İlişkin Değerlendirmeler ve Tartışmalar**

Mali kuralların avantaj ve dezavantajları maliye politikasına ilişkin literatürde üzerinde en fazla tartışılan konuların başında gelmektedir. Ancak söz konusu tartışmaya ilişkin ampirik kanıtların sayısının son derece az olduğu dikkat çekmektedir (Langenus, 2001).

Mali kural uygulamasının olumsuz yanlarına dikkat çekenlerin en sık başvurduğu argüman mali kural uygulamasının maliye politikasının esnekliğini azaltmasıdır. Bu görüşe göre; kurallı maliye politikası hükümetleri gerektiğinde çevrim karşıtı maliye politikası uygulaması konusunda kısıtlamakta (Kennedy ve diğerleri, 2001); özellikle ekonomide daralmanın yaşandığı dönemlerde krizle mücadele ile uyumlu olmayan aşırı daraltıcı sonuçlara yol açabilmektedir (Günaydın ve Eser, 2009). Bu bağlamda literatürde ihtiyari maliye politikalarının kaynakların adil ve etkin dağılımı ile istikrar gibi geleneksel mali hedeflere ulaşmada daha etkili olduğuna dair görüşler bulunmaktadır.

Kurallı maliye politikasına ilişkin bir diğer eleştiri ise mali kural yolu ile kamu yatırımlarının olumsuz etkilenmesidir. Kamu yatırımlarının harcama kesintileri açısından kolaylıkla hedef alınabilecek harcamalar olması (Payzanoğlu, 2009, s.8), mali disiplinin sağlanması amacıyla ortaya konan bir mali kural uygulamasında bu kalem üzerinde baskı oluşmasına neden olmaktadır.

Literatürde kamu yatırımlarının azaltılmasının ülkede üretim açığının oluşmasına neden olduğu ileri sürülmektedir (Ercan Dede, 2010)<sup>15</sup>.

Mali kuralların gereksiz bürokratik yapılanmalara ve işlemlere yol açtığı yönündeki eleştiriler de literatürde sıklıkla yer almaktadır. Bu eleştirileri yöneltenler özellikle kısa vadede mali kural uygulamasının etkisiz olduğunu ve hantal bir bürokratik mekanizmaya yol açtığını ileri sürmektedir.

Literatürde piyasaların verdikleri tepkilerle hükümetlerin disiplinsiz davranışlarını veya hatalı politikalarını düzeltebileceği ileri sürülmüş, bu doğrultuda mali kurallara ihtiyaç duyulmaması gerektiği belirtilmiştir (Kopits, 2001).

Mali kural uygulamaları çoğunlukla yasal düzenlemeler yoluyla hayata geçirilmektedir. Literatürde politika yapımcıların bu yasal düzenlemeleri kendilerine açık kapı bırakacak şekilde yapabilecekleri veya yaratıcı muhasebeleştirme teknikleri gibi yöntemler kullanarak kural ile sağlanmak istenen mali disiplinin zayıflamasına neden olabilecekleri ve kamuoyunu yanlış bilgilendirebilecekleri ileri sürülmüştür (Kopits, 2001).

Kurallı maliye politikasını savunanların başlıca argümanı ise bu uygulama yolu ile maliye politikasının siyasi süreç ve çekişmelerden bağımsız bir şekilde oluşturulabilmesinin sağlanmasıdır (Kopits, 2001). Bu görüşe göre mali kurallar, harcama ve bütçe açığı eğilimlerini baskı altına alarak kamu borçlarının sürdürülemez bir seviyeye ulaşmasını ve bütçenin aşırı açık vermesini engellemektedir.

---

<sup>15</sup> Kamu yatırımları harcamaları ülkelerin varlık yapısının zaman içinde değişimini ifade etmektedir. Bir ülkede bir dönemde yapılan yatırım mevcut sermaye/varlık stokuna yapılan ilave ile toplam varlık stokunun dönem başındaki değerini korumaya yönelik olarak yapılan bakım-onarım harcamaları kapsamaktadır. Bu iki yatırım ise bize bir dönemde bir ülkedeki gayri safi veya diğer ifadesiyle brüt yatırımları vermektedir. Dolayısı ile sermaye stokunun aşınma ve yıpranması için yapılan harcamalar bize ülkenin yatırım stokundaki değişmeyi göstermektedir. Burada altı çizilmesi gereken nokta klasik açık ölçme yöntemlerinin, verilen fazlanın veya açıktaki düşmenin (yaratılan yükümlülüğün) gerçek boyutunu bir çok ülkede vermemesidir. Gerçek açık veya yaratılan yükümlülük kamu sektörünün varlıkları ile yükümlülükleri arasındaki fark olarak ifade edilen kamu sektörünün net değerindeki değişimdir. Eğer verilen fazla net varlıkların çözülmesi sonucu net değer düşmesi sonucu ile ediliyorsa aslında bu orta vadede büyümesinin ana kaynağı olan varlık yapısının bozulmasına neden olan bir sonuç ortaya koymaktadır. Bu anlamda, kamu yatırımlarındaki azalma devletlerin varlıklarını azaltarak borç yükünü azaltılması hedefinin bir sonucu olarak da uygulama alanı bulmaktadır. Kamu yatırımlarının yapılmaması bir anlamda devletin gelecekteki gelirlerinden vazgeçmesi anlamına gelir. Bu şekilde kamu harcamaları azaltılarak borç yükü düşürülürken gelecekteki gelirden fedakarlık etmek sureti ile kamu bilançosunun varlık tarafı da aşındırılmaktadır. Bir diğer ifadeyle, harcama kısıntısı yolu ile klasik açık azalmış gibi görünse de (ya da görünürde net değer artmış gibi olsa da), eğer bu yatırım harcamaları üzerinde kısıntı sağlayarak yapılmışsa, bu yatırımların ilerdeki gelir yaratıcı etkileri azalacağı için aslında net-değerde bir artışta olmayacaktır (Yılmaz, 2007, s. 212-213).

Literatürde, kurumsal düzenlemelerin ve sayısal mali kural uygulamalarının bütçe gerçekleştirmelerini olumlu etkilediği – daha düşük bütçe açığı, daha yüksek bütçe fazlası, kamu harcamalarının sınırlı artışı ve daha az çevrim yanlısı politika uygulama dönemleri –, böylelikle risk primi gibi ülkeye yönelik uluslararası piyasalardaki beklentileri ölçen göstergelerdeki görünümü iyileştirdiği ve mali disiplinin sağlanmasında önemli bir rol oynadığı şeklinde görüşler sıkça yer almıştır. Von Hagen ve Harden (1994) kural uygulamaları sonucunda sağlanan mali disiplinin kamu borcunun orta ve uzun vadede sürdürülebilirliğini garanti altına alacağını ve hükümetlerin şoklara karşı manevra alanını artıracaklarını savunmaktadırlar. Ayrıca mali kurallara esneklik kazandıran kaçış hükümleri veya altın kural gibi kendiliğinden esnek kural uygulamalarının kriz dönemlerinde maliye politikasının krize göre pozisyon almasını sağlayabildiği ileri sürülmüştür (Ercan Dede, 2010). Bu bağlamda, kurallı maliye politikasını eleştirenlerin sıklıkla başvurduğu “mali kuralın politikaların esnekliğini azalttığı” argümanına karşıt bir görüş ortaya konmaktadır.

Mali kural uygulamasına ilişkin bir diğer olumlu görüş de bu uygulamanın maliye politikasını bir kırılma kaynağı olmaktan çıkarmasıdır. Özellikle eski Doğu Bloku ülkelerinin küresel ekonomiye eklemlenme süreçlerinde mali kuralların spekülasyon sermaye hareketlerine karşı dayanıklılığı artırma ve istikrar ile büyümeyi korumada etkili olduğu belirtilmiş, benzer biçimde federal devletlerde de merkezi hükümet altı yönetim birimlerinin piyasalarda güven tesis etmesinde mali kuralların yardımcı olduğu belirtilmiştir.

Literatürde kurallı maliye politikası uygulamalarının politikaların öngörülebilirliğini artırarak hükümetlerin kredibilitelerini güçlendirdiği dikkat çekilen bir diğer noktadır. Benzer biçimde mali kuralların, mali düzenlemelerde süreklilik sağlayarak politikaların görünürlüğünü artırarak kamu maliyesinin sürdürülebilirliğine katkı sağladığı belirtilmiştir (Karakurt ve Akdemir, 2010). Bu doğrultuda şeffaflığın mali kuralların etkinliğinde oynadığı önemli rol literatürde üzerinde durulan önemli bir olgudur. Kilpatrick (2001) mali kuralların uygulandığı ülkelerde bütçeleştirme sürecinde şeffaflığın

artırılması ile esneklik içeren uygulamalar olsa da kredibilitenin korunabileceğini belirtmiştir.

Literatürde son olarak mali kuralların kamuoyu ile etkin iletişimde de rol oynadığı vurgulanmaktadır. Mali kuralların kendilerine eşlik eden şeffaflık ve hesapverebilirlik mekanizmaları ile birlikte kamuoyunun uygulanan politikaya ilişkin farkındalık düzeyini artırdığı ileri sürülmektedir.

### **1.3.3. Kurallı Maliye Politikası – Para Politikası İlişkisi**

Kurallı maliye politikası uygulamalarının temel amaçları arasında makroekonomik istikrarın ve uzun vadeli mali sürdürülebilirliğin sağlanması yer almaktadır. Makroekonomik istikrar ise düşük ve sürdürülebilir bir enflasyon düzeyi ile kabul edilebilir bir büyüme oranına sahip bir ortamda maliye ve para politikasının koordinasyon içerisinde hareket etmesini gerektirmektedir.

Mali disiplin kamu gelir ve giderleri arasındaki dengeyi ifade etmektedir. Kamu gelir ve giderleri arasında dengenin olmadığı bir durumda ortaya çıkan açık vergi, borçlanma ya da senyoraaj gelirleri ile kapatılacaktır.

Ricardocu Denklik Teoremi, bütçe açıklarının vergi ya da borçlanma ile finansmanında bir farklılık olmadığını; çünkü cari dönemde vergileri artırmayıp açığın borçlanma ile finanse edilmesinin gelecekte borçların ödenmesinde borcun şimdiki değeriyle aynı miktarda bir vergi artışına yol açacağını; bunun da bireylerin iktisadi kararlarında ya da toplam talep, genel fiyat düzeyi ve faiz oranlarında herhangi bir etkisinin olmayacağını savunmaktadır. Diğer taraftan Ricardocu olmayan görüş ise borçlanma ile sürdürülen maliye politikasının uzun vadede (gelecekte vergi artışlarının olmayacağı düşüncesi ile) servet etkisi yaratarak tasarrufları azaltacağını, faiz oranlarını artıracığını ve sermaye oluşumunu olumsuz yönde etkileyeceğini kabul etmektedir. Ricardocu olmayan denkliğin kabul edildiği FTPL, uzun dönemde fiyatlar genel seviyesinin bütçe açıkları ve borç stoku seviyesi tarafından belirlendiğini öne sürmektedir. Hükümetlerin

zamanlararası bütçe kısıtı her zaman genel fiyat düzeyindeki değişimler ile sağlanacaktır.

FTPL'nin ortaya koyduğu şekilde maliye politikasının baskın bir rol oynadığı ekonomilerde, parasal disiplinin sağlanması yalnızca para otoritesinin insiyatifinde değildir. Mali baskınlığın yaşandığı bir ekonomide bütçe açıklarının senyoraj yoluyla finanse edilmesi para arzının artmasına ve parasal disiplinin gereği olan enflasyonla mücadelenin tehlikeye girmesine neden olmaktadır.

Bağımsız merkez bankaları tarafından uygulanan enflasyon hedeflemesi rejiminin kredibilitesi ne kadar yüksekse, hükümetlerin maliye politikası uygulamalarında mali dengeyi sağlamak için merkez bankası kaynaklarına başvurmaları da o kadar zor olacaktır. Bu nedenle, senyoraj aracının kullanılabilirliği ortadan kalkınca hükümetler borçlarını finanse edebilmek için faiz dışı fazla gerçekleştirmelerini artırmaya çalışacak ve böylelikle enflasyon hedeflemesi rejimi bütçe dengesi üzerinde doğal bir kısıt oluşturacaktır.

Merkez bankalarının eylemleri ile enflasyon beklentilerini şekillendirmesi ve bu beklentileri enflasyon hedef aralığı içerisinde tutabilmesini garanti altına almasını ifade eden işlevsel bağımsızlık ancak mali beklentilerin fiyat istikrarı ile uyumlu olduğu bir durumda sağlanabilmektedir (Herrera, 2005, s.21)

Mali disiplinin tesis edilmesi suretiyle mali baskınlığın azaltılması fiyat istikrarı hedefiyle uyumlu para politikası uygulamalarına imkan sağlarken, herhangi bir şok karşısında para politikasının etkinliğini yitirdiği bir durumda mali disiplinin sağlanması, maliye politikasının beklentileri bozmadan aktif bir şekilde kullanılabilmesine imkan vermektedir.



### 1.3.4. Kamu Borcunun Sürdürülebilirliği<sup>16</sup>

Literatürde maliye politikasına ilişkin çeşitli “sürdürülebilirlik” kavramları tanımlanmaktadır. Mali sürdürülebilirlik kavramı bu tanımlar arasında bütçe açıklarının ve borçların sürdürülebilirliğini içeren en geniş kapsamlı olandır. En basit tanımla mali sürdürülebilirlik, hükümetlerin cari dönemde ve gelecek dönemlerde yükümlülüklerini yerine getirebilmesini ifade etmektedir.

Domar (1944) sürdürülebilir maliye politikası için kamu borç oranının vergi oranlarında sürekli bir artışı gerektirmeyecek şekilde belirli bir seviyeye yakınsaması gerektiğini ileri sürerken, Buitter (1985) ve Blanchard ve diğerleri (1990) ise kamu borcunun Gayri Safi Yurtiçi Hasıla (GSYİH)'ye oranının nihai olarak başlangıç seviyesine yakınsaması gerektiği şeklinde daha net bir ifade kullanmışlardır. Blanchard ve diğerleri (1990) ayrıca mali sürdürülebilirliğin sağlanması için gelecekteki birincil fazlaların bugünkü değerinin cari borca eşit olması koşulunu sağlaması gerektiğini ileri sürmüştür.

Mali sürdürülebilirlik kavramı ödeme gücü kavramını da içermektedir. Borç stokunun sınırsız bir zaman diliminde oluşturulan birincil fazlalarla ödenebiliyor olması ödeme gücünü göstermektedir. Burnside (2005) mali sürdürülebilirlik için hükümetlerin cari dönemde uyguladıkları politikaları gelecekte de devam ettirebilmeleri gerektiğini savunmaktadır. Bu halde, mali sürdürülebilirlik, bir ülkenin, borçlarını ödeyememe aczine düşmeden cari dönemde uyguladığı politika setini ileriki dönemlerde de uygulayarak borçlarını kontrol altında tutabilmesi olarak tanımlanabilir (Şen ve diğerleri, 2010, s.105).

Mali sürdürülebilirlik kavramı temelde bütçe kısıtı kavramı ile ilişkilidir. Bütçe kısıtı, devletin cari dönem harcamaları ve borç servis harcamaları toplamının vergi gelirleri ve borçlanma yolu ile finanse edildiği bir denkligi ifade etmektedir. Devletin herhangi bir dönemdeki bütçe kısıtı (Özcan, 2011);

---

<sup>16</sup> Bu bölümde kamu borcunun sürdürülebilirliği kavramı çalışmanın kapsamı ve sınırları itibarıyla teorik olarak ele alınacaktır. Sürdürülebilirliğe ilişkin analizler, statik ve dinamik olmak üzere iki temel ayrıma tabi tutulabilmektedir. Statik anlamda açık ve borçların sürdürülebilirliğini ölçmek için geliştirilmiş yaklaşımlar; muhasebe yaklaşımı, sürdürülebilirlik göstergeleri yaklaşımı ve dönemlerarası bütçe kısıtı yaklaşımıdır. Dinamik analizler ise alternatif stratejilerin ve geleceğe yönelik politika önerilerinin geliştirildiği analizlerdir (Özcan, 2011)

$$B_{(t)} + G_{(t)} = FDG_{(t)} + B_{(t-1)} (1+r_{(t)}) \quad (2.1)$$

$B_{(t)}$  = t dönemindeki nominal borç stoku

$B_{(t-1)}$  = t-1 dönemindeki nominal borç stoku

$FDG_{(t)}$  = t dönemindeki faiz dışı giderler

$G_{(t)}$  = t dönemindeki vergi gelirleri

$PS_{(t)} = (G_{(t)} - FDG_{(t)})$  t dönemindeki faiz dışı fazla

$r_{(t)}$  = t ve t+1 dönemleri arasında ödenen faiz

$$B_{(t)} = B_{(t-1)} (1+r_{(t)}) - (G_{(t)} - FDG_{(t)}) \quad (2.2)$$

$$B_{(t)} = (1+r_{(t)}) B_{(t-1)} - PS_{(t)} \quad (2.3)$$

$PS=0$  ise; yani hükümet birincil fazla ya da açığa sahip değilse, borç stokunun büyüme hızı, faiz oranına eşit olacaktır.

$$\Delta B_{(t)} = B_{(t)} - B_{(t-1)} = r B_{(t-1)} \quad (2.4)$$

Birincil fazla negatif ise borç stoku faiz oranından daha hızlı büyüyecek; birincil fazlanın pozitif olduğu durumda borç stokunun büyüme hızı faiz oranından daha küçük olacak; birincil fazlanın pozitif ve toplam faiz ödemelerinden daha fazla olduğu durumda ise ( $PS_{(t)} > r B_{(t-1)}$ ) borç yükü zamanla azalacaktır.

Bu durum kamu finansmanının sürdürülebilirliği için borç faiz ödemelerinin birincil bütçe fazlaları ile karşılanmak durumunda olduğunu göstermektedir. Birincil bütçe fazlaları borç faizi ödemelerini karşılayamıyor ise hem anapara hem de faiz ödemeleri için yeniden borçlanma gereğinin artmasına bağlı olarak borç stoku daha da artacaktır. Ekonomik performansı daha iyi kapsayabilmek için borcun GSYİH'ye oranını analize dahil edip eşitlik (3)'ü GSYİH'ye oran olarak yeniden düzenlersek;

$$B_{(t)} / Y_{(t)} = [(1+r_{(t)})B_{(t-1)} / (1+g_{(t)})Y_{(t-1)}] - PS_{(t)} / Y_{(t)} \quad (2.5)$$

$$\text{ya da} \quad b_{(t)} = [(1+r_{(t)}) / (1+g_{(t)})] b_{(t-1)} - ps_{(t)} \quad (2.6)$$

$$\Delta b_{(t)} = b_{(t)} - b_{(t-1)} = (r_{(t)} - g_{(t)}) / (1+g_{(t)}) b_{(t-1)} - ps_{(t)} \quad (2.7)$$

Birincil fazla olmadığı durumda borç/GSYİH oranı  $r - g$  oranında artacak veya azalacaktır. hükümet birincil fazlaya sahipse ( $ps(t) > 0$ ) borç/GSYİH oranı  $r - g$  oranından daha az oranda büyüyecektir. Diğer taraftan, hükümet birincil açığa sahipse ( $ps(t) < 0$ ), borç/GSYİH oranı  $r - g$  oranından daha fazla oranda büyüyecektir. Buna göre; veri faiz oranı ve GSYİH büyümesi varsayımı altında, birincil açık ya da fazlanın sabit bir borç/GSYİH oranı sağlayabilmesi durumunda, birincil açıkların (fazlaların) sürdürülebilir olduğu söylenebilir (Özcan, 2011).

Dolayısıyla, bütçe kısıtı denklemi, reel borçlanma faizlerinin büyüme oranını aşması durumunda, tasarruf artışına gidilip birincil fazla gerçekleşmesi artırılmazsa borç oranının sürekli artacağını ve mali politikaların sürdürülebilirliğinin tehlikeye gireceğini ifade etmektedir (Collignon, 2010, s.5). Cari dönemde borç oranı ve reel faizler ne kadar düşük, büyüme hızı ve birincil fazla ne kadar yüksekse bir sonraki dönemde borç oranı ve dolayısıyla borcun sürdürülebilirliğine ilişkin kaygılar o kadar düşük olacaktır (Mihaljek ve Tissot, 2003, s.18).

Diğer taraftan, mevcut borç stokunun veya kamu açığının, kamunun gelecekteki gelir fazlaları ile karşılanıp karşılanmayacağını inceleyen dönemlerarası bütçe kısıtı değerlendirmesi, hükümetlerin uzun dönemde Ponzi finansmanı<sup>17</sup> devam ettiremeyecekleri varsayımı altında gelecekte elde edilecek birincil fazlaların bugünkü değerinin cari dönem borcuna eşit olması gerektiğini mali sürdürülebilirliğin koşulu olarak ortaya koymaktadır.

<sup>17</sup> Ponzi finansman geçmiş borç ve faiz ödemelerinin sürekli olarak yeni borçlanma ile finanse edildiği durumu ifade etmektedir.

Ponzi oyunun olmaması şartı ile gelecekte net borç stoku sıfıra yaklaşacak ve borçlar ödenecektir. Ancak Ponzi oyunun olmaması şartı sağlanamaz ve harcamaların toplamının şimdiki değeri, gelirler toplamının şimdiki değerini aşarsa, borç verenlerin giderek artan miktarlarda sınırsız borç vermeleri gerekecek ve borç verenler de sınırsız borç vermeyecekleri için bu koşul sağlanamayacaktır.

Kamu borcunun sürdürülebilirliği kamu borç stokunun GSYİH'ye oranının uzun dönemde makul ve istikrarlı ya da azalan bir seyir izlediği durum olarak tanımlanabilir. Tanımdan da anlaşılacağı üzere borç sürdürülebilirliğinin en önemli göstergesi kamu borcunun GSYİH'ye oranı olarak kabul edilebilir. Bu oran sürekli bir artış eğiliminde olması ya da yüksek olması sürdürülebilirlik kaygılarını gündeme getirmektedir. Cari borcun sürdürülebilir olarak kabul edilen borç düzeyinden düşük olması mali açık verilebilmesine olanak sağlarken, mali açıkların sürekli hale gelip borcun ileriki dönemlerde artabileceği kaygısı yine sürdürülebilirlik kaygılarını gündeme getirecektir (Mihaljek ve Tissot, 2003, s.17)

Borç sürdürülebilirliğine ilişkin değerlendirmelerde özellikle gelişmekte olan ülkeler açısından borcun vade yapısı ve döviz kompozisyonu, özel sektör yükümlülükleri ve kamu sektörünün olası gizli yükümlülükleri de önemli birer unsur olarak yer almaktadır. Yurtiçi finansal piyasaların derinliği ve likiditesi; kamu gelir ve harcamalarının kalitesi ve mali otoritelerin performansı da değerlendirmelerde dikkate alınan diğer unsurlardır (Mihaljek ve Tissot, 2003, s.19). Borç sürdürülebilirliği ayrıca, ölçülmesi daha zor olan beklentiler ile bir ülkenin borç servisini gerçekleştirme gücü ve isteğini de etkileyen kurumsal ve siyasi kriterlere de bağlıdır.

Diğer taraftan sürdürülebilir borç düzeyinin belirlenmesi zaman içinde ve ekonomik ve politik faktörlere bağlı olarak ülkeden ülkeye değişiklik göstermesi bakımından oldukça güçtür. Kamu borcunun sürdürülebilirlik eşiği piyasaların algısındaki değişikliklere bağlı olarak faiz oranlarında ve döviz kurlarında meydana gelen dalgalanmalara da önemli ölçüde bağlıdır (Mihaljek ve Tissot, 2003, s.20). Kamu borcunun ihtiyatlı düzeyine ilişkin

kesin bir oran olmamakla birlikte pratikte gelişmekte olan ülkeler için bu oran yüzde 40 olarak kabul edilirken, güçlü ihracat gelirlerine, geniş vergi tabanına sahip gelişmiş ülkeler için bu oranın daha yüksek olması beklenmekte/kabul edilmektedir (Kopits, 2007).

Kamu borcunun sürdürülebilirliğine ilişkin değerlendirmeler demografik yapıdaki değişime bağlı olarak artan sağlık, emeklilik ve sosyal güvenlik harcamalarının yarattığı yükümlülüklerden de etkilenmektedir. Bu nedenle uzun vadede mali yapının ve kamu borcunun sürdürülebilirliğinin değerlendirmesinde demografik değişim sürecini de dikkate alacak şekilde bütçe açığı ve borç oranlarının uzun vadeli projeksiyonlarının yapılması gerekmektedir.

### **1.3.5. Kurallı Maliye Politikasının Borç Sürdürülebilirliğine Etkisi**

Kamu borcunun sürdürülebilirliği için dönemlerarası bütçe kısıtının sağlanması gerekli ise de yeterli bir koşul değildir. Finansal piyasaların risk algılarındaki değişimlere bağlı olarak risk priminde meydana gelen değişimler de borç sürdürülebilirliğine ilişkin beklentileri etkilemektedir.

Risk primi en temel anlamıyla riskli bir yatırım aracının beklenen getirisi ile risksiz bir yatırım aracının beklenen getirisi arasındaki farktır. Bu bağlamda risk primi, yatırımcının yatırımı karşısında katlanmak zorunda olduğu bedeli ifade etmektedir. Ülke riski ise yatırımcıların yerleşik oldukları ülke dışında yapmış oldukları yatırımlarda karşılaştıkları risk anlamına gelmektedir. Ülke riskinde yatırım yapılan ülkenin merkez bankasının ya da yetkili otoritesinin döviz kuru düzenlemelerini değiştirerek döviz cinsinden yükümlülüklerinin değerini azaltabilmesi ya da tamamen sıfırlayabilmesi, borcu veya faiz ödemelerini gerçekleştirmemesi gibi riskler söz konusu olmaktadır (TCMB Terimler Sözlüğü).

Kamu borcuna ilişkin risk primi hesaplanırken dikkate alınan temel faktörler; borcun algılanan kredi riski, ihraç edilen tahvilin likite çevrilme kolaylığı, küresel ölçekte riskten kaçınma derecesi ve tahvil piyasasının yapısal özellikleridir. Borç seviyesi ise hükümetin borcun finansmanı için ek

tahvil çıkarma ve borç stoğuna ekleme isteğini etkilemektedir (Avrupa Komisyonu, 2010, s.168).

Kamu borcu ile risk algısı arasındaki ilişki incelendiğinde, ilk olarak, kamu borcunun seviyesinin risk algılarını etkilediği görülmektedir. Daha yüksek borç oranı daha yüksek risk primini ifade etmektedir. Bayoumi ve Woglom (1995) kamu borç oranındaki artışla birlikte risk priminin de artması nedeniyle kamu borcunun finansman maliyetinin giderek arttığını belirtmektedirler. Çalışmalar borcun risk primi üzerindeki etkisinin gelişmiş ülkeler için daha sınırlı olduğunu ve kamu borcundaki 1 yüzde puan artışın risk primini 1.2 ile 1.6 baz puan artırdığını ortaya koymaktadır (Cecchetti ve diğerleri, 2010, s.12).

Bununla birlikte borç oranının giderek artıyor olması da ödeme gücüne ilişkin algıları olumsuz etkileyerek risk primini yükseltmektedir (Penalver ve Thwaites, 2006, s.8). Aslında ödeme gücü ile risk primi arasında karşılıklı bir etkileşim olduğu söylenebilir. Bu bağlamda, başlangıçta borcunu gelecekte elde edeceği birincil fazlalarla karşılayabilecek, diğer bir ifadeyle ödeme gücüne sahip olarak nitelendirilebilecek bir ülke, borcun vadesi geldiğinde finansal piyasaların risk algılarındaki bozulmaya bağlı olarak artan risk priminin borçlanma maliyetlerini daha da artırmasıyla borcunu geri ödeyememe aczi ile karşı karşıya kalabilmektedir (Collignon, 2010, s.30). Bir başka deyişle ödeme gücüne sahip olan bir ülkenin bu niteliği risk priminde meydana gelen bozulma ile ortadan kalkabilmektedir.

Borç stokuna ilişkin göstergelerinin seviyesi birbirine yakın olan ülkelerin farklı risk değerlendirmesine sahip olmaları, söz konusu göstergelerin bulunduğu seviyenin tek başına ülke riskini açıklamakta yetersiz kaldığını göstermektedir. Borç stokunun seviyesinin yanısıra, zaman içinde gelişimini etkileyen değişkenlere (vergi gelirleri, faiz ve kur patikası vs.) ilişkin belirsizlikler borç stokunun sürdürülebilirliğine ilişkin beklentileri ve dolayısıyla risk algılamasını etkilemektedir (Gürcihan ve Yılmaz, 2007, s.8)

Borç sürdürülebilirliğini yansıtan bir diğer önemli gösterge olan Kredi İflas Takası (CDS) son yıllarda riskten korunma amacıyla hızla gelişen bir

mali piyasa aracı olup, bir kredinin ödenmemesi olasılığına karşı yatırılan sigorta primini ifade etmektedir. Söz konusu prim ne kadar yüksekse sigorta edilen borcun ödenmeme olasılığı da o kadar yüksek demektir (Öztrak, 2006). Dolayısıyla CDS'lerin risk primi gibi ülkeye ilişkin piyasa algısını gösteren bir enstrüman olduğu dikkat çekmektedir. Ülkenin borcunu ödeyememe olasılığının artması, piyasada ülkeye ilişkin algılarda yaşanan bozulmaya paralel olarak borca ilişkin yatırılan sigorta priminin yükselmesine; borç ödeme gücünün artması ise sigorta priminin düşmesine neden olmaktadır.

Borç sürdürülebilirliği algılarını etkileyen bir diğer önemli gösterge ise kredi derecelendirme kuruluşları (KDK) tarafından ilan edilen ülke kredi notlarıdır. Ülke kredi notları, değerlendirmeye alınan ülkelerin borç yükümlülüklerini zamanında ve tam olarak ödeyebilme isteklerini ve kapasitelerini göstermektedir (Bhatia, 2002, s.4). Ülke kredi notlarının belirlenmesinde siyasi ve ekonomik istikrarı etkileyen çok sayıda faktör dikkate alınmaktadır. Bu çerçevede; kamu güvenliğinden siyasi kurumlarda istikrara, reel sektörün rekabet gücünden işgücü etkinliğine, faiz harcamalarının kamu gelirlerine oranından borcun döviz ve vade yapısına kadar çok sayıda değişken kredi notunun hesaplanması için oluşturulan metodolojide yer almaktadır (Acar, 2011, s.20). KDK'lar kredi notlarının tespitinde uzun vadeli bir bakış açısı ile hareket etmektedir. Bu doğrultuda, yerel para birimine ilişkin analizlerde hükümetin genel ekonomi ve özelleştirme stratejileri ile mikro ekonomik reform süreçleri üzerinde durulmakta, yabancı para cinsinden borca ilişkin yapılan değerlendirmelerde ise yukarıda sayılan faktörlerin ödemeler dengesi ve dış likidite koşullarına olan etkisi ve dış borç yükünün özellikleri dikkate alınmaktadır (Standard and Poors, 2008, s.3)<sup>18</sup>.

Son dönemde yaşanan küresel krizle birlikte bu kuruluşlara duyulan güven sarsılmış olsa da KDK'lar tarafından yayınlanan ülke kredi notları bireysel ve kurumsal yatırımcıların ülkelere yönelik risk algılarının oluşmasında önemli birer gösterge olmaya devam etmektedir. Yatırımcıların

---

<sup>18</sup> Tezde kullanılan Standard and Poors Kredi Derecelendirme Kuruluşunun kredi notlarına ilişkin tablo Ek 3'de yer almaktadır.

risk algılarının ise ulusal ekonomilerin para ve maliye politikaları için önemli yansımaları bulunmaktadır (Acar, 2011, s.11). Bu çerçevede ülkenin kredi notu ve nota eşlik eden değerlendirmeler politika yapıcıların kararlarına etki etmektedir.

Kurallı maliye politikası uygulamalarının risk primi, kredi notu ve CDS'ler üzerindeki etkisi literatürde üzerinde durulan konular arasında yer almaktadır. Avrupa Ekonomik Araştırmalar Merkezi tarafından gerçekleştirilen bir çalışmada (2011) ulusal mali kural uygulamalarının finansal piyasaların kamunun gelecekte ödeme gücünü sürdürebileceğine ilişkin algılarını olumlu yönde etkileyerek kamu tahvilleri üzerindeki risk primini düşürdüğü ortaya konmuştur.

Andres ve Domenech (2006) çalışmalarında, Bayoumi ve diğerlerinin (1995) mali disiplini sağlayan kuralların ülkelerin kredi notlarını olumlu yönde etkileyerek borçlanma faizlerini ve risk primini azaltacağını savunduğunu belirtmişlerdir.

Christoffel ve diğerleri (2011) risk algılarının yüksek olduğu dönemlerde kamu harcamalarında konjonktür yanlılığı derecesinin ekonomik istikrarsızlığı artırarak tahvillere ilişkin risk primini artırdığını, buna karşın konjonktür karşıtı unsurları barındıran mali kural uygulamalarının ise risk primini azalttığı sonucuna ulaşmışlardır.

Hallerberg ve Wolff (2006) ise Euro alanındaki ülkelere ilişkin yaptıkları çalışmada, sağlıklı ve güçlü mali kurumlara sahip ülkelerde risk priminin daha düşük olduğunu savunmaktadır. Çalışmaya göre, sağlıklı ve güçlü mali kurumlara sahip ülkelerde mali performansta ortaya çıkan genel olumlu görünüm nedeniyle bütçe dengelerindeki gelişmelerin risk primi değişimleri üzerindeki etkisi daha azdır. Iara ve Wolff (2011) ise, yine Euro alanına ilişkin yaptıkları çalışmada kurala dayalı politika uygulamalarının risk primi üzerindeki olumlu etkisini teyit ederken, özellikle kuralın yasal dayanağı ile yaptırım mekanizmasının önemli olduğunu buna karşın kurala uygunluğun denetlenmesinden sorumlu kurumun öneminin daha düşük olduğu sonucuna ulaşmışlardır.



Diğer taraftan, Özlale (2010) mali kuralların ekonomide algılanan risk primini düşürdüğüne dair güçlü bir kanıt bulunmadığını ifade etmiştir.

Kurallı maliye politikası uygulaması ile mali disipline bağlı kalınacağına yönelik bir kararlılığın ortaya konması piyasa oyuncularının beklentilerini olumlu yönde etkileyerek maliye politikası uygulamalarına ilişkin kredibilitelerini artırmada önem taşımaktadır. Kurallı maliye politikası ile politika uygulamalarına ilişkin öngörülebilirliğin artması da borçlanma faizleri ve enflasyon gibi diğer göstergeleri de olumlu yönde etkilemektedir. Sonuç olarak kurallı maliye politikası çerçevesi ve bu çerçevenin gerektirdiği kurumsal yapının oluşturulması, kamu borcunun ilerleyen dönemlerde artışının sınırlanması ve sürdürülebilirliğinin sağlanması yönünde güçlü bir iradeyi ortaya koyması açısından önemlidir.

Temel olarak ülkenin borç sürdürülebilirliğine ilişkin algıyı yansıtan risk primi ve CDS'ler kurallı maliye politikası uygulaması ile mali göstergelerde meydana gelen iyileşmelere daha hızlı bir biçimde tepki verirken; borç sürdürülebilirliğinin yanısıra ödemeler dengesi başta olmak üzere büyüme, özel sektörün rekabet gücü, politik riskler, Merkez Bankası bağımsızlığı gibi çok sayıda değişkeni projeksiyonlarına dahil eden kredi notlarının kurallı maliye politikasına tepkisi daha sınırlı olmaktadır. Yapısı itibariyle uzun vadeli görünümü ortaya koyan ve ekonomik ve politik atmosferi risk primi ve CDS'lere oranla daha geniş bir çerçeveden değerlendiren kredi notlarının bu nedenle kurallı maliye politikası uygulamalarının getirdiği kazanımlara karşı daha temkinli yaklaştığı görülmektedir.

## İKİNCİ BÖLÜM

### KURALLI MALİYE POLİTİKASI VE SEÇİLMİŞ ÜLKE DENEYİMLERİ

Bu bölümde seçilmiş ülke kurallı maliye politikalarının temel özellikleri ile 2008 – 2009 küresel krizi sürecinde seçilmiş ülkelerin maliye politikası uygulamaları ve kurallı maliye politikası adımları incelenmeye çalışılacaktır.

#### 2.1. Kurallı Maliye Politikası Uygulamalarına İlişkin Seçilmiş Ülke Deneyimleri

Ülke deneyimleri yüksek enflasyon dönemlerinin büyük ölçüde mali disiplinden sapmaların olduğu dönemleri takip ettiğini göstermektedir. Para politikası uygulamasında enflasyon hedeflemesi rejimini benimseyen ülkelerin çoğu mali disiplini sağlamak ve sürdürmek amacıyla kurallı maliye politikası uygulamalarına yönelmişlerdir. Kurallı maliye politikası uygulamaları, son dönemde yaşanan küresel kriz sürecinde olduğu gibi, özellikle ülkeleri önemli ölçüde etkileyen krizlerden çıkış sürecinde bozulan mali dengelerin tekrar tesis edilmesi açısından gündeme gelmiştir. Özellikle 1997 yılında Güney Doğu Asya ve Rusya krizlerini takip eden dönemde gelişmekte olan pek çok ülke kurallı maliye politikası uygulamasına yönelmişlerdir.

Bu bağlamda, bu bölümde, literatürde başarılı olarak nitelendirilen ve her biri kapsam ve uygulama açısından farklı özelliklere sahip seçilmiş ülke kurallı maliye politikası uygulamaları incelenmektedir. Son dönemde yaşanan küresel krizdeki performansların da değerlendirilebilmesi amacıyla 1999-2009 dönemi değerlendirmeye alınmıştır. Bu çerçevede, kurallı maliye politikası uygulamasında şeffaflık ve genel prosedürel kurallara ağırlık veren gelişmiş ülke örnekleri Avustralya ve İsveç ile politika uygulamalarını daha çok sayısal mali hedefler temelinde oluşturan gelişmekte olan ülke örnekleri

Brezilya ve Şili uygulamaları değerlendirilmiştir. Güney Kore ise Türkiye gibi resmi bir mali kural uygulaması olmaksızın kurallı maliye politikasını örtük de olsa başarılı bir şekilde uygulayan bir örnek olması açısından önemlidir. Tablo 2.1’de enflasyon hedeflemesi rejimi ve kurallı maliye politikası uygulayan ülkeler yer almaktadır.

**TABLO 2.1. ENFLASYON HEDEFLEMESİ VE MALİ KURAL UYGULAYAN ÜLKELER**

Ülke adı	Enflasyon Hedeflemesine Geçiş Tarihi	Mali Kurala Geçiş Tarihi	Mali Kural <sup>a</sup>	Statü <sup>b</sup>
Avustralya	1993	1998	GK, BD, BK, HK	Y
Brezilya	1999	2000,2001	HK (2000), BD (2000), BK (2001)	Y, A
Çek Cumhuriyeti	1997	2004,2005	Maas. (2004), HK (2005)	UA, Y
Gana	2007	....		
Guatemala	2005	....		
Endonezya	2005	1967,2004	BD (1967), BK (2004)	KA
Ermenistan	2006	2008	BK	PT
Filipinler	2002	....		
Güney Afrika	2000	....		
Güney Kore	1998	....		
İngiltere	1992	1992,1997	Maas. (1992), BD (1997), BK (1997)	UA, PT
İsrail	1997	1992,2005	BD (1992), HK (2005)	Y
İsveç	1995	1995,1996,2000	Maas. (1995), HK (1996), BD (2000)	UA, PT
İzlanda	2001	2004	HK	PT
Kanada	1991	1998	HK, BD, BK	PT
Kolombiya	1999	....		
Macaristan	2001	2004,2007	Maas.(2004),BD (2007)	UA, Y
Meksika	2001	2006	BD, GK	Y
Norveç	2001	2001	BD	Y
Peru	2002	2000	BD, BK	Y
Polonya	1998	1997,2004	BK (1997), Maas. (2004)	UA, A
Romanya	2005	2007	Maas.	UA
Sırbistan	2009	....		
Şili	1999	2000	BD	PT, Y
Tayland	2000	....		
Türkiye	2006	....		
Yeni Zelanda	1989	1994	BD, BK	Y

a: GK: Gelir Kuralı, HK: Harcama Kuralı, BD: Bütçe Dengesi Kuralı, BK: Borç Kuralı, Maas.: Maastricht Kriteri, b: Y: Yasa, A: Anayasa, UA: Uluslararası Anlaşma, KA: Koalisyon Anlaşması, PT: Politik Taahhüt

Kaynak: IMF, 2009 ve Hammond, 2012.

### 2.1.1. Avustralya’da Kurallı Maliye Politikası Uygulaması

Avustralya ekonomisinde 1980’li yılların ortalarından itibaren önemli yapısal reformlar gerçekleştirilmiştir. Para politikası, Avustralya dolarının dalgalanmaya bırakılması ve enflasyon hedeflemesi stratejisi kapsamında

merkez bankasına bağımsızlık kazandırılması ile desteklenirken, maliye politikası alanında nakit bazlı bütçeden tahakkuk bazlı bütçeye geçilmesi ve vergi sisteminin güçlendirilmesi gibi reformlar ön plana çıkmıştır. 1993 yılında benimsenen enflasyon hedeflemesi stratejisi kapsamında enflasyon hedefi bir iş çevrimi süresince yüzde 2-3 aralığında belirlenirken, 1998 yılından itibaren kurallı maliye politikası uygulaması ön plana çıkmıştır.

Tablo 2.2, 1999-2009 döneminde Avustralya ekonomisine ilişkin bazı seçilmiş makroekonomik göstergeleri yansıtmaktadır. Enflasyon hedeflemesi rejimi ile detayları takip eden paragraflarda açıklanacak kurallı maliye politikası uygulanan bu dönemde Avustralya'da reel büyüme oranı ortalama yüzde 3,2 olurken elde edilen bütçe fazlaları ve özelleştirme gelirleri söz konusu dönemde genel devlet net borcunun elimine edilmesine yardımcı olmuştur.

**TABLO 2.2. AVUSTRALYA'NIN TEMEL MAKROEKONOMİK GÖSTERGELERİ**

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Büyüme oranı (sabit fiyatlarla)	4,2	3,4	2,6	4,0	3,3	3,8	3,1	2,6	4,6	2,6	1,4
Enflasyon (yıl sonu)	1,8	5,8	3,1	3,0	2,4	2,6	2,8	3,3	3,0	3,7	2,1
Genel Devlet Brüt Borç Stoku (% GSYİH)	22,5	19,5	17,1	15,0	13,1	11,9	10,8	9,9	9,6	11,7	16,9
Genel Devlet Net Borç Stoku (% GSYİH)	11,0	7,1	4,7	2,8	0,7	-1,2	-3,8	-6,3	-7,2	-5,3	-0,6
Genel Devlet Top. Gelirleri (% GSYİH)	36,8	36,3	35,5	35,2	35,9	36,2	36,3	36,2	35,2	33,5	33,5
Genel Devlet Top. Harcamaları (% GSYİH)	35,5	34,6	34,7	34,2	34,4	34,1	33,9	34,3	34,0	34,3	37,7
Genel Devlet Dengesi (% GSYİH)	1,3	1,7	0,8	0,9	1,6	2,0	2,4	1,8	1,3	-0,8	-4,1
Genel Devlet Yapısal Dengesi (% GSYİH)	0,9	1,6	0,9	1,1	1,6	2,0	2,5	1,8	1,0	-1,0	-4,1
Genel Devlet Birincil Dengesi (% GSYİH)	2,6	2,7	1,6	1,6	1,8	2,0	2,3	1,5	0,9	-1,1	-4,2

Kaynak: IMF, Dünya Ekonomik Görünüm Raporu (WEO) Eylül 2011

1980'li yılların sonundan 1990'lı yılların ortalarına kadar olan dönemde yaşanan ekonomik daralma ve buna karşı alınan genişleyici maliye politikası tedbirleri sonucunda genel devlet dengesinde ve borç oranında gözlenen bozulma bu dönemde maliye politikasının genel eğilimini yansıtmaktadır. Bu dönemde cari işlemler dengesinin sürekli açık vermesi net dış yükümlülükleri artırmış ve bu durumun yurt içi reel faizler üzerindeki risk primini artıracığı ve piyasa algılarını giderek bozacağı şeklinde görüşleri ön plana çıkarmış ve ekonominin büyüme hızını yavaşlatmıştır. Cari işlemler açığının yüksek olması, kamu tasarrufunun artırılmasına yönelik maliye

politikası uygulama gerekliliğini ön plana çıkarmıştır (Robinson, 2002). Ayrıca hızla yaşanan nüfusa sahip bir ülke olan Avustralya’da ulusal tasarrufun artırılması, nesillerarası adaletin ve mali sürdürülebilirliğin sağlanması açısından orta vadeli mali politika belirleme önceliğini gerektirmiştir. Bu bağlamda, Avustralya’da kurallı maliye politikası uygulaması, şeffaflık ve hesapverebilirlik hedefleri temelinde genel prensipler içeren ve 1999 yılında kabul edilen “Bütçe Dürüstlüğü Sözleşmesi” (CBH) çerçevesinde oluşturulmuştur.

Kurallı maliye politikasının temelini oluşturan CBH’nin esas amacı, hükümetlerin mali stratejilerini güçlü mali yönetim ilkeleri temelinde oluşturmalarına olanak sağlamak ve mali performansın kamuoyu tarafından denetlenebilmesine imkan vermek suretiyle maliye politikası gerçekleştirmelerini olumlu yönde etkileyebilmektir (Carling ve Kirchner, 2009). CBH’de güçlü mali yönetim ilkeleri;

- Genel devlet borcunun ihtiyatlı düzeylerde kalmasını sağlayacak şekilde ekonomik koşulları dikkate almak sureti ile aşırı net borç oranlarından, kamunun sahip olduğu ticari ve finansal teşebbüslerin faaliyetlerinden, vergi tabanındaki bozulmadan ve varlık ve yükümlülük yönetiminden kaynaklanabilecek finansal risklerin yönetilmesi,
- Maliye politikasının, yeterli ulusal tasarrufa ulaşılmasındaki riskler ve bu risklerin mali pozisyon üzerindeki etkilerini dikkate alarak ekonomik aktivitedeki dalgalanmaların önlenmesine katkıda bulunmasının sağlanması,
- İstikrarlı ve öngörülebilir vergi yükü ile tutarlı harcama ve gelir politikaları oluşturulması,
- Vergi sisteminin bütünlüğünün devam ettirilmesi,
- Hükümetlerin politika kararlarının gelecek nesiller üzerindeki etkilerini göz önünde bulundurmaları

şeklinde sıralanmaktadır.

CHB'de ortaya konulan genel ilkeler hükümetlerin yayımlamak zorunda oldukları belgelerle somutlaştırılırken söz konusu belgeler ayrıntılı ve bilgi verici bir şekilde hazırlanıp maliye bakanlığının internet sitesinden kamuoyu ile paylaşılmakta ve böylelikle hükümetlerin mali performanslarının değerlendirilmesinde önemli rol oynamaktadır.

CBH ile ulusal yetkililerin yayımlamak zorunda oldukları raporlar şöyle sıralanmıştır (Lienert, 2010, s.32):

- Orta Vadeli Mali Strateji Raporu: Söz konusu raporda, hükümetlerin kısa vadeli politika çerçevesi ile orta vadeli mali stratejilerini; bütçelerin dayanağı olan stratejik önceliklerini; bütçe yılına ve gelecek üç yıla ilişkin hedef ve alabilecekleri önlemleri; belirlenen temel hedef ve önceliklerin Sözleşme ile tutarlılıklarını; çevrimsel dalgalanmalara yönelik varsa alınan tedbirleri ve raporların yayımlanma takvimini ortaya koymaları gerekmektedir.

- Yıllık Bütçe Ekonomik ve Mali Görünüm Raporu: Söz konusu rapor, bütçe yılına ve gelecek üç yıla ilişkin mali tahminler, varsayımlar ile tahminlerin varsayımlardaki değişikliklere olan duyarlılığının analizi; vergi harcamaları<sup>19</sup> tahmini; mali görünüm üzerinde risk oluşturabilecek (bağlı yükümlülükler, mali tahminlerde yer almayan hükümet taahhütleri gibi) unsurları içermektedir. Tahmin ve gerçekleşme arasında oluşabilecek farklılığın nedenlerine de yer verilmektedir.

- Yıl Ortası Ekonomik ve Mali Görünüm Raporu: Yıllık bütçe ve ekonomik görünüm raporunda yer alan bütçe büyüklüklerine ilişkin tahminleri etkileyebilecek şekilde gelir ve harcama kararlarında meydana gelen değişiklikleri dikkate alarak ekonomik ve mali görünümde yapılan revizyonları içermekte ve her yıl Ocak ayının sonunda ya da son bütçe raporunu takip eden 6 ay içerisinde yayınlanması gerekmektedir. Uygulamada Ekim ya da Kasım ayı içinde yayımlanmaktadır.

- Yıllık Nihai Bütçe Gerçekleşmeleri Raporu: Bütçe yılının tamamlanmasını takip eden üç ay içinde yayımlanması gerekmektedir.

---

<sup>19</sup> Vergi harcamaları, vergi sistemindeki mükelleflerin vergi yüklerini azaltan, istisna, muafiyet, vergi kesintisi ve vergi iadesi gibi unsurlar aracılığıyla devletin vergi gelirlerinde oluşan kaybı ifade etmektedir.

- Nesillerarası Rapor: 40 yıllık bir tahmin ufkunda, nüfus değişimi, sağlık, sosyal güvenlik ve eğitim harcamalarının ve cari dönemde uygulanan politikalarının sürdürülebilirliğin çeşitli varsayımlarla ve duyarlılık analizleri ile değerlendirildiği raporlardır. Başlangıçta her beş yılda bir yayınlanmaktayken küresel krizle birlikte üç yılda bir yayınlanması gündeme gelmiştir. 2002, 2007 ve 2010 yıllarında olmak üzere toplam 3 rapor yayınlanmıştır.

- Seçim Öncesi Ekonomik ve Mali Görünüm Raporu: Seçim kampanyalarının resmi olarak başlamasını takip eden on gün içinde yayımlanan ekonomik ve mali görünüme ilişkin son gelişmeleri içeren raporlardır.

- Seçim Vaatlerinin Maliyetine İlişkin Rapor: Seçim kampanyalarının başlamasının ardından siyasi partiler Hazine ya da Maliye Bakanından seçim kampanyalarının maliyetlerine ilişkin rapor isteyebilirler. Beş gün içinde hazırlanması gerekmektedir (OECD, 2008, s.16)

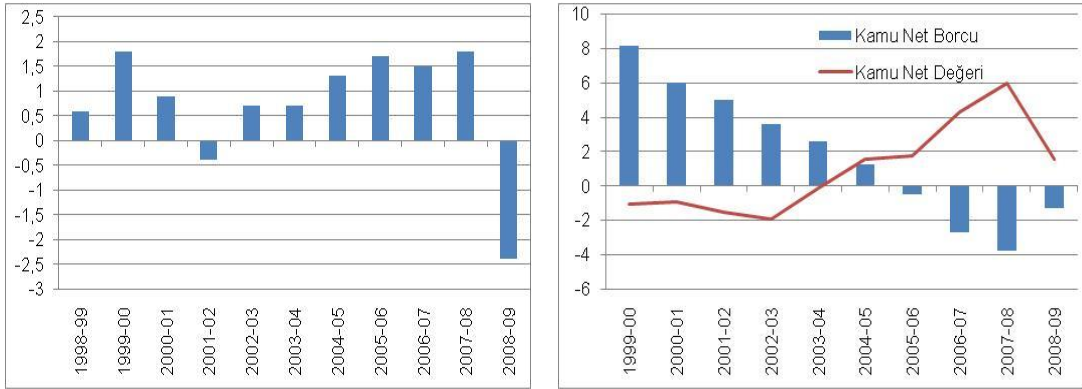
Hükümetlerin mali strateji belgelerinde ortaya koydukları hedeflere ulaşamamaları halinde herhangi bir yaptırım uygulanmazken<sup>20</sup>, yayınlanan belgelerin ve açıklanan mali performansın değerlendirmesi bağımsız denetçiler tarafından yapılmaktadır (OECD, 2002). Hükümet programları ayrıca Maliye Bakanlığı'nın öncülüğünde her yıl Ocak ya da Şubat aylarında gerçekleştirilen ve akademik çevreden, iş dünyasından da katılım sağlanan gözden geçirmeler ile değerlendirilmektedir (OECD, 2008)

1996 yılından 2007 yılına kadar işbaşında bulunan Koalisyon hükümetinin mali stratejisi bir çevrim süresince mali dengenin sağlanması, toplam vergi yükünün yüzde 22,3 olan 1996-97 seviyesinin üzerine çıkmaması ve orta ve uzun vadede kamu net değerinin artırılması şeklinde belirlenmiştir. 2007 yılında iş başına gelen İşçi Partisi ise bir önceki hükümetin hedefine benzer şekilde vergi yükünün yüzde 23,5 olan 2007-2008 seviyesinin üzerine çıkmamasını, devletin net finansal değerinin orta vadede iyileştirilmesini ve ekonominin trend büyüme oranının üzerinde

---

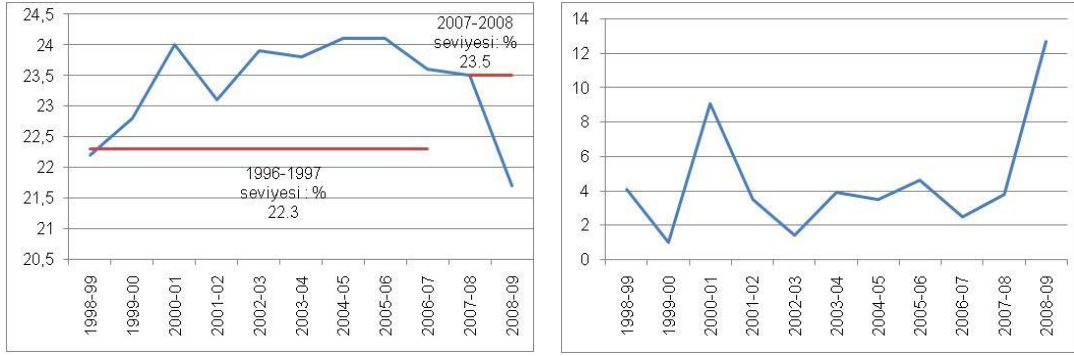
<sup>20</sup> Federe devlet düzeyinde ise federe devletlerin borçlanması merkezî hükümet garantisi altında olmaması ve Konsey tarafından kendilerine tanınan borçlanma limitlerini aşmaları halinde bunun nedenlerini açıklamaları gerekmektedir.

büyümesi halinde harcamaların yıllık reel artış oranının yüzde 2 ile sınırlandırmasını hedeflemiştir (Carling ve Kirchner, 2009).



**Grafik 2.1. Avustralya'da Mali Denge/GSYİH ve Kamu Net Borcu/GSYİH ile Kamu Net Değeri/GSYİH**

Kaynak: Australian Government, Budget Paper No:1 2011-2012



**Grafik 2.2. Avustralya'da Genel Devlet Vergi Yükünün GSYİH'ye Oranı ve Reel Harcamaların Artış Oranı (yüzde)**

Kaynak: Australian Government, Budget Paper No:1 2011-2012

Grafik 2.1 ve 2.2, 1999-2009 dönemine ilişkin mali göstergeleri yansıtmaktadır. Hükümetlerin mali stratejilerinde yer alan hedeflere uyumu değerlendirildiğinde söz konusu dönemde genel devlet dengesinin 2001-02 dönemi haricinde fazla verdiği, buna bağlı olarak kamu net borcunun önemli ölçüde azaldığı ve kamu net değerinde artış sağlandığı ancak toplam vergi yükü ve reel harcama artış hızı hedeflerinin sağlanamadığı görülmektedir.

Yukarıdaki grafiklerden de takip edilebileceği üzere kamu net borcunda, mali dengedeki iyileşmeden daha hızlı bir düşüş göze çarpmaktadır. Bu durum, mali dengelerdeki iyileşmenin yanı sıra özelleştirme gelirlerden kaynaklanmaktadır. Kamu net borcunun 2004 yılında sıfıra yaklaşmasının ardından hükümet 2006 yılında gelecekte devlet memurları ve



askeri emeklilik yükümlülüklerinin finansmanını sağlayabilmek için bütçeden bağımsız bir fon oluşturmuştur. 2007 yılında ise yükseköğretime yönelik sermaye harcamalarını ve araştırma faaliyetlerine ilişkin maliyetlere yönelik başka bir fon oluşturulmuştur. 2008/09 bütçesi ile bu fonlara ilave olarak ulaşım ve iletişim altyapı faaliyetleri, eğitim ve öğretim faaliyetleri ile sağlık (hastane ve teknolojik araç) harcamalarının finansmanına ilişkin 3 ayrı fon daha kurulmuştur (OECD, 2008, s.5).

2008 yılından itibaren tüm dünyayı etkisi altına alan küresel finansal krizden Avustralya ekonomisinin diğer gelişmiş ülkeler ile karşılaştığında görece daha az etkilendiği söylenebilir. Bu süreçte ekonominin resesyona girmemesinde başlıca etkenler olarak ülkenin güçlü bankacılık sektörü, en önemli ticaret partneri Çin'de devam eden güçlü talep ve hükümet ile merkez bankası tarafından zamanında alınan önlemler sıralanabilir (Henry, 2010). Tüketimi ve büyümeyi desteklemeye yönelik olarak hanehalkına yönelik nakit transferleri, altyapı yatırımlarının desteklenmesi ve istihdamın teşvik edilmesi amaçları ile uygulanan mali teşvik paketinin maliyetinin GSYİH'ye oranı 2009 yılı itibarıyla yüzde 2,5'tir (Khatiwada, 2009).

Diğer taraftan krizle birlikte mali göstergelerde meydana gelen bozulma CBH'nin ortaya koyduğu temel prensiplerin çok genel olması ve gerçekleştirmeler üzerinde etkin bir kısıt koyamaması/herhangi bir yaptırım olmaması açısından eleştirilmesine yol açmıştır. Sözleşme çerçevesinde belirlenen mali stratejilerin aslında hükümetlerin politik taahhütleri olarak değerlendirilmesi mümkün olmakla birlikte mali strateji belgelerinin kredibilitesi de sorgulanmaktadır<sup>21</sup> (Carling ve Kirchner, 2009). 2007 yılında iş başına gelen yeni hükümetin yayımladığı "Operation Sunlight" belgesi CBH'nin şeffaflık ve hesapverebilirlik ilkelerini program değerlendirmelerine daha fazla önem verecek; bütçe belgelerinin içeriğini ve takip edilmesini sağlayacak; yılboyunca yayımlanacak mali belgelerle bütçe tahminlerinin şeffaflığını artıracak ve nesillerarası raporun daha sık yayınlanmasını sağlayacak şekilde güçlendirmeyi amaçlamıştır.

---

<sup>21</sup> 2009 yılında internet üzerinden yapılan bir ankette katılımcıların % 84'ü Hazine'nin tahminlere ilişkin varsayımlarını ve metodolojisini hükümetin ihtiyaçları doğrultusunda değiştirdiğini düşünmektedir. Seçim politikalarının maliyetine ilişkin belgeler de sürecin bağımsızlığının sağlanamaması açısından eleştirilmektedir (Carling ve Kirchner, 2009)

Carling ve Kirchner (2009) kriz sonrası dönemde Avustralya ekonomisinin kurallı maliye politikasında gerçekleştirilmesi gereken reforma ilişkin olarak ekonomik tahmin ve mali projeksiyonları içeren yıllık bütçe ve mali hedeflere ilişkin diğer belgelerde yer alan göstergeleri belirleyecek ve analitik raporlar hazırlayacak bağımsız bir “Mali Komisyon” oluşturulmasını önermiştir. Ayrıca Kirchner (2011) çalışmasında, mali dengenin devresel dalgalanmaların etkisini azaltacak şekilde +2/-2 ihtiyat marjı ile sağlanması; kamu net borcunun GSYİH’ye oranının yüzde 10, gelir ve harcamaların GSYİH içindeki payının ise yüzde 25 ile sınırlandırılmasını içerecek şekilde sayısal mali kural uygulanmasını önermiştir.

Avustralya’nın kredi notu 2007-2009 döneminde herhangi bir değişikliğe uğramadan AAA olarak güçlü ekonomi görünümünü devam ettirmiştir.

### **2.1.2. İsveç’te Kurallı Maliye Politikası Uygulaması**

İsveç’te 1990’lı yılların başında yaşanan finansal kriz ve bu süreçte kazanılan deneyim kurallı maliye politikasının temelini oluşturmuştur<sup>22</sup>. Krizle birlikte bütçe açığında ve kamu borcunda yaşanan hızlı artış, mali sürdürülebilirlik kaygılarını ön plana çıkarmış ve kapsamlı bir reform sürecinin başlatılmasına öncülük etmiştir. Reform süreci kapsamında 1995 yılında enflasyon hedeflemesi rejimine geçilmiş ve merkez bankasının bağımsızlığı tesis edilmiştir<sup>23</sup>.

Kamu maliyesinin yeniden yapılandırılması ve uzun vadeli mali sürdürülebilirliğin sağlanması hedefleri doğrultusunda 1994-1995 yıllarında uygulamaya konulan mali konsolidasyon çerçevesinde bütçe sürecinde Maliye Bakanının yetkilerinin artırılması; hükümetin bütçe sürecindeki pozisyonunun güçlendirilmesi, sürecin yukarıdan aşağıya belirlenmesi ile ödenek tahsisine sınırlama getirilmesi ve mali çerçevenin orta vadeli bir perspektifte belirlenmesi gibi kurumsal düzenlemeler gündeme gelmiştir (Claeys, 2008, s.10).

<sup>22</sup> İsveç’in kurallı maliye politikası uygulaması hem bütçe sürecine ilişkin prosedürel kuralları hem de sayısal kuralları içeren bir yapıdadır. İsveç, ulusal düzeyde belirlediği sayısal kurallara ek olarak, 1995 yılında gerçekleşen Avrupa Birliği üyeliğinin gerektirdiği şekilde Maastricht kriterlerine tabidir.

<sup>23</sup> İsveç’in enflasyon hedefi yıllık yüzde 2 olarak belirlenmiştir.

Reform süreci kurumsal düzenlemelerin yanısıra birbirini tamamlayan üç farklı sayısal mali kural uygulaması ile desteklenmiştir. İlk olarak, 1996 yılında kabul edilen Mali Bütçe Kanunu ile gelecek 3 yıla ilişkin merkezi yönetim düzeyinde 27 harcama kaleminde nominal harcama limitleri belirlenmesi öngörülmüştür<sup>24</sup>. Bununla birlikte, mali çerçevenin temelini, bir konjonktür dönemi süresince GSYİH'nin ortalama yüzde 1'i oranında genel devlet fazlası verilmesi kuralı oluşturmaktadır<sup>25</sup>. Ayrıca reform sürecinin yerel yönetim düzeylerinde de güçlendirilmesi amacıyla 2000 yılında yerel hükümetler için bütçe denkliliği kuralı getirilmiştir.

Bütçe sürecinde Maliye Bakanlığı koordinasyon görevi üstlenmiştir. Ayrıca makroekonomik tahminlerin yapılması, alınması gereken mali konsolidasyon önlemleri ile gerçekleştirilmesi gereken reformlara ilişkin değerlendirmelerin yapılmasından sorumludur. Parlatentonun bütçe sürecindeki yeri de önemlidir. Parlamento hükümet tarafından sunulan 3 yıllık harcama limitlerine karar verme/onaylama yetkisine sahiptir. Ayrıca genel devlet dengesi kuralı kapsamında gerçekleştirmelere ilişkin hükümet Parlatentoya yılda 2 kez rapor vermektedir (İsveç Maliye Bakanlığı, 2011, s.16).

Bütçe sürecinde şeffaflığı sağlamak için yayımlanan belgeler aşağıda yer almaktadır (İsveç Maliye Bakanlığı, 2011, s.37-41):

- Bahar Dönemi Mali Politika Yasası: Nisan ayının ortasında yayımlanan ve halihazırda uygulanan ekonomi ve bütçe politikalarının değerlendirilmesi ile gelecek 3 yıla ilişkin tahminleri içeren belgedir. Bütçe Yasasına temel teşkil etmektedir.
- Bütçe Yasası: Bütçe dönemine ilişkin gelir ve harcama tahmin ve tekliflerini içermektedir.
- Bütçe Değişikliğine İlişkin Diğer Yasalar: Bütçe süreci boyunca parlatentonun bütçe tahminlerinde değişiklik meydana gelmesi ya da

---

<sup>24</sup> Harcama tavanları, transferler ve yerel yönetimlere aktarılan payları da içerecek şekilde merkezi yönetim faiz dışı harcamaları ile merkezi yönetim dışında kalan emeklilik sistemi harcamalarını kapsamaktadır.

<sup>25</sup> Kural ilk başta GSYİH'nin yüzde 2'si olarak belirlenmiş ancak 2006 yılında Avrupa Birliği düzenlemeleri çerçevesinde emeklilik sisteminin bazı bölümlerinin özel sektör kapsamında değerlendirilmesi sonucu yüzde 1'e revize edilmiştir (Claeys, 2008).

ekonomik kriz gibi olağanüstü durumların meydana gelmesi halinde çıkarılan yasalardır.

- Vergi Harcaması Raporu: Yıllık olarak hükümet tarafından Parlamenteoya sunulmaktadır.

- Kamu Garantisi ve Kredilerine İlişkin Risk Değerlendirmesi Raporu: Ulusal Borç Ofisi tarafından kamunun kredi ve likidite riskini değerlendirmek amacıyla hazırlanan raporlardır.

Genel devlet fazlası kuralı, kamu borcunun, temelde nüfustaki değişimlere bağılı olarak, uzun vadede artışını kontrol altına alarak mali sürdürülebilirliğin sağlanmasına yönelik belirlenmiş bir kuraldır. Kuralın, bir çevrim süresince ortalama bir oran olarak belirlenmesi otomatik istikrar sağlayıcıların hem gelirler hem de giderler tarafında işleyişine izin vermektedir. Bununla birlikte, çevrim süresince telafi edici önlemler alındığı sürece ihtiyari mali politika uygulamalarına da imkan sağlamaktadır. Diğer taraftan, çevrim süresince belirlenmesi, kuralın işleyişinin takibini ve denetimini zorlaştırmaktadır. Ancak çevrim süresince aktif maliye politikası uygulanmadığı sürece bir yıla ilişkin yapısal fazla gerçekleşmesinin ortalama hedef düzeyine yakınsayacağı dikkate alındığında, kuralın performansına ilişkin değerlendirmenin daha kolay yapılabilmesi için yapısal bütçe dengesi gerçekleştirmeleri takip edilebilir. Tüm bu özellikler göz önüne alındığında kuralın yapısının esneklik – şeffaflık değiş-tokuşu barındırdığı söylenebilir (Lindh ve Ljungman, 2007)

Nominal harcama tavanı kuralı ise gelirlerde oluşacak geçici bir artışın artan harcamaların finansmanında kullanılmasını önleyerek bütçenin harcama tarafında konjonktür yanlısı politika uygulamalarını sınırlamayı amaçlamaktadır (Boije ve Fischer, 2006). Söz konusu kural, harcamalara ilişkin katı bir limit getirmemekle birlikte devresel dalgalanmalarda kuralın uygulanabilirliğinin devam edebilmesi ve bütçe sürecine esneklik sağlanabilmesi açısından nominal tavan hedefine ilişkin ihtiyaç marjları belirlenmiştir (Claeys, 2008). İhtiyat marjları, toplam harcamalara oran olarak genellikle yüzde 1,5-2,5 arasında belirlenmiştir. Harcama tavanları çok yıllı

olarak belirlenmekte, bütçe tasarılarının hazırlanması aşamasında ilk yıl bağlayıcı nitelikte olmakta, diğer yıllar ise ilgili olduğu dönemlerde ortaya çıkan tahmin farkları ve yeni ekonomik gelişmeler ışığında revize edilebilmektedir (Kaya, 2009). Harcama tavanı kuralı 1999 yılında geçmiş yıllardan aktarılan payların kullanılmasının yasaklanması ile güçlendirilmiştir.

Tablo 2.3'ten de takip edilebileceği gibi 1999-2000 yılları arasındaki dönemde gözlenen ekonomik büyüme toplam gelirlerin toplam harcamaların üzerinde; böylelikle mali dengenin de hedefin üzerinde gerçekleşmesine yol açmıştır.

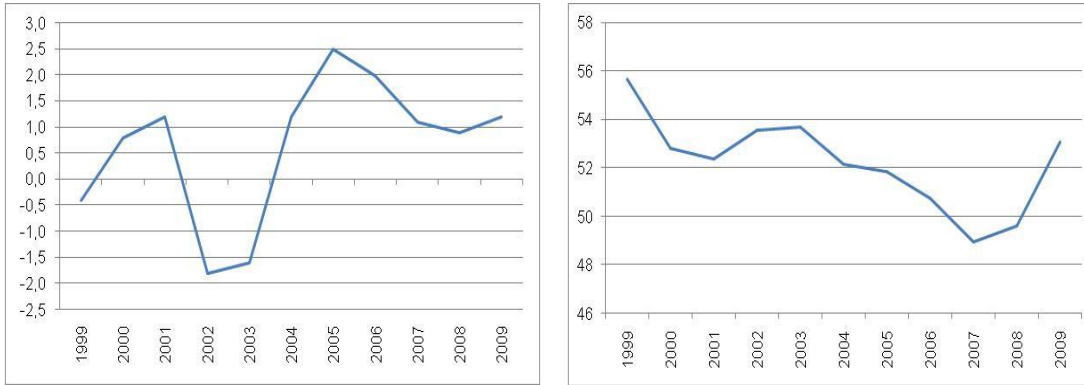
**TABLO 2.3. İSVEÇ'İN TEMEL MAKROEKONOMİK GÖSTERGELERİ**

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Büyüme oranı (sabit fiyatlarla)	4,7	4,5	1,3	2,5	2,3	4,2	3,2	4,3	3,3	-0,6	-5,3
Enflasyon (yıllık)	1,2	1,3	3,1	1,6	1,8	0,9	1,3	1,4	2,5	2,1	2,8
Genel Devlet Brüt Borç Stoku (% GSYİH)	64,2	53,9	54,7	52,5	51,7	50,3	50,4	45,3	40,2	38,8	42,8
Genel Devlet Net Borç Stoku (% GSYİH)	12,4	2,2	1,7	7,4	4,6	2,4	-2,2	-14,0	-17,5	-12,6	-19,8
Genel Devlet Top. Gelirleri (% GSYİH)	56,5	56,4	54,0	52,1	52,4	52,6	53,8	53,0	52,5	51,9	52,1
Genel Devlet Top. Harcamaları (% GSYİH)	55,7	52,8	52,4	53,6	53,7	52,1	51,9	50,8	49,0	49,6	53,1
Genel Devlet Dengesi (% GSYİH)	0,8	3,6	1,6	-1,5	-1,3	0,4	1,9	2,2	3,6	2,2	-0,9
Genel Devlet Yapısal Dengesi (% GSYİH)	-0,4	0,8	1,2	-1,8	-1,6	1,2	2,5	2,0	1,1	0,9	1,2
Genel Devlet Birincil Dengesi (% GSYİH)	2,2	4,7	2,4	-0,3	-1,0	0,4	1,6	1,9	3,0	1,4	-1,8

Kaynak: IMF, WEO Eylül 2011

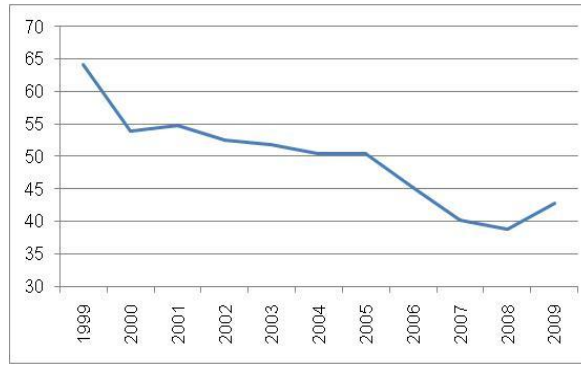
2001 yılındaki büyüme hızında yaşanan yavaşlamaya karşı alınan önlemler sonucunda takip eden 2 yıl içinde harcama limitlerine rağmen kuralın bir zayıflığı olarak değerlendirilebilecek şekilde harcama marjlarının tamamen kullanılması ile toplam harcamaların GSYİH içindeki payı artmış buna karşın toplam gelirlerin payı azalmış ve böylelikle mali denge olumsuzla dönmüştür. 2001 yılından sonra harcama davranışlarındaki bu tersine hareket kuralın yeterli derecede bağlayıcı olmadığı, nominal harcama tavanının belirli bir referans değere göre belirlenmediği şeklinde eleştirilere yol açmıştır (Claeys, 2008, s.28). Bu dönemde söz konusu gelişmeler

ekonomik genişleme döneminde halihazırda azalmış olan kamu borcu göstergelerinde olumsuz bir etkiye neden olmamıştır.



**Grafik 2.3. İsveç'te Yapısal Mali Denge/GSYİH ve Toplam Harcamalar/GSYİH**

Kaynak: IMF, WEO Eylül 2011.



**Grafik 2.4. İsveç'in Genel Devlet Brüt Borç Stoku/GSYİH**

Kaynak: IMF, WEO Eylül 2011.

Grafik 2.3 ve 2.4 kurallı maliye politikası çerçevesindeki mali göstergelerin performanslarını yansıtmaktadır. Genel devlet fazlası kurallı büyük ölçüde sağlanmış, toplam harcamaların GSYİH içindeki payı 1999- 2007 döneminde 6.7 puan azalmıştır. Mali disiplinin sağlanması ile genel devlet brüt borcu da söz konusu dönemde önemli ölçüde azalmıştır.

2007 yılında kural uygulamalarının bağımsız gözetim ve değerlendirmesinin yapılabilmesi ve böylelikle mali şeffaflığın artırılması amacıyla Mali Politika Konseyi oluşturulmuştur. Konsey, hükümet tarafından akademik çevre ve kamu sektöründen 3 yıllık dönemler için atanan sekiz üyeden oluşmakta ve her yıl Mart ayı ortasında analiz ve değerlendirme sonuçlarına ilişkin hükümete rapor vermektedir. Mali Konsey, bütçe dokümanlarının şeffaflığını ve öngörülen politika uygulamalarının hükümetin

mali hedefleri ile ne derece uyumlu olduğunu değerlendirmekle görevlendirilmiştir. Mali Konsey'in yetkileri, devresel hareketleri dikkate alarak maliye politikasının temel hedeflerine ne derece ulaşıldığı; hükümet politikaları ile uzun dönemli sürdürülebilir büyüme ve istihdam arasındaki tutarlılık; maliye politikası durumu konusunda şeffaflık ve politika önerilerinin gerçekleştirilebilmesi kapsamında bütçe dokümanlarının değerlendirilmesi; tahminlerin ve tahminler oluşturulurken kullanılan modellerin niteliklerinin değerlendirilmesi olarak belirlenmiştir. Kurallı maliye politikası uygulamasının denetimi ve izlenmesi amacıyla ulusal düzeyde faaliyet gösteren diğer kurumlar arasında Ulusal Mali Yönetim Otoritesi, İşgücü Piyasası Politika Değerlendirme Kurumu, Ulusal Ekonomik Araştırmalar Kurumu ve Ulusal Denetleme Ofisi sayılabilir. Bu kurumlar yayınladıkları raporlarla kural uygulamasına şeffaflık kazandırırken kurala uymamanın yasal bir yaptırımını yoktur. Ayrıca, İstikrar ve Büyüme Paketi çerçevesinde 2060 yılına kadar olan süreçte yıllık olarak (OECD, 2009a) ve her üç ya da dört yılda bir kez uzun vadeli mali projeksiyonları ve değerlendirmeleri içeren raporlar yayımlanmaktadır (İsveç Maliye Bakanlığı, 2011, s.30-31,44).

2008 yılında yaşanan küresel finansal kriz çerçevesinde değerlendirildiğinde, kurallı maliye politikası uygulamalarının orta vadeli mali dengeleri güçlendirdiği söylenebilir. Çevrim süresince genel devlet fazlası verilmesi kuralı ile ekonominin genişleme dönemlerinde elde edilen bütçe fazlaları, kamu borcunda sürdürülemez bir artış riski yaratmadan maliye politikasının hem kısa vadede toplam talebi artırıcı hem de ekonominin uzun vadeli potansiyel büyümesini güçlendirici bir şekilde aktif olarak kullanılabilmesine olanak sağlamıştır (Avrupa Komisyonu, 2009). Kamu borcunun düşük seviyesi ve elde edilen fazlalar kriz döneminde mali hareket alanı sağlanmasına yardımcı olmuştur. Krizden çıkış süreci olan 2010 yılında ise mali harcama tavanı ve genel devlet fazlası verilmesi kuralı zorunlu/bağlayıcı hale getirilmiştir.

İsveç de Avustralya gibi 2007-2009 döneminde kredi notunda herhangi bir değişikliğe uğramadan AAA olarak güçlü ekonomi görünümünü devam ettirmiştir.

### 2.1.3. Brezilya'da Kurallı Maliye Politikası Uygulaması

Brezilya'nın 1998 yılı sonrasında maliye politikası alanında gerçekleştirdiği düzenlemelerin temelinde 1994 yılında hiperenflasyonu kontrol altına almak amacıyla devreye sokulan ve Real Planı olarak adlandırılan para politikası reformu yer almaktadır. Bu dönemde yüzde 2000 seviyelerine ulaşan enflasyonu dizginlemek ve yıllık bazda yüzde 10'un altına indirmek amacını taşıyan planın başarıya ulaşmasını sağlamak amacıyla ekonominin diğer alanlarında da yapısal reformların gerçekleştirilmesi gerekliliği ortaya çıkmıştır. Bu doğrultuda 1998 yılında kabul edilen Mali İstikrar Programı Brezilya'da maliye politikası alanında bir dönüm noktası olmuştur.

Tarihsel gelişim süreci incelendiğinde Brezilya'da maliye politikasının Anayasa'dan ve kanunlardan gelen düzenlemeler çerçevesinde kapsamlı ve sıkı bir çerçeve içinde işlediği görülmektedir. Bu düzenlemeler arasında merkez bankasının Hazine borçlanma araçlarını birincil piyasadan satın almasının yasaklanması, Senatonun yerel ve merkezi hükümetin kredi talebini kontrol etme ve borçluluk oranını belirleme yetkisine sahip olması ile merkez bankasının Ulusal Para Komitesi<sup>26</sup> tarafından yerel hükümetlere verilen yerel banka kredilerinin arzını kontrol etmekle görevlendirmesi sayılabilir (Goldfajn ve Guardia, 2003, s.15).

Sağlam bir mali çerçeve oluşturulmasına yönelik düzenlemelere karşın 1998 yılına kadar merkezi ve yerel yönetimlerin borçluluk oranlarında ciddi artışlar yaşanmıştır<sup>27</sup>. Bu duruma ek olarak Senatonun borç çevrimlerine izin vermesi ve merkezi hükümetin iflas durumundaki eyalet ve belediyelerin borçlarını üstlenmesi kamu borcunun GSYİH'ye oranının artmasına yol açmıştır. Ayrıca Real Planının uygulanmaya konmasının ardından merkezi hükümetin yüksek reel faiz ortamında düşük faiz dışı fazla performansı göstermesi ve Asya ve Rusya krizlerinin faiz oranları üzerindeki olumsuz etkisi kamu borcunun seyrinin kötüleşmesine katkıda bulunmuştur

<sup>26</sup> Ulusal Para Komitesi, Brezilya'da para politikasının oluşturulmasında Maliye Bakanı, Planlama Bakanı ve Merkez Bankası Başkanı'ndan oluşan yetkili organ olarak görev yapmaktadır.

<sup>27</sup> Brezilya 27 eyalet ve 5500'ün üzerinde belediyeye sahip ve yerel yönetimlerin geniş yönetsel-mali özerkliğe sahip olduğu ve bu nedenle kamu maliyesi gelişmelerinin takibi ile denetiminin son derece güç olduğu bir devlet yapısına sahiptir.



(Goldfajn ve Guardia, 2003, s.16-17). Dolayısıyla 1998 yılına gelindiğinde, kamu harcamalarının sistematik olarak kamu gelirlerinin üstünde gerçekleşmesi maliye politikasının eğitim, sağlık ve konut gibi temel ihtiyaçlara yönelik yatırımlarda bulunamaması ve bu durumdan toplumun en düşük gelire sahip kesimlerinin son derece olumsuz etkilenmesine neden olmuştur (Pessoa, 2004, s.18).

1998 yılında kabul edilen Mali İstikrar Programı;

1. Önden yüklemeli mali ayarlama ile konsolide kamu sektörünün faiz dışı fazla düzeyini artırma,
2. Sosyal güvenlik ve yönetsel alanlar başta olmak üzere kurumsal reformlar,
3. Borcun yeniden finansmanı için kapsamlı bir düzenleme aracılığıyla mali federalizmin yeniden düzenlenmesi,
4. Bütçeleme sürecinin reforme edilmesi ve mali kural uygulamalarının başlatılması

aşamalarını içermektedir (Goldfajn ve Guardia, 2003, s.17).

Program doğrultusunda merkezi hükümet ile eyalet ve belediye yönetimleri arasında borçların yeniden yapılandırılmasına yönelik olarak anlaşmalar imzalanmış, kamu gelir ve harcamalarına ilişkin hedefler tespit edilmiş ve kamu borcunun azaltılmasına yönelik özelleştirme süreçleri hayata geçirilmeye başlanmıştır. Ayrıca borcun yeniden yapılandırılmasına yönelik anlaşma, eyalet gelirleri ve federal hükümetin eyaletlere yaptığı transferler ile garanti altına alınmıştır. Eyaletin borcunu ödeyememe durumu ile karşılaşması halinde federal hükümet yapacağı transferleri alıkoymakta, bu önlem yeterli olmaz ise eyaletlerin gelirlerini bir kısmına el koyabilmektedir. Ayrıca eyaletlerin federal hükümetten yeni borç talep etmelerini caydırmaya yönelik faiz oranı cezaları ve borç servisi tavanı belirlenmesi uygulamaları devreye sokulmuştur.

Mali İstikrar Programınının 1998 yılından itibaren disiplinli bir biçimde ortaya konması hem merkezi hükümet hem de yerel yönetimlerin mali performanslarının iyileşmesine önemli katkı sağlamıştır. Mali performansta

görülen iyileşmenin bir diğer unsuru ise 2000 yılında kabul edilen Mali Sorumluluk Yasası olmuştur. Söz konusu yasa mali sorumluluğun tesis edilmesi ve artırılması amacıyla ortaya konan bir dizi önlemden oluşmaktadır. Yasa bütçe planlaması, uygulaması ve geri bildirim konularında devletin üç kademesi için (merkezi hükümet, eyalet ve belediyeler) temel bir çerçeve sunmakta ve üç tip mali kural ortaya koymaktadır:

1. Seçilmiş mali göstergeler için genel hedef ve limitler
2. Düzeltici kurumsal mekanizmalar
3. Kamu maliyesi uygulamalarında uyumsuzluğun önlenmesine ilişkin kurumsal yaptırımlar (Goldfajn ve Guardia, 2003, s.19).

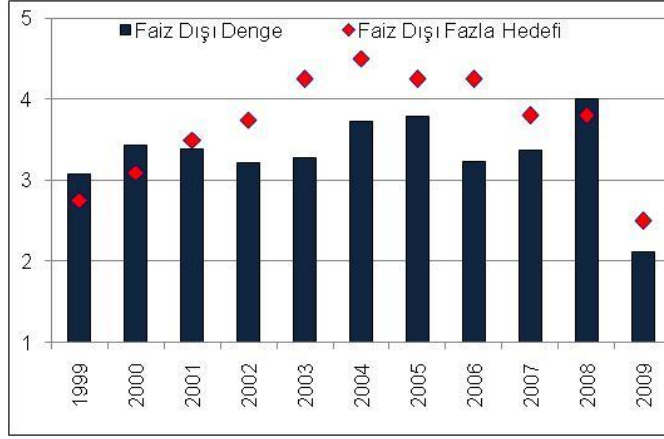
Genel hedef ve limitler açısından, üç yıllık faiz dışı fazla, kamu gelirleri, harcamaları, nominal bütçe ve kamu borcuna ilişkin hedefleri içeren ve aynı zamanda devletin üç kademesinde de bütçe hazırlık aşamasında uyulacak kuralları belirleyen Bütçe Direktif Yasası büyük önem taşımaktadır. Mali Sorumluluk Yasasında ve Bütçe Direktif Yasasında belirtilen hedef ve kurallar doğrultusunda ise yıllık bütçe kanunu hazırlanmaktadır.

Mali Sorumluluk Yasası, bütçe dengesinin ve borçluluk seviyesinin değişmesine neden olacak uygulamaların önüne geçmek amacıyla kurallar ortaya koymaktadır. Seçim yıllarında bütçe dönemini aşan harcama taahhütlerinin verilmesinin ve merkezi hükümet, eyalet ve belediyelerde kamu mali kurumlarının pay sahiplerine borç vermesinin yasaklanması bu kapsamda alınan önlemler arasında sayılabilir (Goldfajn ve Guardia, 2003, s.20).

Mali Sorumluluk Yasasına göre yeni zorunlu harcamaların yapılacak olması halinde söz konusu zorunlu harcamanın başka bir harcamanın yerine geçmesi veya yeni vergiler koyularak finansmanının sağlanması gerekmektedir (Blöndal ve diğerleri, 2003, s.100). Yasa ayrıca kamu kesiminin personel ve emeklilik maaşı harcamalarına yönelik olarak net gelirlerle ilişkili limitler belirlemiş ve kredi işlemlerinin yatırım harcamaları ile sınırlı olmasını taahhüt eden altın kural uygulamasına yer vermiştir.

Mali Sorumluluk Yasasının temel niteliklerinden biri de şeffaflık, denetim ve yaptırım alanlarında getirmiş olduğu mekanizmalardır. Örneğin, bir kamu faaliyetinde iyileştirmeye ya da faaliyetin kapsamının genişletilmesine karar verilmesi halinde, söz konusu eylemin 3 yıllık bir süre zarfı boyunca bütçe üzerinde yapacağı olası etkilerin yer aldığı bir açıklamanın hazırlanması gerekmektedir (Brezilya Mali Sorumluluk Yasası, 2000, madde 16). Benzer biçimde personel harcamaların belirlenen tavanı aşması halinde de yeni personel alımının durdurulması gibi çeşitli yaptırımlar öngörülmüştür. Yasada belirtilen direktif ve kurallara uyulup uyulmadığının denetlenmesi görevi ise denetimle görevli mahkemelerle birlikte yasama organına verilmiştir. Öte yandan, Yasa aynı zamanda kapsamlı, düzenli ve detaylı mali raporların hazırlanmasını şart koşarak maliye politikası uygulamasında şeffaflığın artmasını sağlamıştır. Bu doğrultuda, her iki ayın sonunda “Bütçe Gerçekleşmelerine ilişkin Özet Rapor”, her dört ayın sonunda ise “Mali Yönetim Raporu” yayımlanmaktadır (Brezilya Mali Sorumluluk Yasası, 2000, madde 52-53-54).

Brezilya hükümeti 1999 yılından itibaren faiz dışı fazla hedefi belirlemeye başlamıştır. 1998 yılında uygulamaya konulan Mali İstikrar Programı ile başlayan, 2000 yılında kabul edilen Mali Sorumluluk Yasası ile kurumsal bir yapıya kavuşan kurallı maliye politikası uygulamaları ülkede 2000’li yıllar süresince kamu maliyesi performansında ciddi iyileşmelere yol açmıştır. Kamu borcuna sınırlar getiren, kamu harcamalarını gelirlerle eşleştiren, merkezi hükümet harcamalarına ilişkin şeffaf sınırlar ortaya koyan ve devletin üç kademesi için temel bir çerçeve sunan kurallı maliye politikası ile ülkede 2000’li yıllarda GSYİH’nin yüzde 2-3’ü düzeyinde faiz dışı fazla elde edilmiş ve bütçe dengesi korunmuştur (Grafik 2.5).



**Grafik 2.5. Brezilya Faiz Dışı Fazla Hedefi ve Gerçekleşmeleri (yüzde GSYİH)**

Kaynak: IMF, WEO Eylül 2011 ve Brezilya Merkez Bankası

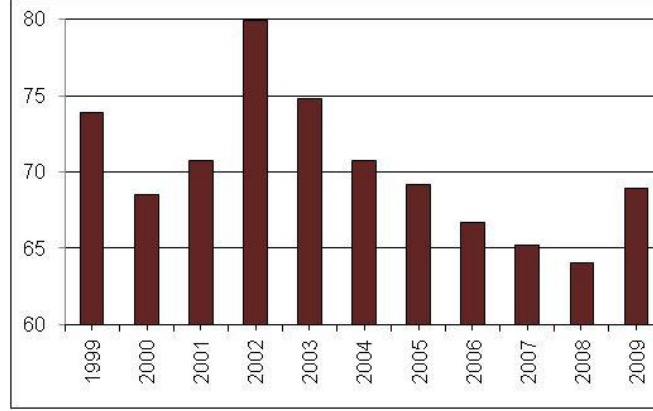
Tablo 2.4'te de görüldüğü üzere 2005 yılından itibaren yüksek büyüme oranları sonucunda vergi gelirlerinde yaşanan artış da başarılı faiz dışı fazla performansında etkili olan bir diğer faktördür

**TABLO 2.4. BREZİLYA'NIN TEMEL MAKROEKONOMİK GÖSTERGELERİ**

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Büyüme oranı (sabit fiyatlarla)	0,3	4,3	1,3	2,7	1,1	5,7	3,2	4,0	6,1	5,2	-0,6
Enflasyon (yıl sonu)	8,9	6,0	7,7	12,5	9,3	7,6	5,7	3,1	4,5	5,9	4,3
Genel Devlet Brüt Borç Stoku (% GSYİH)	.....	66,7	70,2	79,8	74,7	70,6	69,1	66,7	65,2	63,6	68,1
Genel Devlet Net Borç Stoku (% GSYİH)	.....	47,7	52,2	60,6	54,9	50,6	48,2	47,0	45,1	38,1	42,2
Genel Devlet Top. Gelirleri (% GSYİH)	35,4	31,9	33,9	35,1	34,0	34,8	35,8	35,9	35,7	36,3	35,6
Genel Devlet Top. Harcamaları (% GSYİH)	40,7	35,3	36,5	39,5	39,2	37,7	39,3	39,5	38,3	37,7	38,7
Genel Devlet Dengesi (% GSYİH)	-5,3	-3,4	-2,6	-4,4	-5,2	-2,9	-3,5	-3,5	-2,7	-1,4	-3,1
Genel Devlet Yapısal Dengesi (% GSYİH)	.....	.....	-2,6	-4,4	-4,5	-3,0	-3,4	-3,3	-3,1	-2,1	-2,4
Genel Devlet Birincil Dengesi (% GSYİH)	3,1	3,4	3,4	3,2	3,3	3,7	3,8	3,2	3,4	4,0	2,1

Kaynak: IMF, WEO Eylül 2011

2008 yılında başlayan küresel finansal krize kadar borç dinamikleri perspektifinden Brezilya'nın mali performansı incelendiğinde de, başarılı bir süreç göze çarpmaktadır. Faiz dışı fazla hedefi ile gözetilen maliye politikası merkezi hükümetin borç/GSYİH oranında 2002 yılı sonrasında düşüşe neden olmuş, bu dönemde hükümet net dış varlık pozisyonuna sahip olmuş ve böylelikle borç dinamikleri döviz kurundaki değer kaybından negatif yönde etkilenmemeye başlamıştır (Grafik 2.6) (OECD, 2009b, s.4).



**Grafik 2.6. Brezilya Brüt Kamu Borcu/GSYİH**

Kaynak: IMF, Tarihsel Kamu Borç Veritabanı

Ayrıca kamu borcunun kompozisyonu ve vadeleri açısından yabancı para cinsinden borçların payının azaldığı, borcun ortalama vadesinin uzadığı ve sabit faizli borçlanma araçlarının oranının arttığı dikkat çekmektedir (OECD, 2011, s.41).

2008 yılından itibaren tüm dünyayı etkisi altına alan küresel finansal krizin Brezilya ekonomisi üzerinde önemli etkileri olmuştur. Kriz ile birlikte dış kredi olanaklarında yaşanan daralma sonucunda iç borçlanma maliyetleri artmış, ekonomik faaliyette yavaşlama gerçekleşmiş, Brezilya'nın ihraç ürünlerine olan dış talepte gerileme yaşanmış ve yerel para biriminde önemli düzeyde değer kaybı yaşanmıştır. Ancak 1990 sonrasında uygulamaya konulan yapısal reformların, enflasyon hedeflemesi rejiminin, güçlü bankacılık sektörünün ve kurallı maliye politikası uygulamalarının etkisiyle Brezilya'nın küresel kriz karşısında güçlü görünümünü koruduğu dikkat çekmektedir (OECD, 2009b, s.3).

Krize karşı tepki olarak maliye politikasında bir dizi önlem hayata geçirilmiştir. Bu kapsamda ilk olarak seçili sektörlerde ve finansal işlemlere uygulanan vergilerde indirimlere gidilmiştir. Ayrıca ekonomide yaşanan daralmanın hane halkı gelirlerinde meydana getirdiği düşüş nedeniyle işsizlik sigortası sürelerinin uzaması, asgari ücretlerin artırılması, altyapı yatırımları ve konut edindirmeye ilişkin harcamaların artması gibi otomatik istikrar sağlayıcıların etkinliği artmıştır (OECD, 2009b, s.4).

Brezilya'da 1990'lı yıllardan itibaren kararlı bir biçimde yürütülen ve ekonominin tüm alanlarını kapsayan reform çalışmaları, 2000'li yıllar ile birlikte maliye politikası merkezli olarak devam etmiş ve bunun sonucunda gerek bütçe dengesi gerekse kamu borcu alanlarında başarılı bir performans ortaya konmuştur. Söz konusu başarılı performans Brezilya'nın 2008 yılında başlayan küresel finansal krize karşı etkin bir maliye politikası yürütebilmesine olanak sağlamıştır. Ekonomideki yavaşlamayı ortadan kaldırmak için uygulanan vergi indirimleri ve faiz dışı harcamaların artırılması faiz dışı fazla düzeyinde 2009 yılında bir düşüşe yol açmış, öte yandan 2002 yılından bu yana düşüş eğiliminde olan net kamu borcu/GSYİH ile brüt kamu borcu/GSYİH oranları yükseliş göstermiştir. Ancak uygulanan mali teşvik politikalarına karşın faiz dışı fazla oranının 2009 yılında yine de hedefe yakın gerçekleştiği ve ülkenin kredi notunun BBB- seviyesini kriz süresince koruduğu görülmektedir.

#### **2.1.4. Şili'de Kurallı Maliye Politikası Uygulaması**

Şili'de kurallı maliye politikası uygulamasının iki temel ayırt edici özelliği bulunmaktadır. İlk olarak, mali kural uygulaması ülkenin geçmiş deneyimlerinden yararlanılarak oluşturulan ve güçlü bir siyasi irade ile desteklenen bir uygulama olarak dikkat çekmektedir. 2000'li yılların başından itibaren bağlayıcı nitelikte olmadan uygulamaya konulan mali kural 2006 yılında kabul edilen Mali Sorumluluk Yasası ile kurumsal bir yapıya kavuşmuştur. Şili'de kurallı maliye politikası incelenirken göz önünde bulundurulması gereken bir diğer unsur ise bakırın ülke ekonomisi için taşıdığı önemdir. Bakır, Şili'nin en önemli ihraç maddesi olmasının yanı sıra Şili de dünyanın en büyük bakır ihracatçısı konumundadır. Ülkenin kamu gelirlerinin yaklaşık yüzde 16'sı bakırdan elde edilmektedir (Rodriguez ve diğerleri, 2007, s.8). Bu nedenle ülkede uygulanan maliye politikasının seyri bakır fiyatları ile doğrudan ilişkili olmuştur.

Şili'de kurallı maliye politikasının ilk örnekleri 1975 yılında bakır fiyatlarında yaşanan düşüşün kamu maliyesi ve ödemeler dengesinde büyük şoklara neden olması sonrasında görülmüştür (Marfan, 2008). Bu döneme dek bakır fiyatlarında yaşanan gelişmelere bağlı olarak değişim gösteren

maliye politikasında 1975 krizi sonrasında konjonktür yanlısı eğilimin ortadan kaldırılmasına yönelik çabalar ortaya konmaya başlamıştır. Bu çabalar kapsamında değerlendirilebilecek ve esas olarak kamu borçlarının yeniden yapılandırılması amacını gerçekleştirilebilmesi için oluşturulan “Bakır İstikrar Fonu” kamu maliyesinde disiplinin sağlanmasında önemli bir rol oynamıştır. 1986 yılında faaliyete geçen Fon, bakırın belli bir fiyat düzeyinin üzerine çıkması halinde fiyat farkından kaynaklanan gelirin tasarruf edilmesini şart koşturmuştur (Frankel, 2011, s.9). Ülkede 1990’lı yıllardan itibaren demokrasiye geçilmesi ile birlikte ise kısa vadede makro ekonomik istikrarın sağlanması amacıyla enflasyon hedeflemesi rejimi benimsenmiş ve cari açığın sürdürülebilir, reel döviz kurunun ise istikrarlı olmasına çalışılmıştır (Marfan, 2008).

2000 yılına gelindiğinde Şili’de ilk defa mali kural uygulanmaya başlanmıştır. Mali kural uygulamasına geçişin temel olarak üç amacı bulunmaktadır (Rodriguez ve diğerleri, 2007, s.21):

1. Kamunun emekli maaşı ve yaşlılık ödemeleri gibi koşullu yükümlülüklerine kaynak sağlamak,
2. 1982’de yaşanan bankacılık sektörü krizinin kayıplarını karşılaması nedeniyle yapısal operasyonel açığı bulunan ve bilançosu zararda görünen Şili Merkez Bankasına kaynak sağlamak,
3. Kamu borç servisini olumsuz etkileyen kur riskinden kaynaklanan kırılganlıkları ortadan kaldırmak.

Bu amaçlara ek olarak mali kural uygulamasının ekonomik konjonktüre ve bakır fiyatlarındaki dalgalanmalara bağlı olarak değişiklik gösteren kamu harcamalarının istikrarlı bir yapıya kavuşturması da hedeflenmiştir.

Şili’de mali kuralın temel çerçevesini yapısal bütçe dengesi hedefi oluşturmaktadır. Buna göre yapısal dengenin hesaplanmasında iki düzenleme yapılmaktadır. İlk olarak kamu gelirleri iş çevrimlerinin etkisinden ayrıştırılmakta, ikinci olarak ise kamu gelirlerinin bakır fiyatlarındaki

dalgalanmalara olan duyarlılığı nedeniyle söz konusu dalgalanmaların etkisi ortadan kaldırılmaktadır. Bir başka deyişle yapısal denge, ekonominin tam kapasitede çalışması ve bakırın orta vadedeki fiyatında istikrarlı bir seyir izlemesi halinde elde edilecek gelirlerin ve yapılacak harcamaların miktarını ortaya koymaktadır (Fiess, 2002, s.7).

Yapısal bütçe dengesi hesaplanırken iki bağımsız uzman grubunun yapmış olduğu tahminlerden yararlanılmaktadır. Söz konusu uzman grupları her yıl ortasında çıktı açığı ve bakırın orta vadedeki fiyatının seyrine ilişkin tahminlerde bulunmaktadır. Söz konusu tahminlerden yola çıkan hükümet ilk olarak yapısal kamu gelirini hesaplamakta, daha sonra ise kamu harcamalarını yapısal gelirden çıkartarak yapısal bütçe dengesi hedefini tespit etmektedir. Kuralın ilk uygulandığı 2001 yılından 2008 yılına kadar yapısal bütçe hedefi GSYİH'nin yüzde 1'i olarak belirlenmiştir. Gerek uzman gruplarının yapmış olduğu tahminler gerekse hükümetin yapısal bütçe dengesini hesaplamada kullandığı metodlar ve baz alınan rakamlar şeffaf bir biçimde kamuoyu ile paylaşılmaktadır.

Uygulamaya konulan mali kural ile, ekonominin aşırı ısınması halinde hükümetin tahmin edilenden daha fazla vergi geliri toplaması; ancak kamu harcamalarını artırmayarak söz konusu geliri tasarruf etmesi; ekonomik aktivitede yavaşlama olması halinde ise tasarrufların, düşen vergi gelirlerini telafi etmek için kullanması öngörülmüştür (Ffrench-Davis, 2010, s.4).

Şili'nin yapısal bütçe dengesi kuralı, üretimin uzun vadeli trendin altına düşmesi, bir başka deyişle resesyonun söz konusu olması veya bakır fiyatlarının 10 yıllık orta vadeli fiyat seviyesinin altına inmesi halinde hükümetin hedefin üzerinde açık vermesine izin vermektedir (Frankel, 2011, s.7).

Şili'de mali kural hükümet tarafından 2001 yılından 2006 yılına kadar herhangi bir yasal dayanağı olmayan bir siyasi taahhüt olarak uygulanmıştır. Bu dönemde kural uygulamasını destekleyen herhangi bir düzenleme yapılmamıştır. 2006 yılında ise mali kural uygulamasının ortaya koyduğu olumlu sonuçların etkisiyle Mali Sorumluluk Yasası kabul edilmiştir. Yasaya



göre Şili Devlet Başkanı görevine başlamasından itibaren 90 gün içinde yönetiminin temel mali esaslarını ve bu esasların yapısal bütçe dengesine olan etkisini açıklayan bir kararname yayınlar. Şili Anayasası kamu maliyesi açısından yetkilerin önemli bir kısmının Başkanın elinde toplandığı bir rejim öngörmektedir. Ülkede parlamento Başkan tarafından sunulan yıllık bütçe kanununu 60 gün içinde onaylama veya reddetme yetkisine sahip olmakla birlikte bütçe kalemleri üzerinde herhangi bir değişikliğe gidememektedir. Mali Sorumluluk Yasası yapısal bütçe dengesinin net bir tanımını vermekte ve hangi kalemleri içerdiğini ortaya koymaktadır. Buna göre, yapısal bütçe dengesinde merkez bankası ve kamu iktisadi teşebbüsleri dışarıda tutulmakta, ancak kamunun faiz ödemeleri ve faiz gelirleri hesaplamalara katılmaktadır. Dolayısıyla yapısal bütçe dengesi merkezi hükümetin ihtiyari maliye politikasının bir göstergesi olma özelliğine sahiptir (Daban, 2011, s.7).

Mali Sorumluluk Yasası kuralın amaçlarını net olarak ortaya koymamakta, ancak kuralın uygulanması neticesinde bütçe fazlası elde edilirse söz konusu fazlanın hangi alanlarda kullanılacağını belirtmektedir. Buna göre; bütçe fazlası elde edilmesi halinde Maliye Bakanlığı 2006-2011 yılları için GSYİH'nin yüzde 0,5'lik bölümünü Şili Merkez Bankasına sermaye aktarılması için kullanacaktır. Yasa ile ayrıca Emeklilik Maaşı Fonu ve Ekonomik ve Sosyal İstikrar Fonu olmak üzere iki devlet fonu oluşturulmuştur<sup>28</sup>.

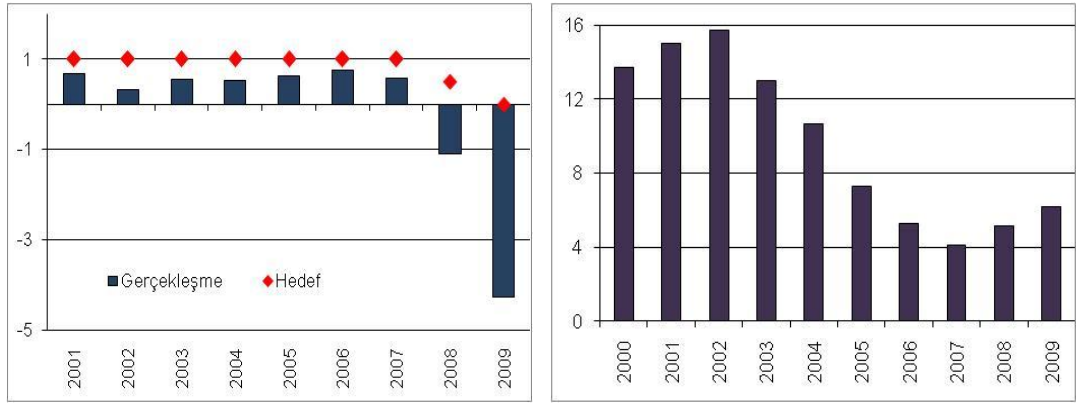
Mali Sorumluluk Yasası hükümete belirlenecek hedeflere ilişkin esneklik tanımaktadır. Buna göre hükümet ekonomik koşullara ve bakır fiyatlarının seviyesine göre yapısal bütçe fazlası hedefini değiştirebilmektedir. Ancak Yasa hangi koşullar altında hedefin değiştirilebileceğini ve söz konusu değişikliğin hangi prosedürler doğrultusunda gerçekleştirileceğini tanımlamamıştır. Bu niteliğiyle Yasanın önceden belirlenmiş ve şeffaf bir

---

<sup>28</sup> Emekli Maaşı Fonu, kamunun 2016 yılı sonrası için taahhüt ettiği emekli maaşlarına kaynak sağlamak amacıyla oluşturulmuştur. Yasaya göre, bütçe fazlası elde edilmesi halinde, GSYİH'nin en az yüzde 0,2, en fazla yüzde 0,5'lik bölümü bu fona aktarılmaktadır. Öte yandan 1986 yılında faaliyete geçen Bakır İstikrar Fonu'nun yerini alan Ekonomik ve Sosyal İstikrar Fonu ile büyümenin yavaşladığı veya bakır fiyatlarında düşüşlerin gerçekleştiği dönemlerde kamu gelirlerinde yaşanan kayıpların telafi edilmesi amaçlanmıştır. Fon ayrıca gelecekteki bütçe açıkları için borçlanmaya bir alternatif olarak düşünülmüştür. Bütçe fazlasının Emekli Maaşı Fonu ve merkez bankasına aktarılmasının ardından kalan miktar bu fona transfer edilmektedir. Ayrıca Yasaya göre bütçe dengesinin negatif olduğu dönemlerde Ekonomik ve Sosyal İstikrar Fonunun kaynakları, Emekli Maaşı Fonuna yapılacak transferler için kullanılabilir (Daban, 2011, s.8).

kaçış hükmüne yer vermediği görülmektedir. Yasaya ilişkin bir başka önemli husus da, Yasanın hükümetin koşullu yükümlülüklerle ilişkin yıllık rapor yayımlanmasını şart koşmasına karşın cari yapısal denge hakkında herhangi bir gözetim ve denetim mekanizması öngörmemesidir (Daban, 2011, s.8-9).

Şili'de mali kuralın uygulamaya konulduğu dönemden itibaren kamu mali performansı incelendiğinde, söz konusu performansın temel olarak iki döneme ayrılarak incelenebileceği görülmektedir. 2001 ile 2008 yılları arasındaki dönemde yapısal bütçe fazlası hedeflerine yakınsamanın gerçekleştiği, bu durumun ise özellikle 2002 sonrası dönemde kamu borcunda önemli bir gerilemenin yaşanmasına neden olduğu dikkat çekmektedir (Grafik 2.7).



**Grafik 2.7. Şili Yapısal Bütçe Dengesi Hedefi ve Gerçekleşme / GSYİH ile Brüt Kamu Borcu / GSYİH**

Kaynak: IMF, Tarihsel Kamu Borcu Veritabanı ve Şili Maliye Bakanlığı

Yapısal bütçe fazlası hedefine yönelik olarak şekillenen mali kural uygulaması bu bağlamda 2008 yılında başlayan küresel finansal krize kadar Şili ekonomisinde temel iyileşmelere yol açmıştır (Rodriguez ve diğerleri, 2007, s.6):

1. Ekonomideki dalgalanmaları ve belirsizlikleri azaltarak konjonktür karşıtı politikalar uygulanmasına olanak sağlamıştır.
2. Güçlü büyümenin yaşandığı yıllarda kamu tasarruflarının artırılmasını sağlayarak döviz kurunun değerlenmesini önlemiş ve ihracata yönelik sektörlerin rekabet düzeyini artırmıştır.
3. Faiz oranlarındaki oynaklığı azaltmıştır.

4. Kredibilite artışı sağlayarak risk primlerinde düşüşe neden olmuş ve dış şokların yaşandığı dönemlerde dış finansmana ulaşmayı kolaylaştırmıştır.
5. Dış finansman ihtiyacını azaltmıştır.
6. Uzun vadeli planlamaya olanak sağlamış ve sosyal politikalara finansal sürdürülebilirlik kazandırmıştır.

2008 yılında tüm dünyayı etkisi altına alan küresel finansal kriz sürecinde ise Şili hükümeti 2000-2008 döneminde mali kural uygulaması ile elde ettiği kamu tasarruflarını ekonomik faaliyette ve iç talepte yaşanan yavaşlamanın olumsuz etkilerini ortadan kaldırmak için kullanmıştır. Bu bağlamda, küresel finansal krizin etkisi ile negatif büyümenin gerçekleştiği 2009 yılında kamu harcamalarında ciddi oranda artış gerçekleştiği görülmektedir (Tablo 2.5). Ayrıca bu dönemde ekonomik koşullarda meydana gelen değişimin etkisiyle uygulamaya konulduğundan itibaren GSYİH'nin yüzde 1'i olarak belirlenen yapısal bütçe fazlası hedefi 2008 yılında yüzde 0,5'e, 2009 yılında ise yüzde 0'a düşürülmüştür.

**TABLO 2.5. ŞİLİ'NİN TEMEL MAKROEKONOMİK GÖSTERGELERİ**

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Büyüme oranı (sabit fiyatlarla)	-0,4	4,5	3,5	2,2	4,0	6,0	5,6	4,6	4,6	3,7	-1,7
Enflasyon (yıl sonu)	2,3	4,6	2,7	2,9	1,1	2,4	3,7	2,6	7,8	7,1	-1,4
Genel Devlet Brüt Borç Stoku (% GSYİH)	13,8	13,7	15,0	15,7	13,0	10,7	7,3	5,3	4,1	5,2	6,2
Genel Devlet Net Borç Stoku (% GSYİH)	9,3	10,8	10,9	11,0	13,0	10,7	7,5	-1,8	-	17,7	-6,9
Genel Devlet Top. Gelirleri (% GSYİH)	22,5	23,2	23,7	23,1	22,6	23,8	25,8	27,6	28,8	27,2	22,0
Genel Devlet Top. Harcamaları (% GSYİH)	24,6	23,9	24,3	24,3	23,0	21,7	21,0	19,7	20,4	22,8	26,4
Genel Devlet Dengesi (% GSYİH)	-2,1	-0,7	-0,5	-1,2	-0,4	2,1	4,7	7,9	8,4	4,3	-4,4
Genel Devlet Yapısal Dengesi (% GSYİH)			0,7	0,3	0,6	0,5	0,3	0,8	0,0	-1,2	-4,4
Genel Devlet Birincil Dengesi (% GSYİH)	-1,5	-0,1	0,0	-0,7	0,1	2,6	5,2	8,0	8,2	4,0	-4,6

Kaynak: IMF, WEO Eylül 2011

Ekonomideki yavaşlamanın olumsuz etkilerini ortadan kaldırmak ve ülkedeki sosyal eşitsizlikleri gidermek amacıyla 2008 yılından itibaren bir dizi operasyon gerçekleştirilmiştir. Bu bağlamda, yurtdışı fonlarda tutulan tasarrufların bir kısmı Şili pezosuna çevrilerek talep artıcı mali teşvikler yapılması, ülkenin en büyük bakır şirketi olan kamu sermayeli CODELCO'ya

sermaye aktarılması, düşük gelirli ailelere doğrudan gelir transferi yapılması ve geçici vergi indirimleri gerçekleştirilmesi gibi iç talebi artırıcı ve sosyal eşitsizlikleri giderici önlemler hayata geçirilmiştir (Ffrench-Davis, 2010, s.9).

2003-2008 yılları arasında bakır fiyatlarında yaşanan büyük ölçekli fiyat artışları doğrultusunda ihracattan elde edilen gelirlerin harcamaların artırılması yönünde kullanılması için yapılan baskılara boyun eğmeyen ve bu dönemde elde edilen gelirleri kamu tasarruflarına transfer eden Şili hükümetinin bu politikası küresel finansal krize karşı Şili'nin dayanıklı kalmasında büyük rol oynamıştır. 2009 yılı itibarıyla Şili, kamu borcu/GSYİH oranı yüzde 6, kredi notu ise A+ düzeyinde sağlam bir ekonomi görünümü ortaya koymuştur.

#### **2.1.5. Güney Kore'de Kurallı Maliye Politikası Uygulaması**

Güney Kore'de maliye politikasının gelişimi incelendiğinde 1997 Asya finansal krizinin bir dönüm noktası olduğu dikkat çekmektedir. Kriz öncesinde ülkede maliye politikasının en önemli rolünün ekonomik kalkınmaya destek vermek olduğu ve maliye politikasının bu fonksiyonu nedeniyle konsolide mali dengenin 1997 krizine kadar olan dönemde kronik olarak açık verdiği görülmektedir. Bu kapsamda tarihsel olarak Güney Kore'de kamu harcamaları, eğitim ve AR-GE gibi alanlara yönelik olarak ve ayrıca küçük ve orta ölçekli işletmeleri destekleme amacıyla gerçekleştirilmiştir. Bu duruma ek olarak ülkede sosyal refah harcamalarının payının düşük olduğu göze çarpmaktadır (Lee ve diğerleri, 2006, s.518).

Güney Kore'yi de içine alan coğrafyada 1997 yılında yaşanan kriz ise ülkede maliye politikasının yapısında tarihsel süreçten bir kopuşa yol açmıştır. Bu bağlamda 1997 krizi sonrasında Güney Kore'nin maliye politikasının konjonktür karşıtı bir yapıya kavuştuğu görülmektedir. Kriz sırasında ve sonrasında faiz oranlarında yaşanan yükselişin ve kredi koşullarındaki sıkılaştırmanın etkisiyle çok sayıda büyük şirket zincirleme bir biçimde iflas etmiş ve yetersiz sermayeye sahip bankalar, yatırım şirketleri ve finansal kuruluşlar likidite azlığı nedeniyle batma noktasına gelmiştir (Yung, 2003, s.168). Güney Kore hükümeti finansal sistemdeki toplu bir çöküşün

önüne geçebilmek amacıyla kamu kurumları aracılığıyla piyasaya yüklü miktarda likidite enjekte etmiştir. Bu dönemde devletin yoğun biçimde sermaye aktarımı gerçekleştirdiği ve finansal kuruluşların borçlarını üstlendiği görülmektedir. Ülkede devletin konjonktür karşıtı maliye politikası uygulamasına bir diğer örnek ise kurulan sosyal güvenlik ağı olmuştur. Çok sayıda şirketin ardı ardına iflas etmesi ve geride kalan şirketlerin ise yeniden yapılandırma çalışmalarına başlamasının işsizlik oranlarında büyük yükselişlere neden olduğu ülkede, devlet geçici iş alanları oluşturmuş ve özellikle düşük gelirli kesimlere yönelik sosyal güvenlik harcamaları gerçekleştirmiştir (Yung, 2003, s.168).

1997 krizi sonrası dönemde, işsizlikteki yükselişin önüne geçmek, küçük ve orta ölçekli işletmeleri desteklemek ve sermaye yatırımlarını artırmak amacıyla kamu harcamalarının artırılması bütçe dengesinde kötüleşmeye neden olmuş, mali açığın finansmanı ve kur dengesinin sağlanması amacıyla gerçekleştirilen yoğun tahvil ihracı ise kamu borçlarında yükselişe yol açmıştır. Ayrıca devletin finansal piyasaların yeniden yapılandırılması amacıyla şirketlerin borçlarını üstlenmesi ve borçların devlet garantisi altına girmesi koşullu yükümlülüklerin oranında ciddi bir artışa neden olmuştur (Yung, 2003, s.168).

Güney Kore'nin 1997 Asya krizi sonrasında uyguladığı maliye politikasında en dikkat çekici unsur bütçe dengesinde ve kamu borcunda yaşanan bozulmanın IMF destekli bir ekonomik programın uygulamaya konulduğu yıllarda gerçekleşmesidir. Temel olarak cari dengede yaşanan olumsuzlukları ortadan kaldırmak ve özel tasarruflarda sıkılaşmayı sağlamak için sıkı maliye politikası öngören IMF programının uygulamaya konulduğu dönemde ülkede maliye politikası beklentilerin aksine gevşek bir görünüm sergilemiştir. Bu durumun başlıca nedeni IMF programının değerlendirmeye tabi tuttuğu resmi bütçe rakamlarının kamunun finansal piyasaları güçlendirmek amacıyla gerçekleştirdiği tahvil ihracı gibi faaliyetleri kapsamamasıdır (Lee ve diğerleri, 2006, s.520). Kriz sonrasında konjonktür karşıtı bir yapıya bürünen maliye politikasında en önemli iki politika aracı ise ek bütçe düzenlemeleri ve önden yüklemeli kamu harcamaları olarak dikkat

çekmiştir. Ek bütçeler bir mali yıl içinde Parlamento tarafından onaylanarak yürürlüğe giren ve doğal afet gibi beklenmedik gelişmeler karşısında kullanılan politika araçlarıdır. Ancak finansal kriz sonrasında ek bütçeler krizin etkilerini ortadan kaldırmak amacıyla yoğun biçimde kullanılmaya başlanmıştır.

IMF'nin 2001 (IMF, 2001) yılında yayımladığı mali şeffaflık raporunda belirtildiği gibi Güney Kore mali şeffaflıkla ilgili çoğu alanda uluslararası düzeyde en iyi uygulamalara sahip olsa da, bazı alanlarda şeffaflıktan uzak bir görünüm sergilemiştir. Buna göre devletin farklı düzeylerine ilişkin görev tanımları ve sorumlulukların belirlenmesi konusunda oldukça iyi durumda olan Güney Kore'de ayrıca mali veriler güncel ve erişimi kolay bir biçimde derlenmekte ve mal, personel ve hizmet alımlarında şeffaf bir yöntem izlenmektedir. Bütün bunlara ek olarak ülkede özerk ve profesyonel bir denetim yapısı bulunmaktadır. Ancak bütçe dışı harcamaların kontrol altına alınması, bütçe verilerinin kamunun tüm faaliyetlerini kapsamı, kamunun sahip olduğu finansal varlık ve yükümlülüklerin şeffaf bir biçimde raporlanması ve vergi sisteminin saydamlığının artırılması gibi temel bazı alanlarda reform çalışmalarına ihtiyaç duyulmuştur. 1997 finansal krizinin olumsuz etkilerinin ortadan kaldırılmasında etkin biçimde kullanılan maliye politikasının bütçe dengesinde ve kamu borcunda bozulmalara neden olmasının yanı sıra IMF'in 2001 tarihli raporunda ortaya koyduğu eksiklikler Güney Kore hükümetinin maliye politikasına ilişkin düzenlemelere gitmesine neden olmuştur. Bu kapsamda 2001 yılında hazırlanan Mali Sağlık Özel Yasasının temel olarak üç amacı bulunmaktadır:

1. 3 yıllık orta vadeli mali plan hazırlanması ve planın Parlatentonun onayına sunulması,
2. Ek bütçe kullanımına yönelik şartların ağırlaştırılması,
3. Ek gelirlerin kullanımının sınırlandırılması (Kim H., 2003, s.4).

Mali hesaplarda dengenin sağlanması amacıyla hazırlanan bu yasa Parlamento tarafından kabul edilmemiş, bunun üzerine hükümet yerel yönetimlerin bütçelerinin konsolide bütçeye dahil edilmesi gibi mali şeffaflığın uluslararası standartlara yakınsamasına yönelik adımlar atmıştır. 2003

yılında maliye politikasının kurumsal bir çerçeve içinde belirlenmesi amacıyla bir kez daha harekete geçen Güney Kore hükümeti bu kez Mali Sorumluluk Yasası hazırlamıştır. 2001 yılında hazırlanan Mali Sağlık Yasasını ve o dönemde yürürlükte olan bütçe kanunu revize eden Mali Sorumluluk Yasası bir önceki tasarı gibi 3 yıllık orta vadeli mali plan öngörmüş ve ek bütçe kullanımını doğal afet, ekonomik koşullarda içsel veya dışsal nedenlerle yaşanan olağanüstü değişiklikler gibi spesifik koşullara bağlamıştır. Ancak bu yasa da Parlamento tarafından onaylanmamıştır.

Mali Sorumluluk Yasasının Parlamento tarafından reddedildiği 2003 yılında Güney Kore hükümeti orta vadeli harcama çerçevesi (MTEF) kabul etmiştir. MTEF temel olarak yapısal ve koordineli bir karar alma süreci aracılığıyla hükümetin politika ve planlama fonksiyonları ile kaynakların dağılımını birbirine bağlayan genel bir çerçeve sunmayı amaçlamış; kamu harcamalarını kısıtlayarak devletin kaynak dağılımı kapasitesini artırmayı böylelikle geleneksel yıllık bütçeleme sisteminin getirdiği kısa vadeli bakış açısını ortadan kaldırmayı hedeflemiştir. (Yeon Kim ve diğerleri., 2007, s.29-31). MTEF kapsamında, beş yıllık ulusal mali yönetim planı (NFMP), yukarıdan aşağıya bütçe, performans yönetimi ve dijital bütçeleme-muhasebe sistemlerinin oluşturulmasının temel reform alanları olarak belirlenmesinin (Chin, 2005, s.10) ardından Güney Kore’de mali disiplinin sağlanmasına yönelik çalışmalara hız verilmiş ve ilk NFMP 2004-2008 dönemi için uygulamaya konmuştur. NFMP 5 yıllık bir süreyi kapsamakta ve her yıl sonunda sosyo-ekonomik gelişmelere göre revize edilmektedir. Plan genel bütçede yer alan kalemlerin yanı sıra, özel hesapları ve merkezi hükümetin kamu fonlarını da kapsamakta, kamu harcamalarına ilişkin üst seviyeyi, sektörel (araştırma-geliştirme, altyapı, tarım ve sanayi gibi toplam 12 sektör) ve bakanlık bazında kaynak tahsisini ve orta vadeli mali yönetim görünümünü içermektedir. Kamu harcamalarına ilişkin tavan seviyelerin belirlenmesi nedeniyle NFMP Güney Kore’de maliye politikası için bir çıpa görevi görmekte ve mali disiplinin sağlanmasında büyük rol oynamaktadır (Jin, 2011). Yıllık bütçeler ise NFMP temel alınarak, yukarıdan aşağıya belirlenerek hazırlanmaktadır. Buna göre ilk olarak bakanlık ve sektörler bazında harcama tavanları Bakanlar Kurulu toplantılarında belirlenmekte,

icracı bakanlıklar ise kendi bütçelerini ve ödenek taleplerini belirlenen sınırlar dahilinde ortaya koymaktadır. Son olarak Maliye Bakanlığı icracı bakanlıklarla görüşerek bütçeye nihai halini vermektedir. Yukarıdan aşağıya bütçeleme sistemi ile icracı bakanlıkların bütçenin hazırlanması ve yönetimindeki özerklikleri ve sorumlulukları artırılmıştır (Jin, 2011).

Maliye politikasına ilişkin reform alanlarının üçüncüsü performans yönetimi sistemidir. Sistemin temel amacı hesapverebilirlik ve şeffaflığın artırılmasını sağlamak için performansın objektif bir biçimde değerlendirilmesidir (Chin, 2005, s.21). Sistem çerçevesinde icracı bakanlıklar performans amaç ve göstergelerini belirlemekte ve performansları yıllık bazda değerlendirmeye tutulmaktadır. Reform alanlarının sonuncusu ise dijital bütçeleme-muhasebe sistemlerinin oluşturulması olarak dikkat çekmektedir. Söz konusu sistemlerin oluşturulması doğrultusunda, kamu maliyesinin kapsadığı alanın genişletilmesi, bütçe yapısının sadeleştirilmesi, performans yönetimi sisteminin desteklenmesi, gerçek zamanlı analiz ve tahmin kapasitesinin artırılması amaçlanmıştır (Chin, 2005, s.26).

Güney Kore'de maliye politikasına ilişkin reformlar 2004 yılı sonrasında da hız kesmemiştir. 2006 yılında hükümet yetkilileri ve diğer uzmanların katılımıyla oluşturulan "Ortak Görev Gücü" grubu "Vizyon 2030" başlığıyla gelecekteki harcama artışlarının etkileri üzerinde yoğunlaşan mali projeksiyon belgesi yayınlamaya başlamıştır. 2007 yılında yukarıdaki paragraflarda bahsedilen dört reform alanında atılan adımlara destek vermek amacıyla Ulusal Mali Kanun kabul edilmiş, 2008 yılında ise planlama ve bütçe bakanlıkları tek bir çatı altında birleştirilerek MTEF'nin uygulanmasından sorumlu hale getirilmiştir (Jin, 2011).

2008 yılında başlayan küresel finansal kriz karşısında Güney Kore'de maliye politikasının görünümü incelendiğinde, 2000'li yılların başından itibaren gerçekleştirilen reformların krize karşı etkin politikalar üretilmesinde önemli katkı sağladığı görülmektedir. 2008 yılında küresel finansal kriz ülkenin üretim ile ihracat düzeylerinde ciddi düşümlere neden olmuş; bu durum sonucunda büyüme hızı 2008 yılından itibaren ciddi düzeyde yavaşlamıştır (Tablo 2.6). Ayrıca yaşanan finansal dalgalanma sonucunda



risk primlerinin yükseldiği ve banka kredilerinde daralma yaşandığı görülmüştür (OECD, 2010, s.3).

**TABLO 2.6. GÜNEY KORE’NİN TEMEL MAKROEKONOMİK GÖSTERGELERİ**

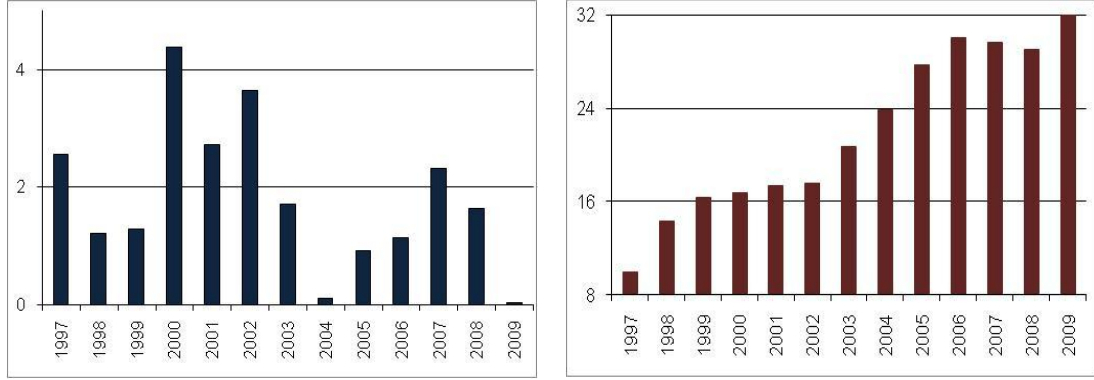
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Büyüme oranı (sabit fiyatlarla)	10,7	8,8	4,0	7,2	2,8	4,6	4,0	5,2	5,1	2,3	0,3
Enflasyon (yıl sonu)	1,4	2,8	3,2	3,7	3,4	3,0	2,6	2,1	3,6	4,1	2,8
Genel Devlet Brüt Borç Stoku (% GSYİH)	17,6	18,0	18,7	18,6	21,6	24,6	28,7	31,1	30,7	30,1	33,8
Genel Devlet Net Borç Stoku (% GSYİH)			18,5	18,4	21,4	23,9	27,1	29,4	28,7	28,8	32,3
Genel Devlet Top. Gelirleri (% GSYİH)	19,3	22,3	21,8	21,6	21,9	21,2	21,8	22,7	24,2	24,0	23,0
Genel Devlet Top. Harcamaları (% GSYİH)	18,0	17,9	19,1	17,9	20,2	21,1	20,9	21,5	21,9	22,4	23,0
Genel Devlet Dengesi (% GSYİH)	1,3	4,4	2,7	3,6	1,7	0,1	0,9	1,1	2,3	1,6	0,0
Genel Devlet Yapısal Dengesi (% GSYİH)	1,6	4,3	2,9	3,4	1,8	0,2	1,1	1,1	2,3	1,8	0,7
Genel Devlet Birincil Dengesi (% GSYİH)	10,7	8,8	4,0	7,2	2,8	4,6	4,0	5,2	5,1	2,3	0,3

Kaynak: IMF, WEO Eylül 2011

Küresel finansal krizin etkilerinin ortadan kaldırılmasında ise para ve maliye politikaları etkin bir biçimde kullanılmıştır. Bu kapsamda, Güney Kore hükümeti 2009 yılı içinde iki mali teşvik paketi devreye sokmuştur. Teşvik paketinin yüzde 25’lik bölümü vergi oranlarında yapılan indirimlerden oluşurken, geri kalan bölüm kamu harcamalarının artırılmasına yönelik adımları içermiştir. Bu doğrultuda düşük gelirli hane halklarına doğrudan gelir destekleri yapılmış, iş alanları yaratılmış, yatırım harcamaları desteklenmiş ve küçük ve orta ölçekli işletmelere destek verilmiştir. Finansal piyasalar üzerindeki baskının azaltılmasına yönelik olarak ise kamu fonları aracılığıyla bankalara sermaye aktarılmış ve verimsiz varlıklar satın alınmıştır (OECD, 2010, s.3). Alınan önlemlerin yapısına bakıldığında, Güney Kore’nin maliye politikasında otomatik istikrar sağlayıcıların rolünün az olması ve ekonomide yaşanan yavaşlamanın boyutunun büyüklüğü nedeniyle konjonktür karşıtı politikanın esas olarak ihtiyari harcamalara dayandığı görülmektedir (Eskesen, 2009, s.15).

Küresel finansal krize karşı etkin bir biçimde kullanılan maliye politikasının kamu maliyesi göstergeleri üzerindeki etkisi incelendiğinde bütçe fazlası düzeyinin 2009 yılında önemli oranda azaldığı dikkat çekmektedir.

Benzer biçimde net kamu borcu/GSYİH ve brüt kamu borcu/GSYİH oranlarında da artış yaşanmıştır (Grafik 2.8). Ancak ülkede tüm OECD ülkeleri arasında en büyük mali teşvik paketinin uygulandığı düşünüldüğünde (OECD, 2010, s.3), göstergelerde yaşanan bozulmanın göreceli olarak düşük kaldığı söylenebilir. Bu durumun temel nedeni ise ülkede 2000'li yıllardan itibaren yürütülen maliye politikasına yönelik aktif reform programıdır.



**Grafik 2.8. Güney Kore Bütçe Dengesi ve Brüt Kamu Borcunun GSYİH'ye oranı (yüzde)**

Kaynak: IMF WEO Eylül 2011 ve Tarihsel Kamu Borcu Veritabanı

Güney Kore'de 2003 yılında kabul edilen MTEF ile başlayan reformlar, ülkenin küresel finansal krize karşı etkili bir maliye politikası uygulaması için yeterli mali alanın oluşmasını sağlamıştır. Güney Kore'de bütçe dengesi, IMF'in ülke sınıflandırmasına göre ülkenin dahil olduğu "Yeni Sanayileşmiş Asya Ülkeleri" ortalamasının 2009 yılında 1,1 yüzde puan üzerinde gerçekleşmiş, brüt kamu borcu oranı ise ortalamasının 11 yüzde puan altında kalmıştır. Ülkenin kredi notu ise 2009 yılı itibarıyla A düzeyindedir. Ancak IMF'in Eylül 2010 tarihli ülke raporunda da belirtildiği gibi NFMP tarafından ortaya konan hedefler resmi bir mali kural tarafından desteklenmemekte ve harcama tavanları her yıl yapılan ayarlamalarla bütçe büyüklüklerine göre artırılmaktadır. Bu nedenle mali disiplinin güçlendirilmesi ve mali hedeflerin bağlayıcının artırılması için yapısal mali dengeyi hedefleyen bir mali kuralın uygulanması gerektiği belirtilmiştir (IMF, 2010, s.15). Gerçekten de Güney Kore'de şeffaf ve işlevsel bir mali çerçeve oluşturulmasına karşın, özellikle yaşa dayalı harcamaların önemli bir yer tuttuğu gelecek yükümlülükleri içeren kurallı bir maliye politikasının eksikliği dikkat çekmektedir. Bütçe disiplinin artmasını sağlayacak bu tip bir maliye politikası ülkenin kamu maliyesi göstergelerinde görülen oynaklığın

azalmasında ve otomatik istikrar sağlayıcıların etkisinin artmasında önemli rol oynayacaktır.

### **2.1.6. Seçilmiş Ülke Örneklerine İlişkin Genel Değerlendirme<sup>29</sup>**

Kurallı maliye politikası uygulamalarının temel özellikleri kurumsal kapasite ve küresel krizlere yönelik tepki anlamında büyük ve dalgalı bir özellik gösteren sermaye akımlarına maruz kalan gelişmekte olan ülkeler ile gelişmiş ülkeler arasında önemli farklılıklar göstermektedir. Gelişmiş ülkeler kurumsal düzenlemelerinde şeffaflık ve esnekliğe daha çok ağırlık verirken, gelişmekte olan ülkeler kural kapsamında değerlendirilecek mali büyüklüklerin hangisi olacağına daha çok önem vermektedir. Gelişmekte olan ülkelerde yaptırım kuralları ve mali sorumluluk yasaları daha yaygınken bağımsız mali kurumların varlığı gelişmiş ülkelere göre daha düşüktür. Bütçe büyüklüklerinin bağımsız tahmini ise her iki grupta da çok yaygın değildir (IMF, 2009, s.10).

Çalışmada gelişmiş ülkeler kapsamında değerlendirilen Avustralya ve İsveç deneyimleri şeffaflık, hesap verebilirlik temelinde kısa ve uzun vadeli raporlama süreci ve bağımsız denetim ile desteklenen kurumsal düzenlemelerin önemine vurgu yaparken, kurumsal düzenlemelerin sayısal mali kurullarla da desteklenmesi gerektiğini de ortaya koymaktadır. Nitekim, son yaşanan finansal kriz sürecinde Avustralya'nın kurallı maliye politikası önceki dönemlerde sayısal mali kurullarla harcamaların kısıt altına alınmadığı şeklinde eleştirilmiştir. İsveç örneğinde ise çevrim süresince tanımlanan sayısal mali kural uygulamasının kriz dönemlerinde otomatik istikrar sağlayıcıların işleyişine ve ihtiyari maliye politikası uygulamalarına izin vermesi açısından esnek olması olumlu bir özellik olmakla birlikte yine son yaşanan finansal krizle birlikte bağlayıcılığı ve yaptırımının desteklenmesi gerekliliği ön plana çıkmıştır.

Gelişmekte olan ülkeler kapsamında değerlendirilen Brezilya ve Şili örnekleri ise kurallı maliye politikası uygulamaların ülkelerin koşullarına göre belirlenmesinin önemine vurgu yapmaktadır. Brezilya'da kurallı maliye

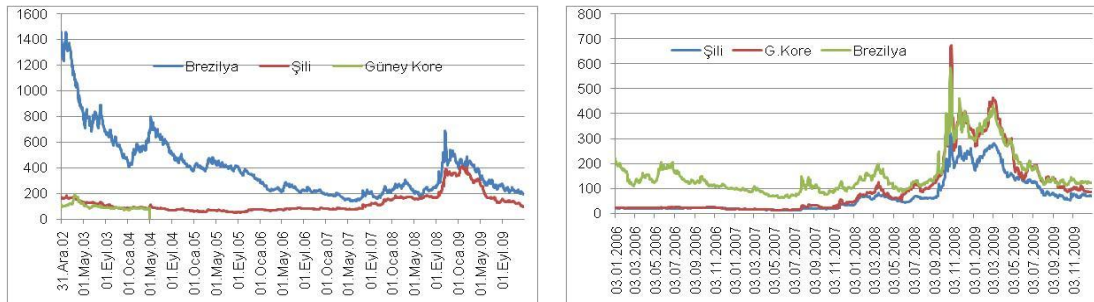
---

<sup>29</sup> Seçilmiş ülkelerin kurallı maliye politikası uygulamalarının temel özelliklerine ve kredi notlarının gelişimine ilişkin tablolar ile seçilmiş göstergelerine ilişkin grafikler sırasıyla Ek 4, Ek 5 ve Ek 6'da yer almaktadır.

politikası çerçevesinde sayısal mali kural uygulamasının yasal düzenlemeler ile tanımlanması ve yargısal yaptırıma sahip olması mali kuralın en güçlü yönleri olarak dikkat çekmektedir. Yerel yönetimlerin geniş çaplı mali ve idari özerkliğe sahip olduğu Brezilya'da söz konusu yönetim birimlerinin mali disiplinden sapmaları yaptırıma sahip sayısal mali kurallar ve kurumsal düzenlemeler aracılığıyla önlenmeye çalışılmıştır. Olumsuz bir mali disiplin siciline sahip ülkede sayısal kural hedefine uyulmamasının getireceği kredibilite kaybı ise kurala eklenen kaçış hükmü ile bir ölçüde hafifletilmiştir. Şili'de uygulanan kurallı maliye politikası ise yine ülkenin ekonomik koşullarına bağlı olarak bakır fiyatlarına göre belirlenmiş, Mali Sorumluluk Kanunu çerçevesinde kuralın şeffaflığı ve denetimi sağlanmaya çalışılmıştır. Şili'nin kurallı maliye politikası uygulamasının, kuralın değiştirilememesine ilişkin bir hüküm ya da kural hedefine ulaşamamasına ilişkin bir yaptırım olmamasına karşın başarılı olarak değerlendirilmesinin hükümete büyüme ve bakır fiyatları tahmini sağlayan bağımsız uzman grubunun varlığı ve sürecin şeffaflığı ile ilgili olduğu söylenebilir (Wyplosz, 2011, s.14).

Güney Kore örneği ise özellikle küresel finansal krizle birlikte maliye politikasının yasal düzenlemelerle ve sayısal kurullarla garanti altına alınmasının gerekliliğini vurgulamaktadır.

Çalışmada ele alınan seçilmiş ülke örnekleri genel olarak değerlendirildiğinde kurallı maliye politikası uygulamalarının mali disiplinin sağlanmasında etkili olduğu, özellikle gelişmekte olan ülkelerde risk algılarını olumlu yönde etkileyerek borçlanma koşullarını iyileştirdiği ve para politikası uygulamalarını desteklediği göze çarpmaktadır (Grafik 2.9 ve Tablo 2.7 ).



**Grafik 2.9. Seçilmiş Ülkeler EMBI Global Endeksi ve 5 Yıllık CDS Oranları**

Kaynak: Bloomberg

**TABLO 2.7. SEÇİLMİŞ ÜLKELERİN 1999-2007-2009 DÖNEMLERİNE AİT TEMEL GÖSTERGELERİ**

		Avustralya	İsveç	Brezilya	Şili	G. Kore
<b>Mali Kural Tarihi</b>		1998	1995	1999	2000	.....
<b>Reel GSYİH</b>	<b>1999</b>	4,2	4,7	0,3	-0,4	10,7
	<b>2007</b>	4,6	3,3	6,1	4,6	5,1
	<b>2009</b>	1,4	-5,3	-0,6	-1,7	0,3
<b>Enflasyon</b>	<b>1999</b>	1,8	1,2	8,9	2,3	1,4
	<b>2007</b>	3,0	2,5	4,5	7,8	3,6
	<b>2009</b>	2,1	2,8	4,3	-1,4	2,8
<b>Kamu Borcu</b>	<b>1999</b>	22,5	64,2	66,7*	13,8	17,6
	<b>2007</b>	9,6	40,2	65,2	4,1	30,7
	<b>2009</b>	16,9	42,8	68,1	6,2	33,8
<b>Mali Denge</b>	<b>1999</b>	1,3	0,8	-5,3	-2,1	1,3
	<b>2007</b>	1,3	3,6	-2,7	8,4	2,3
	<b>2009</b>	-0,8	-0,9	-3,1	-4,4	0,0
<b>Kredi Notu</b>	<b>1999</b>	AA+	AA+ (2001)	BB- (2001)	A- (2003)	BBB+ (2001)
	<b>2007</b>	AAA (2003)	AAA (2004)	BB+	A+	A (2005)
	<b>2009</b>	AAA (2003)	AAA (2004)	BBB- (2008)	A+ (2007)	A (2005)

\* 2000 yılı rakamı

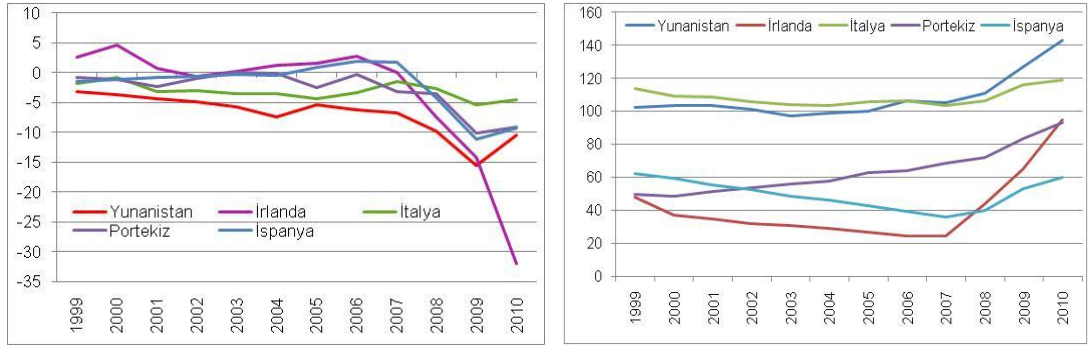
Kaynak: IMF, WEO Eylül 2011, Bloomberg

## **2.2. Küresel Finansal Kriz ve Kriz Sürecinde Avrupa Birliği Üyesi Seçilmiş Ülkelerde Maliye Politikası Uygulamaları ve Kurallı Maliye Politikası**

2007 yılının ortasında ABD eşik altı konut kredileri piyasasında başlayan ve 2008 yılı Eylül ayında Lehman Brothers'ın iflasını açıklamasıyla küresel bir boyut kazanan kriz, dış ticaret kanalı, küresel sermaye piyasaları ile entegrasyon ve üye ülkelerdeki iç ve dış makroekonomik dengesizliklere bağlı olarak kısa sürede AB ülkelerini de etkisi altına almış (Avrupa Komisyonu, 2009) ve Euro Bölgesi 2009 yılında tarihindeki en büyük daralmayı yaşamıştır.

Krizin henüz küresel boyut kazanmadığı yıl olan 2007 yılı Euro Bölgesi ve AB üyesi ülkelerin mali performansları açısından olumlu bir yıl olarak göze çarpmaktadır. Ancak krizin küresel bir boyut kazanması ile daralan iç talebi kısa vadede canlandırmak amacıyla alınan mali önlemler, finansal piyasaların düzgün biçimde işleyişini sağlamak amacıyla zor durumdaki banka ve diğer finansal kuruluşlara verilen sermaye desteği ve bankaların borçlarına karşı sağlanan devlet garantileri gibi koşula bağlı yükümlülüklerde önemli düzeyde artış yaşanması sonucunda bölge ülkelerinin kamu maliyesi göstergelerinde ciddi bozulmalar ortaya çıkmıştır. Kamu maliyesi göstergelerinde yaşanan bozulmanın bir diğer önemli nedeni

ise konut ve kredi piyasasında meydana gelen çöküş neticesinde kamu gelirlerinde yaşanan düşüş olmuştur (Avrupa Komisyonu, 2011a, s.15). Bu dönemde, kriz öncesinde mali pozisyonlarında yapısal değişiklikler gerçekleştirebilen ülkeler otomatik istikrar mekanizmalarının işleyebileceği mali alanı büyük ölçüde oluşturabilmiş iken mali konsolidasyon çabalarında yeterli yol katedememiş ve krizin başlangıç döneminde mali pozisyonlarını kuvvetlendirememiş olan ülkelerde mali sürdürülebilirlik endişeleri gündeme gelmiştir. Bu bağlamda, 2010 yılına gelindiğinde mali konsolidasyon gerçekleştiremeyen AB üyesi beş ülkede (Yunanistan, İrlanda, Portekiz, İspanya ve İtalya) kamu borcunun sürdürülebilirliğine ilişkin risklerin arttığı görülmüştür (Grafik 2.10).



**Grafik 2.10. Seçilmiş AB Ülkelerinde Bütçe Dengesi ve Genel Devlet Brüt Borç Stoku (GSYİH'ye Oran)**

Kaynak: Eurostat

Yunanistan'da yapısal reformlar konusundaki eksiklik ve ekonomik büyümenin temel olarak dış borç kaynaklı olması orta ve uzun vadede kamu borçlarında çok ciddi boyutta artışa yol açmıştır. Yunanistan'ın kamu borcu 1999-2009 döneminde yaklaşık 25 puan artış göstermiştir. Buna karşın kamu gelirlerinde artış sağlanamamış, söz konusu dönemde kamu gelirlerinin milli gelire oranı 3.6 yüzde puan azalmıştır. Bu hususlara ilave olarak, yaşanan nüfus dinamikleri dikkate alınarak hayata geçirilmesi gereken sosyal güvenlik reformu gibi yapısal reformların sürekli ertelenmesi de bütçe dengesini bozucu ilave unsurlar olarak ortaya çıkmıştır (Avrupa Birliği Genel Sekreterliği (ABGS), 2011,s.4).

İrlanda'da ise bankacılık ve emlak sektöründeki zayıflıklar krizin tetikleyicisi olmuş (ABGS, 2011,s.8), ilk olarak gayrimenkul sektöründe başlayan krizin istihdam ve büyümeyi olumsuz etkilemesi kamu maliyesinin

giderek kötüleşmesine yol açmıştır (Avrupa Komisyonu, 2011b, s.101). İrlanda'da, 2008 yılındaki küresel finansal krizden sonra konut fiyatlarının önemli ölçüde değer kaybetmesi, konut kredilerinin büyük bölümünü yapılandıran bankaların ciddi oranda zarar etmesine yol açmış ve kamunun söz konusu bankaları kurtarmak için kaynak aktarması bütçe açığının hızla büyümesine neden olmuştur (ABGS, 2011, s.6). İrlanda ekonomisi 2007 yılında GSYİH'nin yüzde 0,1 düzeyinde bütçe fazlası verirken, 2009 yılında bütçe açığı GSYİH'nin yüzde 14,2'sine ulaşmış, vergi gelirleri önemli ölçüde azalmış, harcama kalemleri ise aynı ölçüde azaltılamamıştır. İrlanda'nın kamu borcu görece daha az olmasına karşın bütçe açığındaki artış ve finansal sektöre yönelik kurtarma paketlerine bağlı koşullu yükümlülüklerin yüksek olması kamu borcunun sürdürülebilirliğini tehdit etmektedir.

Portekiz'de 2002 yılında İstikrar ve Büyüme Paketi (İBP) kurallarının ihlal edilmesiyle aşırı açık prosedürü uygulanmıştır.. Aynı yıl ulusal düzeyde merkezi yönetim için denk bütçe kuralı benimsenmiş, kamu yatırımları ve diğer yerel yönetimler düzeyinde diğer öncelikli bütçe kalemleri kural dışında bırakılmıştır (IMF, 2009, s.66). Portekiz için 2005 yılından itibaren aşırı açık prosedürü tekrar uygulanmaya başlanmış ve 2008 yılında kaldırılmıştır. Portekiz ekonomisinde uzun zamandır yaşanmakta olan durgunluk, kamu maliyesinin iyileştirilmesini daha da zor hale getirmiştir. Portekiz'in kredi notunda 2005, 2009 ve 2011 yıllarında arka arkaya yapılan indirimler sonucunda faiz oranları, uzun dönemde kamu maliyesini sürdürülebilir olmaktan uzaklaştıran seviyelere yükselmiştir (Avrupa Komisyonu, 2011b).

İspanya, Mali Sorumluluk Kanunu dahilinde 2003 yılında "normal" ekonomik koşullarda genel devlet ve alt düzeylerinde bütçe dengesi ya da fazlası verilmesi kuralı benimsenmiştir. Kuralın, ekonomik koşullarda bozulma meydana gelmesi halinde ise bütçe açığının GSYİH'nin yüzde 1'ini aşmaması ve yine belirli koşullarda kamu yatırımlarını finanse etmek için GSYİH'nin yüzde 0,5'i düzeyinde bütçe açığı verilebilmesine izin veren hükmü son finansal kriz döneminde işletilmiştir (IMF, 2009, s.67). Bununla birlikte ülkede yetersiz iç ve dış talep nedeniyle iktisadi faaliyetin kriz öncesi düzeye kıyasla oldukça düşük seviyelerde seyretmesi ve işsizlik oranının

yüzde 20'ler civarında olması kırılma eğilimi artırmaktadır. İspanya ayrıca giderek yaşlanan bir nüfusa sahip olması nedeniyle mali sürdürülebilirlik açısından riskli konumdadır.

İtalya 90'lı yılların başından bu yana karşı karşıya kaldığı yüksek oranlı bütçe açıklarını 2000'li yılların başında kontrol altına almış olsa da bu tarihten itibaren bütçe açıkları tekrar artış eğilimine geçmiş ve 2005 yılında aşırı açık prosedürü işletilmeye başlanmıştır. Küresel finansal krizin Avrupa Birliği üzerindeki etkisini göstermeye başladığı 2008 yılında, ülkede yüksek kamu borcuna karşın, özel sektörün finansal pozisyonunun görece olumlu olmasının dış dengesizlikler açısından kırılma eğilimini azalttığı (Avrupa Komisyonu 2009, s.42) düşünülse de, 2009, 2010 ve 2011 yıllarında borç göstergelerinde yaşanan bozulmanın artarak devam etmesi ve yaşlanan nüfusun emeklilik sistemi üzerinde oluşturduğu yük gibi yapısal problemlerin çözümünün sağlanamaması İtalya'nın bir anda borç krizi yaşayan ülkeler arasına girmesine neden olmuştur. Kamu tahvilleri açısından dünyanın en geniş piyasalarından birine sahip olan dünyanın sekizinci büyük ekonomisi İtalya'da kamu borcunda yaşanan söz konusu yükseliş, politik istikrarsızlıkla birleşince İtalyan tahvillerinin faiz oranlarında büyük bir artış gerçekleşmiştir.

Kamu maliyesi göstergelerinde 2008 yılından itibaren etkisini gösteren küresel finansal kriz, 2010 yılının ikinci çeyreğinde Yunanistan'da borç krizinin başlaması ve özellikle kamu maliyesi ve bankacılık kesimi halihazırda sorunlu olan İrlanda, Portekiz, İspanya ve İtalya'da da borçlanma maliyetlerinin ve risk göstergelerinin yükselip kamu borcuna ilişkin problemlerin ortaya çıkması ile boyut değiştirmiş ve Avrupa Birliğinde borç sürdürülebilirliğine ilişkin endişelerin artmasına yol açmıştır. Küresel finansal krizin kamu maliyesi üzerindeki olumsuz etkilerinin ortadan kaldırılması amacıyla AB ölçeğinde mali konsolidasyon çabaları ortaya konmaya başlamış, ayrıca emeklilik sistemlerinin sürdürülebilirliğinin tesis edilmesine yönelik adımlar atılmıştır. Bu çerçevede borçlarının finansmanını piyasalardan sağlayamayan Yunanistan, Portekiz ve İrlanda AB kurumları, üye devletler ve/veya IMF'nin yardımına başvurmuş ve söz konusu ülkelere ilişkin ulusal düzeyde gerçekleştirilecek reformlara bağlı mali yardım paketleri



devreye sokulmuştur. İspanya ve İtalya’da ise ülkelerin uluslararası yaptırımlar ile karşılaşmaması amacıyla bir dizi reform paketi devreye sokulmuştur (Tablo 2.8).

**TABLO 2.8. SEÇİLMİŞ AB ÜLKELERİNDE KRİZ SONRASI SÜREÇTE MALİYE POLİTİKASI ALANINDA ALINAN ÖNLEMLER**

Ülkeler	Gerçekleştirilen Reformlar ve Alınan Önlemler
Yunanistan	Orta Vadeli Mali Strateji ve 2012 yılından itibaren geçerli olacak 3 yıllık Orta Vadeli Harcama Çerçevesi hazırlanması
	Bütçe hazırlık ve uygulama süreçlerinde Maliye Bakanlığına veto hakkı tanınması
	Parlamentoya bağlı ve bağımsız yapıda, tavsiye ve denetleme yetkilerine sahip bir bütçe ofisi oluşturulması
	Faiz dışı kamu harcamalarının düşürülmesine ilişkin çalışmalar gerçekleştirilmesi
	Tüketim harcamalarının azaltılması
	Savunma harcamalarında kesintiye gidilmesi
	Nominal kamu sektörü maaşlarında tavan uygulamasına geçilmesi
	Emeklilik sistemine ilişkin harcamaların azaltılması
	Kamunun sağlık ve ilaç harcamalarında kesintiye gidilmesi
	Sözleşmeye dayalı kamu harcamalarının azaltılması
	Vergi kaçırmaya karşı etkin mücadelenin başlatılması
	Vergi politikası ve yönetimine ilişkin reform çalışmaları gerçekleştirilmesi
	Kamu varlıkları ve kamu iktisadi kuruluşlarına yönelik kapsamlı özelleştirme çalışmalarının başlatılması
İrlanda	İş kurulmasına yönelik ve yabancı sermayenin ülkeye girişindeki prosedürlerin azaltılması
	Kamu harcamaları ve kamu fonlarına ilişkin işlemlerde şeffaflığın artırılması
	Kamu harcamalarının gözetimi ve hesapverebilirliğinin geliştirilmesine yönelik olarak bağımsız yapıda bir istatistik kurumunun kurulması
	Bağımsız yapıda bir Mali Danışma Konseyi oluşturulması
	Bütçe açığı ve kamu harcamalarına ilişkin orta vadeli tavanların belirlenmesi
	Kamu harcamalarının seyrine ilişkin kapsamlı değerlendirme raporlarının yayımlanması
	Sağlık ve hukuk sektörlerinde rekabeti artırıcı yasal önlemlerin hayata geçirilmesi
	Sosyal güvenlik sistemine yönelik reform çalışmalarının başlatılması
Bankacılık sektörüne sermaye aktarımı yapılması	
Portekiz	Mali hedeflerle uyumlu olarak iş alanları oluşturulmasına ilişkin çalışmaların gerçekleştirilmesi
	2012 yılının ilk çeyreği sonuna kadar orta vadeli bütçe çerçevesi, mali kurallar ve Mali Danışma Konseyinin statüsüne ilişkin Mali Sorumluluk Yasasının çıkartılmasına yönelik çalışmalara başlanması
	Bütçe Çerçeve Yasası çıkartılması. Yasa ile dört temel reform amaçlanmıştır.
	Çok yıllık bütçeleme sistemi, harcama ve bütçe dengesi kuralları
	Genel hükümet harcamalarının tüm alt kalemleri ile birlikte kontrol edilmesi
Program bütçeleme sistemi	
Bağımsız yapıda bir Mali Konsey	
İş gücü piyasası ile konut, iletişim ve hizmet sektörlerinde rekabeti artırıcı ve iş alanları yaratmaya yönelik yapısal reformlar gerçekleştirilmesi	
Yargı sisteminin yeniden yapılandırılması	
Kamu borcunun azaltılmasına yönelik maliye politikası stratejisi oluşturulması	

	<p>Bütçenin genişletilerek, kamu sermayeli şirketler, kamu-özel sermaye ortaklığındaki şirketler ve sosyal güvenlikle ilgili kararların kapsama alınması</p> <p>Kamu sektörünün ödediği çalışan ve emekli maaşlarında nominal kesintilere gidilmesi</p> <p>Dolaylı vergilerin artırılması</p>
	Bankacılık sektörüne sermaye aktarımı yapılması
İspanya	Kamu harcamalarının kontrol altına alınması amacıyla harcama kuralı oluşturulması
	Emekli maaşlarının yeniden düzenlenmesi
	Bütçe dengesi ve borç sürdürülebilirliğinin sağlanması amacıyla Anayasal düzenlemeler gerçekleştirilmesi
	Kamu borcu için GSYİH'nin yüzde 60'ı düzeyinde limit konulması
	Bütçe açığı için GSYİH'nin yüzde 3'ü düzeyinde limit konulması
	Vergi düzenlemeleri yapılması
İtalya	KDV oranlarında artışa gidilmesi
	Emlak satışlarında ödenen vergilerin artırılması
	KOBİ'ler için vergi indirimleri sağlanması
	Genel hükümet ve bütçeleme sürecinde muhasebeleştirme kurallarının revizyonu
	Mali federalizm amacı doğrultusunda merkezi hükümet ve yerel yönetim birimleri arasında yeni bir mali çerçeve oluşturulması
	Orta vadeli mali çerçeve bünyesinde hali hazırda uygulanan bütçe hedeflerinin, merkezi hükümet, yerel ve bölgesel yönetimler ile sosyal güvenlik kurumları için yeniden tanımlanması
	Bütçeleme sürecinde şeffaflığın artırılması amacıyla veri tabanlarının birleştirilmesi
İş ortamını geliştirmek amacıyla, düzenleyici kuralların gevşetilmesi, kamu yönetiminin modernize edilmesi ve yargı sisteminin etkinliğinin artırılmasına yönelik düzenlemeler yapılması	
2012 yılı ortasına kadar yapısal bütçe dengesi kuralının Anayasaya eklenmesi doğrultusunda çalışmalara başlanması	
2013 yılında bütçe dengesine ulaşılmasına yönelik politika amacının açıklanması	

Kaynak: Avrupa Komisyonu, 2011a, 2011b ve Avrupa Merkez Bankası, 2010.

Kriz sonrası süreçte AB üyesi bir çok üye ülke sayısal mali kural uygulamasını benimserken, bu ülkelerin çoğu mevcut kural uygulamalarında revizyona gitmiş ve mali kurallarını bu yolla güçlendirmişlerdir. Kriz döneminde mali kuralların temel eksikliği yaptırım ve denetim mekanizmaları ile kamuoyu tarafından takip edilebilirliğinin kısıtlı olmasıdır. Ayrıca elde edilen fazladan vergi gelirlerinin nasıl ve ne amaçla kullanılacağına önceden belirlenmesine ilişkin gelir kurallarının yeterince kullanım alanı bulmasının sağlanması da kriz sonrası dönemde mali göstergelerin iyileştirilmesinde önemli bir araç olacaktır (Avrupa Komisyonu, 2009).

Küresel finansal kriz, orta vadeli bütçe dengesi ya da fazlası hedefi doğrultusunda güçlü maliye politikası uygulamalarının oluşturulması ve sürdürülmesinin gerekliliğini bir kez daha ortaya koymuştur. Krizin başlangıç döneminde güçlü mali pozisyona sahip olan ülkeler kriz döneminde maliye

politikası uygulamalarında daha fazla hareket alanı bulmuştur (Avrupa Merkez Bankası, 2010, s.68). Ülkelerin kredi notları 2009 yılından itibaren düşmeye başlarken, ülke riskinin ölçülmesinde bir gösterde olan CDS oranları ise 2009 yılı başı ve esasen 2010 yılı başından itibaren artmaktadır (Tablo 2.9 ve Grafik 2.11).

**TABLO 2.9. SEÇİLMİŞ AB ÜLKELERİNİN KREDİ NOTU GELİŞMELERİ**

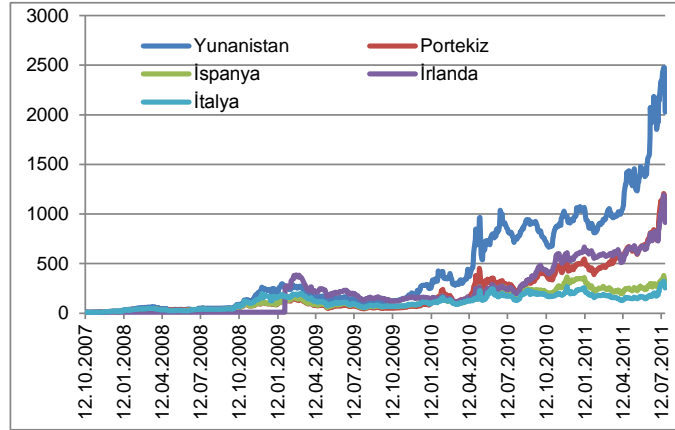
	Yunanistan	Portekiz	İspanya	İtalya	İrlanda
1999	A- (↑)	AA	AA+	AA	AA+
2000	A-	AA	AA+	AA	AA+
2001	A (↑)	AA	AA+	AA	AAA (↑)
2002	A	AA	AA+	AA	AAA
2003	A	AA	AA+	AA	AAA
2004	A	AA	AAA (↑)	AA- (↓)	AAA
2005	A	AA- (↓)	AAA	AA-	AAA
2006	A	AA-	AAA	A+ (↓)	AAA
2007	A	AA-	AAA	A+	AAA
2008	A	AA-	AAA	A+	AAA
2009	BBB+ <sup>1</sup> (↓)	A+ (↓)	AA+ (↓)	A+	AA <sup>3</sup> (↓)
2010	BB+ (↓)	A- (↓)	AA (↓)	A+	A <sup>3</sup> (↓)
2011	CC <sup>1</sup> (↓)	BBB- <sup>2</sup> (↓)	AA- (↓)	A (↓)	BBB+ (↓)

<sup>1</sup>: Yunanistan'ın kredi notu 2009 yılında ilk olarak Ocak ayı içinde daha önceki A düzeyinden A (-)'ye düşürülmüş ardından Aralık 2009'da BBB+'ya düşürülmüştür. Mart 2011'de BB+'dan BB-'ye, Mayıs 2011'de ise B'ye, Haziran 2011'de CCC'ye, son olarak Temmuz 2011'de ise CC'ye düşürülmüştür.

<sup>2</sup>: Portekiz'in kredi notu 2011 yılında ilk olarak Mart ayı başında daha önceki A- düzeyinden BBB'ye düşürülmüş, ardından tekrar Mart ayı sonunda BBB-'ye düşürülmüştür.

<sup>3</sup>: İrlanda'nın kredi notu 2009 yılında ilk olarak Mart ayında daha önceki AAA düzeyinden AA+'ya düşürülmüş, ardından Haziran ayında AA'ya düşürülmüştür. 2010 yılında ise ilk olarak Ağustos ayında AA-'ye ardından Kasım ayında A'ya düşürülmüştür. 2011 yılı başında A-'ye, ardından Nisan 2011'de ise BBB+'ya düşürülmüştür.

Kaynak: Bloomberg



**Grafik 2.11. Seçilmiş AB Ülkelerinin 5 Yıllık CDS Oranları**

Kaynak: Bloomberg

Son olarak, Euro Bölgesi Devlet ve Hükümet Başkanları tarafından 9 Aralık 2011 tarihinde yayımlanan bildirmede yeni bir mali anlaşma temelinde ekonomi politikalarının koordinasyonunun güçlendirilmesi ve Euro Bölgesi içinde mali istikrar birliğine yönelik adımların atılması ile daha güçlü bir ekonomik birlik yaratma çabası vurgulanmıştır. Bu anlaşma ile Euro Bölgesi üye devletlerinin güçlü politik taahhütlerini yeni bir yasal çerçeveye

dönüştürecek kuralları benimsemeleri amaçlanmaktadır. Mali anlaşma çerçevesinde yeni bir mali kural önerisi olarak genel devlet bütçelerinin dengede ya da fazla vermesi, sayısal kural olarak yıllık yapısal dengenin nominal GSYİH'ye oranının yüzde 0,5'i aşmaması, kuralın üye devletlerin ulusal sistemlerine yasal/anayasal ya da benzeri düzeyde entegrasyonunun sağlanması, kuraldan sapma durumunda ortaya çıkacak otomatik düzeltme mekanizması Komisyonun önerdiği ilkeler temelinde her ülke için belirlenmesi önerilmektedir. Kuralın ulusal düzeye taşınmasının denetlenmesi AB Adalet Divanı tarafından gerçekleştirilecektir. Üye ülkeler Komisyon tarafından önerilen takvime bağlı olarak kendileri için belirlenmiş referans değere yakınsamalıdır. Aşırı Açık Prosedürü altındaki üye devletler, Komisyon ve Konseye, açıkların etkin bir şekilde düzeltilebilmesini teminen gerçekleştirilmesi gereken yapısal reformlara ilişkin detaylı bir program (Ekonomik Ortaklık Programı) sunmak durumundadır. Programın uygulanmasının ve yıllık bütçe planları ile tutarlılığının denetimi yine Komisyon ve Konsey tarafından gerçekleştirilecektir. Üye ülkeler, oluşturulacak mekanizma ile yeni borçlanma planlarına ilişkin olarak diğer üye devletleri bilgilendirecektir. Bu unsurlar çerçevesinde ekonomik ve parasal birlikte istikrar ve yakınsamaya yönelik olarak oluşturulan mali anlaşma Ocak 2012'de 25 AB ülkesi (İngiltere ve Çek Cumhuriyeti hariç) tarafından kabul edilmiştir. Anlaşmanın Mart 2012'de yürürlüğe girmesi planlanmıştır.

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### TÜRKİYE'DE KURALLI MALİYE POLİTİKASI UYGULAMASI VE KURALLI MALİYE POLİTİKASI ÖNERİSİ

Bu bölümde Türkiye'de 2000'li yıllar öncesinde uygulanan maliye politikasına kısaca değinilerek 1999-2009 döneminde IMF işbirliği ile yürütülen programlar ve yapısal düzenlemelerle yasal olmasa da "örtük kurallı" olarak nitelendirilebilecek bir özellik kazanan maliye politikası uygulamaları ile makroekonomik istikrara etkileri değerlendirilmeye çalışılacaktır. Ayrıca, küresel kriz sürecinde maliye politikası uygulaması ve yasal mali kural uygulamasına geçilmesi yönünde atılan adımların yanı sıra kriz sonrası dönemde maliye politikası çerçevesine ilişkin temel unsurlara değinilecektir.

#### 3.1. 2000 Öncesi Dönemde Türkiye'de Maliye Politikası Uygulaması

Türkiye'de 2000'li yıllar öncesi, maliye politikası uygulamalarının kamu gelirleri ve kamu harcamaları arasında yarattığı dengesizlikle birlikte mali disiplinden önemli ölçüde uzaklaşıldığı ve süreç sonunda kamu borcunda önemli ölçüde artış gözlemlendiği bir dönem yaşanmıştır. Kamu açıklarının artışı büyük ölçüde konsolide bütçe, kamu iktisadi teşebbüsleri, mahalli idareler, sosyal güvenlik kuruluşları ve bütçe dışı fonlar tarafından belirlenmiştir<sup>30</sup>.

1980'li yılların sonlarından itibaren Kamu İktisadi Teşebbüsleri (KİT) finansman yapısında ve Sosyal Güvenlik Kuruluşları (SGK) mali

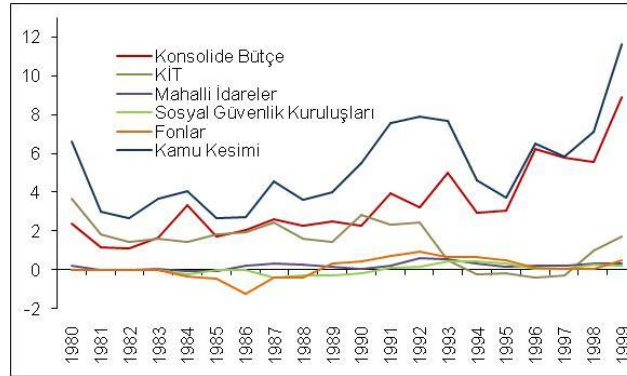
---

<sup>30</sup> Toplam kamu kesimi tanımı içinde merkezi yönetim bütçesi, mahalli idareler, fonlar, sosyal güvenlik kuruluşları, genel sağlık sigortası, döner sermayeler, İşsizlik Sigortası Fonu ve KİT'ler yer almaktadır.

dengelerinde ortaya çıkan bozulma ve bu açıklarının merkezi idare tarafından finanse edilmesi toplam kamu açıklarının temel belirleyicisi olmuştur<sup>31</sup>.

Özellikle 1980'li yıllardan itibaren merkezi yönetim bütçesi dışında faaliyet gösteren ve dolayısıyla hükümetlerin bütçenin harcama yapılmasını izne bağlayan kurallarından kaçınmak için uyguladıkları bir yöntem olarak nitelendirilebilecek bütçe dışı fon uygulamaları bu dönemde kamu maliyesinde şeffaflığı önemli ölçüde zedelemiştir. 90'lı yıllardan itibaren açık vermeye başlayan söz konusu fonların finansmanının konsolide bütçeden yapılması da kamu açıklarını önemli ölçüde artırmıştır. Kurumlar düzeyinde borçlanma gereğinin dağılımı kurumların transferler sonrası bütçe dengesini gösterdiği için açık bu dönemde esas olarak konsolide bütçeye transfer edilmiştir. Başka bir ifadeyle bütçeden transferlerle düzeltilmiş bir bütçe dengesi olduğu için bütçe dışı kurumların gerçek gelir ve gider farkını yansıtmamaktadır.

Yine bu dönemde kendi gelirlerini yaratma kapasiteleri kısıtlı olan yerel yönetimlere, ağırlıklı olarak belediyelere, konsolide bütçeden yapılan transferler ve bu idarelerin borçlanmalarına karşılık Hazine tarafından sağlanan garantiler de kamu açıklarının ve borçlanmanın artmasına neden olmuştur (Grafik 3.1).

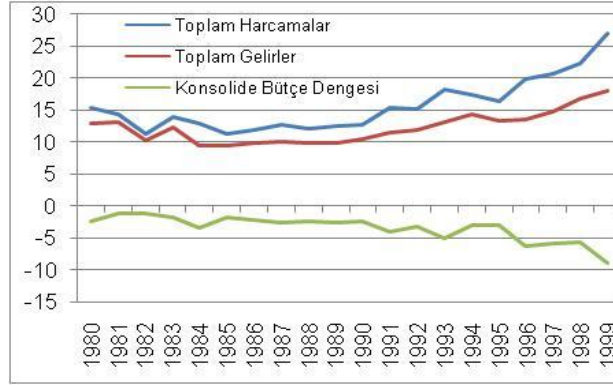


**Grafik 3.1. Türkiye (1980-1999) Bütçe Türlerine Göre Borçlanma Gereği (yüzde GSYİH)**

Kaynak: Kalkınma Bakanlığı

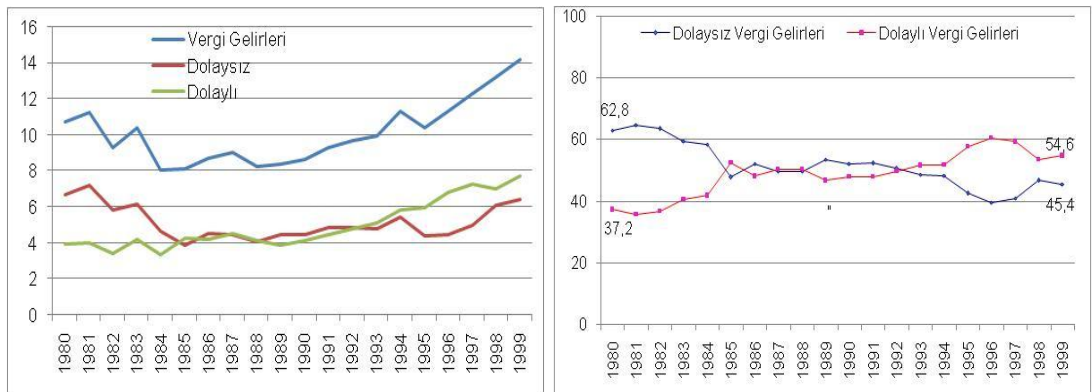
<sup>31</sup> Yılmaz ve diğerleri (2005), KİT'lerin finansman dengeleri yaşanan bozulmayı 1980'li yılların sonlarından itibaren uygulanan politikalar sonucunda Türk Lirası'nın değerlenmesi, dış ticaretteki koruma oranlarının düşürülmesi, işletme giderlerindeki artış ve tarımsal ürün fiyatlarındaki yükselmeler ile açıklamaktadır. SGK'ların açıkları ise 1992'deki erken emeklilik uygulaması ve sağlık harcamalarındaki artışın etkisi ile yükselmiştir. Bu dönemde sosyal güvenlik sisteminde ertelenen ve yeterli kararlılıkla uygulanmayan reformlar da 90'lı yıllarda kamu açıklarındaki artışına önemli katkı yapmıştır.

Konsolide bütçeden yapılan transferler KİT ve SGK açıklarının düşük görünmesine neden olurken konsolide bütçe açığını önemli ölçüde artırmıştır. Bununla birlikte vergi sisteminden kaynaklanan sorunlar nedeniyle konsolide bütçe gelirleri, harcamalarını finanse etmekte yetersiz kalmıştır (Grafik 3.2). Bu dönemde dolaylı vergilerin GSYİH ve toplam vergi gelirleri içindeki payının artması en dikkat çekici unsur olmuştur. 1984 yılında akaryakıt tüketim vergisi (ATV), 1985 yılında ise katma değer vergisi (KDV) uygulamasına geçilmiş; böylelikle kamunun finansman ihtiyacı ağırlıklı olarak dolaylı vergi gelirleri ile karşılanmaya çalışılmış; gelir ve servetten alınan vergilerin payı düşmüştür. Ayrıca bu dönemde dolaylı vergi hasılatını canlı tutabilmek için başvuru istisna, muafiyet ve teşvik uygulamaları vergi gelirlerini sınırlayıcı etki yapmıştır (Grafik 3.3).



**Grafik 3.2. Türkiye (1980-1999) Konsolide Bütçe Gerçekleşmeleri (yüzde GSYİH)**

Kaynak: Kalkınma Bakanlığı



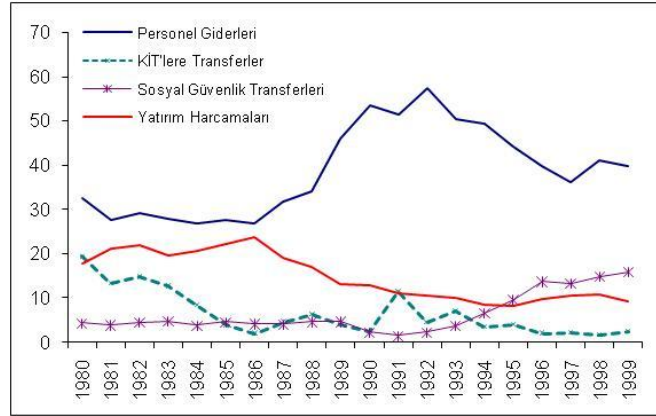
**Grafik 3.3. Türkiye (1980-1999) Konsolide Bütçe Vergi Gelirleri (yüzde GSYİH) ve Vergi Gelirlerinin Kompozisyonu (yüzde)**

Kaynak: Kalkınma Bakanlığı

Gelir ve giderler arasındaki bu dengesizlik, artan harcamaların gelirler yerine iç borçlanma ile finanse edilmesi sonucunda daha da

belirginleşmiştir. Zira, borçlanmadaki artışa bağlı olarak artan borç faizi ödemeleri konsolide bütçe harcamaları içerisinde önemli yer tutmaya başlamıştır. Bu süreç kamu kesimi borçlanma gereğinde önemli bir artışa yol açmıştır.

1980 sonrasında artan kamu harcamalarının vergilerle finansmanı yerine borçlanmaya ağırlık verilmesi şeklinde uygulanan politika sonucunda konsolide bütçe üzerinde artan faiz yükü, bu dönemde bütçe büyüklüğünün temel belirleyicisi olmuştur. İç borçlanma faiz ödemelerinin transfer harcamaları kapsamında değerlendirilmesi ise, harcama yapısında transfer harcamaları lehine bir değişik oluşturmuştur. Bu durum, aslında ekonomik büyümeyi destekleyen ve sosyal devlet anlayışının bir gerekliliği olan yatırım harcamalarından önemli ölçüde vazgeçildiğinin bir göstergesidir<sup>32</sup>. Zira bu dönemde personel giderleri, sosyal güvenlik transferleri gibi kamunun esnek olmayan harcamalarında kısıntıya gidilememiş, bu harcamaların faiz dışı harcamalar içindeki payı artış eğilimine girmiştir (Grafik 3.4).



**Grafik 3.4. Türkiye (1980-1999) Faiz Dışı Harcama Payları (yüzde)**

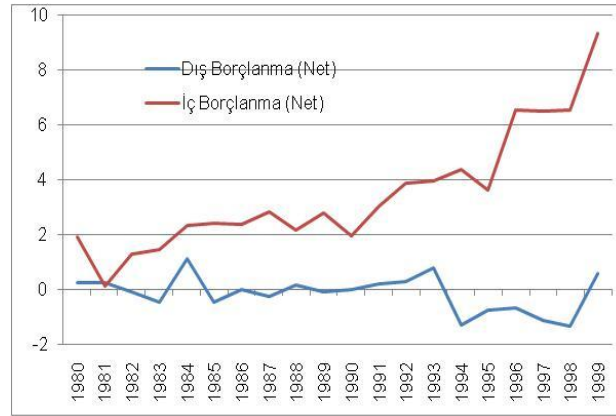
Kaynak: Kalkınma Bakanlığı

Bu süreçte, 1986 yılı Türkiye’de maliye politikasının seyrinde önemli dönüm noktalarından biri olmuştur. Bütçe prosedürü içerisinde borçlanma yetkisinin söz konusu yılda Maliye Bakanlığında Hazine Müsteşarlığına devredilmesi ile iç ve dış borç anapara ödemelerinin bütçe dışına çıkarılması

<sup>32</sup> Maliye politikasının esnekliğinden bahsedebilmek için özellikle kamu harcamalarının üzerinde hükümetlerin kontrolünün olduğu kalemler ile hükümetlerin kontrol edemediği harcama kalemleri arasında bir ayırım yapmak gerekmektedir. Ülkemiz açısından faiz harcamaları, personel harcamaları, SGK’ya yapılan transferler hükümetlerin genel olarak kontrol edemediği harcamalar (esnekliği olmayan) olarak kabul edilmektedir. Bu tür harcamaların toplam harcamalar içindeki payının büyüklüğü maliye politikasının esnekliği konusunda bir fikir verebilir (TEPAV, 2005a).



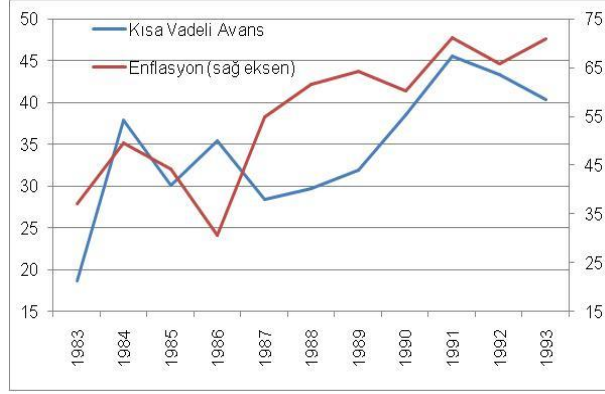
bütçe büyüklüğünün olduğundan daha düşük gösterilmesine neden olmuştur. Ayrıca yine aynı yıl yapılan değişiklikle bütçe açığının “net borçlanma” ile karşılanacağı hükmü iç borçlanmanın yetersiz kalması durumunda bütçe açıklarının dış borçlanma ile finanse edilebilmesinin yolunu açarak devletin bütçe açıklarının finansmanı için dış borçlanmayı da olağan bir gelir kaynağı olarak görmesi ile birlikte mali disiplinsizliğin boyutları önemli ölçüde artış göstermiştir (Günay, 2007). 1989 yılında "Türk Parası Kıymetini Koruma Hakkında 32 Sayılı Karar" ile ekonomik birimlerin döviz işlemleri yapmasına izin verilmesi ve böylelikle sermaye hareketlerinin serbestleştirilmesi ise kamu açıklarının finansmanında dış borçlanmanın payının 1986-94 döneminde artmasına neden olmuştur (Binay, 2003, s.248) (Grafik 3.5).



**Grafik 3.5. Türkiye (1980-1999) Konsolide Bütçe Finansmanında İç ve Dış Borçlanma Payları (Net, yüzde GSYİH)**

Kaynak: Kalkınma Bakanlığı

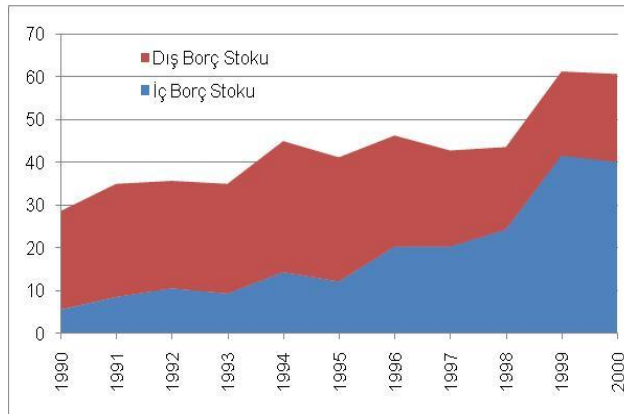
Kamunun finansman yapısında olağan gelirler yerine iç ve dış borçlanmaya başvurulması şeklinde ortaya çıkan bozulma aslında Türkiye ekonomisinin 1990'lı yıllardan itibaren sıklaşan aralıklarla ekonomik krizlerle karşı karşıya kalmasının birincil nedeni olmuştur. Özellikle 1994 krizi öncesinde kamu açıklarının finansmanında nakit avans şeklinde Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası (TCMB) kaynaklarına sıklıkla başvurulması enflasyondaki artışta önemli ölçüde etkili olmuştur (Grafik 3.6).



**Grafik 3.6. Türkiye (1983-1993) İç Borçlanma İçinde Kısa Vadeli Avans Payı (yüzde) ve TÜFE (12 aylık yüzde değişim)**

Kaynak: Hazine, Kalkınma Bakanlığı

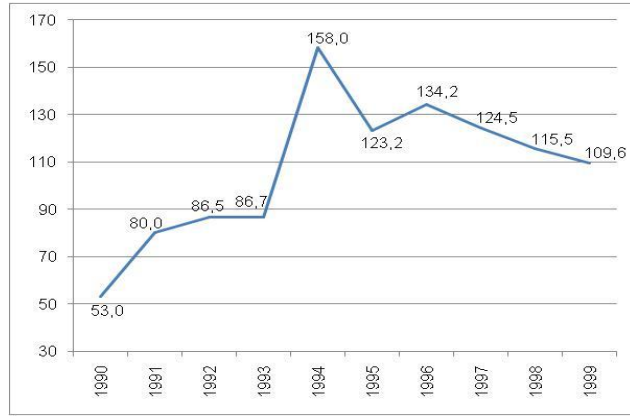
Mali disiplinden uzaklaşılması ile birlikte bir amaç haline gelen iç ve dış borç çevrimi, kaynak kullanımının maliyetini hem kamu kesimi hem de özel kesim açısından artırmış; bunun sonucunda 1993 yılının ardından reel faizler büyük ölçüde yükselerek nispi bir dalgalanma içine girmiştir (Yılmaz, 2007, s.112). Bu dönemde yüksek kamu açıkları, yüksek ve oynak enflasyon oranları ve finansal piyasaların yetersiz yapısı da yüksek reel faiz oranlarının ortaya çıkmasında etkili olmuş ve kısa vadeli borçlanma araçları temel borçlanma aracı haline gelmiştir (Yılmaz, 2007, s.123). Özellikle 1994 ve 2001 krizleri arasında iktisadi yönden çalkantılı geçen bu dönemde, risk algısı nedeniyle dış borçlanma imkanlarının sınırlandırılması ve yüksek reel faizler iç borçlanmanın toplam borç stoku içindeki payını oldukça artırmıştır (Kaya, 2009, s.75) (Grafik 3.7).



**Grafik 3.7. Kamu Net Borç Stokunun GSMH'a Oranı (yüzde) (1990-2000)**

Kaynak: TCMB (Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı)

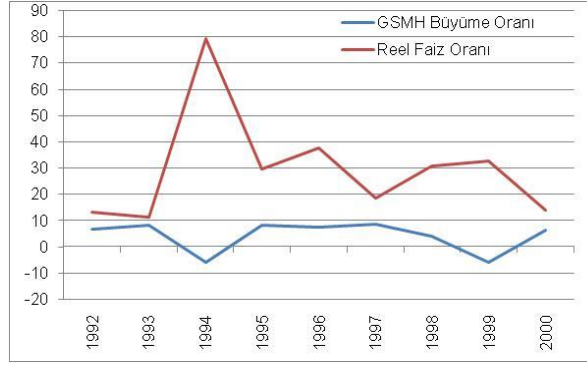
Bu süreçte, karşılıklı etkileşime dayanan bir yapı ortaya çıkmıştır. Buna göre reel faizlerde meydana gelen yükseliş kamu borcunun artmasına yol açarken, kamu borcunun hızlı artışı ve sürdürülebilirlik endişeleri mali piyasalar üzerindeki baskıyı artırarak, ekonomik ve siyasi yapıdaki diğer dengesizliklerin de hızlandırıcı etkisiyle reel faizlerin aşırı yükselmesine yol açmıştır (Yılmaz, 2007, s.123). İç borçlanma faizleri, 1994 yılında yaşanan krizin de etkisiyle, yüzde 158 düzeyine çıkmış, 2000 yılına kadar olan süreçte de yüzde 100'ün üzerinde gerçekleşmiştir (Grafik 3.8).



**Grafik 3.8. İskontolu İhalelerde Ağırlıklı Ortalama Borçlanma Faizleri (yüzde) (1990-1999)**

Kaynak: Hazine

Bu dönemde artan iç borçlanma faizleri, borç faizlerinin ödenebilmesi için yeni borçlanma gerçekleştirilmesi şeklinde Ponzi finansman yapısını ortaya koymaktadır. Borcun borçla ödenmesi suretiyle hızla artan borç stoku, kamunun katlanmakta olduğu faiz yükünün de hızla artmasına ve kamu kesiminin borç-faiz sarmalına girmesine yol açmıştır. 1998 Asya Krizi'nin ardından dış borç ve cari açığındaki artışla birlikte dış ticaret dengesinde yaşanan bozulma yüksek bütçe açıkları ile enflasyon oranlarını ve düşük büyüme oranlarını beraberinde getirmiş ve kamu maliyesine borç-faiz kısır döngüsü tamamen hakim olmuştur. Reel faizlerin, reel büyümenin çok üzerinde gerçekleşmesi bu dönemde makroekonomik istikrarsızlığın en önemli nedenlerin biri olmuştur (Yılmaz ve diğerleri, 2005) (Grafik 3.9)



**Grafik 3.9. İç Borçlanma Reel Faiz Oranı ve GSMH Büyüme Hızı (yüzde) (1992-2000)**

Kaynak: TCMB (Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı)

2000 yılı öncesi dönemi değerlendirirken, kamu kesimi açığına ilişkin verilerin toplanması ve raporlanmasında var olan belirsizliklerin kamunun mali performansı konusunda yanıltıcı algılara neden olabileceği vurgulanmalıdır. Nitekim, 1995’li yıllardan itibaren görev zararları başta olmak üzere kamuyu yükümlülük altına sokan birçok harcamanın KKBG içinde yer almaması ve raporlanmaması KKBG’yi gerçekte olduğundan daha düşük göstermiştir (Yılmaz, 2007, s.110). Bunun çarpıcı bir örneği, Yılmaz ve diğerleri (2005)’nin çalışmalarında “stok-akım tutarlılığı” kavramı<sup>33</sup> kapsamında borç stoku ve kamu açıkları arasında ortaya çıkardıkları fark olarak yer almaktadır (Tablo 3.1). Söz konusu fark kamu açıklarını artıran ancak hesaplara yansımaya gizli açıklardan kaynaklanmaktadır<sup>34</sup>.

<sup>33</sup> Temel borç dinamiği denkleminde kamu borç stoku, geçmiş bütçe açıklarının birikimli toplamını ifade etmektedir. Buna göre kamu borçlanması (B) ve bütçe açıkları (D) arasındaki ilişki aşağıdaki denklikle ifade edilebilir:

$$B(t) = B(t-1) + D(t) \quad (1).$$

(1) numaralı eşitlikten hareketle cari dönem kamu borçlanması düzeyi, geçmiş birikimli bütçe açığı ve başlangıç borç stoku toplamından oluşur:

$$B(t) = B(t-1) + \sum_{i=0}^{n-1} D(t-i) \quad (2).$$

Bütçe açığının harcamalar ve gelirler arasındaki fark olarak hesaplanması durumunda (1) numaralı denklik her zaman gerçekleşmez. Geçmiş farklı tecrübeler kamu borçlanmasındaki artışın çoğu zaman bütçe açığından yüksek olduğunu göstermiştir. Aşağıda ifade edilen (3) numaralı denkleme göre bir kalıntı değer hesaplanır:

$$B(t) - B(t-1) - D(t) = SFA(t) \quad (3).$$

(3) numaralı denklikte kamu borç stokunun artışında etkili olan faktörler bütçe açıkları ve aslen kalıntı değer niteliğinde olan stok-akım uyarlama (SFA). Borç-açık uyarlaması olarak da bilinen stok-akım uyarlaması, bütçe açığı ve borç stokundaki değişim arasında tutarlılığı sağlayıp finansal varlıkların edinimi, dövizle gerçekleştirilen borçlanmanın değerindeki değişimler ve diğer farklı istatistiksel uyarlamaları içerir.

Pozitif stok-akım uyarlamaları, t ve t-1 dönemleri arasında kamu borçlanmasındaki artışın t dönemindeki bütçe açığından daha yüksek olduğunu göstermektedir. Negatif stok-akım uyarlamaları ise kamu borçlanmasındaki artışın bütçe açığından daha düşük olduğuna işaret eder (Ünlükaplan ve Arısoy, 2010)

<sup>34</sup> Yılmaz ve diğerleri (2005) söz konusu gizli açıkları; nakit karşılığı olmayan kağıt ihracı faizleri, bütçe dışı kuruluşlara yapılan kağıt ihracı, garantili borç ödemeleri, batan bankalar için TMSF ve kamu bankalarına sermaye güçlendirmesi için verilen kağıtlar (2001 krizi sonrasında), aynı dış kredi kullanımları, kur farkları, emanet avans farkları ve açıklanamayan açıklar olarak tanımlamaktadır.

**TABLO 3.1. TÜRKİYE'DE BORÇ VE AÇIK ARASINDAKİ STOK-AKIM TUTARLI(SIZ)LIĞI****(GSMH'ye Oran Olarak)**  
(%)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
<b>I</b>													
<b>Hazine Borç Stoku</b>	28,9	33,1	35,1	36,6	49,3	39,4	41,4	39,2	38,0	49,7	48,5	98,0	85,3
Borç Stokundaki Değişim Hızı		15,6	17,2	17,6	30,9	16,5	22,5	18,2	16,5	23,7	17,5	63,5	22,3
Konsolide Bütçe Açığı	3,0	5,3	4,3	6,7	3,9	4,0	8,3	7,6	7,3	11,9	10,9	17,4	14,9
Fark (???)		10,3	12,9	10,9	27,0	12,5	14,2	10,5	9,2	11,8	6,6	46,1	7,4
<b>II</b>													
<b>IMF Tanımlı Net Kamu Borcu</b>	28,8	35,2	35,7	35,1	54,3	42,1	46,5	42,9	44,5	61,0	58,4	91,9	79,9
Net Kamu Borcu Değişim Hızı		17,4	15,5	15,4	36,3	15,2	24,4	19,2	20,9	30,6	20,4	50,4	20,9
IMF Tanımlı KSBG	7,7	11,3	12,4	13,0	9,1	5,2	13,1	13,1	15,5	23,5	18,9	21,1	12,3
Fark (???)		6,0	3,1	2,4	27,2	10,0	11,3	6,1	5,4	7,1	1,5	29,3	8,6

Kaynak: Yılmaz ve diğerleri, (2005), s. 28.

### 3.2. 2000 Yılı Sonrası Dönemde Kurallı Maliye Politikası Uygulaması ve Yaklaşımı

2000'li yıllara gelindiğinde Türkiye ekonomisi iç ve dış şokların etkisiyle büyüme sürecinin yavaşladığı bir dönem yaşamıştır. 1990'lı yılların ikinci yarısından itibaren dışarıda yaşanan Asya, Rusya ve Brezilya krizlerinin bulaşıcı etkisi; içeride ise 1999 yılında gerçekleşen deprem sonucunda makroekonomik dengeler önemli ölçüde bozulmuştur. Bu gelişmelerin sonucunda 2000'li yılların başlangıcından itibaren IMF ile üç stand-by düzenlemesi gerçekleştirilmiştir. Bu düzenlemeler temelde kamu mali disiplininin sağlanmasına yönelik sıkı maliye politikası uygulamaları ile yapısal reformları kapsamaktadır. Kamu mali yönetimindeki yapısal reformlar, tarım politikaları, sosyal güvenlik reformu, vergi politikası ve idaresi, özelleştirme ve sermaye piyasası, bankacılık sisteminin güçlendirilmesi ve bankacılık düzenlemeleri ile yatırım ortamının iyileştirilmesi şeklinde belirlenirken (Kaya, 2009, s.77); mali disiplinin sağlanması ise bütçe dışı harcamaların kontrol altına alınabilmesi amacıyla kamu sektöründe faiz dışı fazla verilmesi hedefi çerçevesinde şekillenmiştir.

#### 3.2.1. Uygulanan Ekonomik Programlar

2000'li yıllar öncesinde yaşanan olumsuz gelişmeler sonucunda 1999 yılı Aralık ayında IMF ile 2000-2002 dönemini kapsayacak 17. stand-by düzenlemesi gerçekleştirilmiştir. Söz konusu dönemde, 2000 yılından itibaren enflasyonu düşürmek ve ekonomideki büyüme ortamını yeniden sağlamak

amacıyla kur çapasına dayanan bir program uygulanması amaçlanmış olsa da 2000 yılı Kasım ayında ve 2001 yılı Şubat ayında yaşanan krizler sonucunda program uygulaması yarıda kalmış ve Türk Lirasının dalgalanmaya bırakılması ile kur çapası terk edilmiştir.

2001 yılında yaşanan krizin ardından Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı (GEGP) uygulanmaya başlamıştır. Programın temel amacı “kur rejiminin terk edilmesi nedeniyle ortaya çıkan güven bunalımı ve istikrarsızlığı süratle ortadan kaldırmak ve eşanlı olarak bu duruma bir daha geri dönmeyecek şekilde kamu yönetiminin ve ekonominin yeniden yapılandırılmasına yönelik altyapıyı oluşturmak” olarak belirtilmiştir. Program kapsamında mali sektörün yeniden yapılandırılması, kamuda şeffaflığın artırılması ve kamu finansmanının güçlendirilmesi, ekonomide rekabet ve etkinliğin artırılması ve sosyal dayanışmanın güçlendirilmesi amaçlarıyla çeşitli yapısal düzenlemeler gündeme gelmiştir ([www.tcmb.gov.tr](http://www.tcmb.gov.tr)).

2000-2002 dönemini kapsayan 17. stand-by düzenlemesinde kamu borcunun azaltılarak sürdürülebilirliğinin sağlanması amacıyla program tanımlı faiz dışı fazlanın<sup>35</sup> GSYİH'ye oranı başlangıçta yüzde 3,7 olarak belirlenmiş; daha sonra 2000 yılında yapılacak deprem harcamalarının toplam harcamalardan düşülmesi ile yüzde 2,2 düzeyine revize edilmiştir. Bu yılda hedeflenen faiz dışı fazlaya ulaşabilmek için çoğunlukla kısa vadede bir defalık harcama azaltıcı ve ek vergiler şeklinde vergisel düzenlemelerle gelir artırıcı tedbirlerin yanı sıra emeklilerde vergi iadesinin kaldırılması,

<sup>35</sup> Program tanımlı faiz dışı hesaplaması IMF ile yürütülen istikrar programlarında klasik olarak faiz gelirlerinin toplam gelirlerden, faiz giderlerinin ise toplam giderlerden düşüldüğü faiz dışı denge veya faiz dışı fazla tanımından farklıdır. IMF tanımlı veya diğer adıyla program tanımlı faiz dışı fazla kamu gelir ve gider rakamlarının faiz gelir ve giderleri dışında çeşitli gelir ve gider rakamlarının eklenmesi ve çıkarılması suretiyle yeniden hesaplanmasıdır. Bu anlamda temel amaç, çeşitli uluslararası kriterlerden de yararlanarak kamu bütçelerinin gerek program gerekse gerçekleştirme rakamlarını bütçenin performansını en iyi şekilde ortaya koymaktır.

Faiz dışı fazla hesaplanmasında program tanımlı gelire ulaşmak amacıyla toplam gelirlerden düşülen kalemler, (1) Bütçe içi faiz gelirleri (2) Orijinal bütçede öngörülmemen ve arızı nitelik taşıyan özel gelir ve fonlar altındaki diğer özel gelir ve fonlar ile katma bütçe gelirleri içinde yer alan diğer özel gelirlerin (ayıklama işlemi) bütçe gelirlerinden düşülmesi. (Fonların önemli bir kısmının kapatılması nedeniyle bu uygulama 2003 yılına kadar devam etmiştir) (3) Özelleştirme gelirleri. (4) Merkez Bankası Kârı ile Merkez Bankası Yeniden Değerleme Fonu Gelirleri (5) Kamu Bankalarından temettü gelirleri (6) 2004 yılı uygulamasında Tasarruf Mevduat Sigorta Fonuna verilen kağıtlardan tahakkuk eden ikraz gelirleri (7) Darphane para basım gelirleri (2005'ten itibaren) (8) Taşınmaz satışları (2006 yılından itibaren) (9) Telekom nakit aktarımı (2006 yılı için) (10) 3. Nesil GSM satış gelirleri (2008-2009 yılları için) (11) İşsizlik Sigortası Fonu transferi (2009-2010-2011 yılları için) (12) Karayolları arazisi ve limanlar (2011 yılı için) şeklinde sıralanmaktadır.

Toplam giderlerden düşülen kalemler ise (i) Bütçe için faiz giderleri (ii) 2003 yılına kadar orijinal bütçede öngörülmemen özel ödenekler (iii) Kamu bankalarının sermaye yapılarının güçlendirilmesi amacıyla aktarılan transfer tutarı (başlangıç bütçesinde öngörülmediği ve arızı olması yanında sermaye transferi niteliğini taşıdığı için hesaplama dahil edilmemektedir) ve (iv) Risk hesabı, ayrıca sosyal güvenlik kuruluşlarına transferler ise harcamalara eklenmektedir (Yılmaz., 2007).

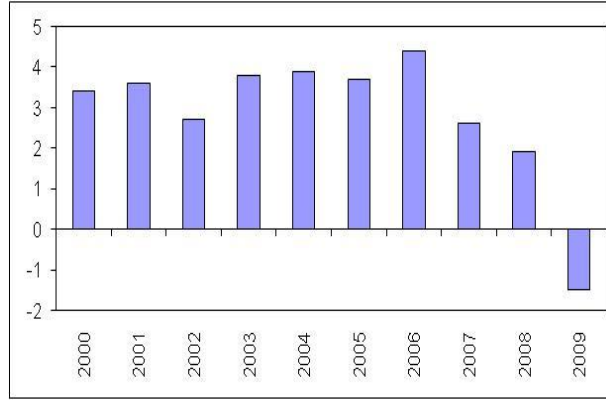
yatırımlarda kesinti gibi harcama ertelemeleri ile belirli vergi oranlarında artışlar şeklinde birden fazla yıla yansıyan mali önlemler alınmıştır. 2001 yılı için hedeflenen program tanımlı faiz dışı fazla gerçekleşmesi ise ilk olarak 2000 yılının Kasım ayında yaşanan krizin ardından yüzde 5'e; daha sonra da 2001 yılının Şubat ayında yaşanan kriz ve GEGP çerçevesinde yüzde 5,5'e yükseltilmiştir. Bu yılda yaşanan olumsuz gelişmelere yönelik olarak ek bütçe çerçevesinde çoğunlukla vergi tedbirleri şeklinde ek mali tedbirler alınmışsa da bütçe gerçekleştirmeleri yılsonunda hedeften önemli ölçüde sapmıştır (Yılmaz, 2007).

2002 yılı başında gerçekleştirilen ve 2002-2004 dönemini kapsayan 18. stand-by düzenlemesi ile kamu kesimi faiz dışı fazla hedefi GEGP çerçevesinde yüzde 6,5'e yükseltilmiştir. Bu yılda, vergi hasılatını artırıcı ilave vergisel tedbirler alınmış olsa da vergi gelirlerin hedeflenenin altında kalması ve sosyal güvenlik kurumları bütçe ödenekleri başta olmak üzere harcamaların hedeflenenden önemli ölçüde sapması da bütçe gerçekleştirmelerini hedeften önemli ölçüde uzaklaştırmıştır. Program döneminde, 2003 yılında ise yüzde 6,5'lik faiz dışı fazla hedefi korunmuş, kamu harcamalarında tasarruf, kamu gelirlerinde (özellikle vergi gelirleri tarafında vergi barışı, Özel Tüketim Vergisi (ÖTV) artışı, ek vergiler gibi) ilave artış sağlamaya yönelik çoğunlukla bir defalık tedbirler alınmıştır. Program döneminin son yılı olan 2004 yılında ise sosyal güvenlik kurumlarına ve asgari ücrete ilişkin alınan politik kararlar nedeniyle başlangıç bütçesinde değişikliğe gidilmiş, gerçekleştirilen ödenek artışını finanse etmek için bazı harcama kalemlerinde kesintiye gidilmesi ve ilave gelir tedbirleri alınması gündeme gelmiştir. 2004 yılı bütçe gerçekleştirmeleri, faiz giderleri ve gelirlerinde yaşanan iyileşme ve bütçe gelirlerinde (özellikle alınan bağış ve yardımlar) ortaya çıkan olumlu performans sonucunda hedeflenenin üzerinde gerçekleşmiştir. (Yılmaz, 2007).

2005 yılından itibaren 19. stand-by düzenlemesi ile faiz dışı fazlanın GSYİH'ye oranının yüzde 6,5 düzeyinde tutulması ve başta sosyal güvenlik ve vergi idaresi olmak üzere kamu maliyesindeki reformların hızla sürdürülmesi konuları üzerinde anlaşılmıştır. Bu çerçevede yüksek vergi

oranlarının bozucu etkisinin giderilmesi, bir defalık vergi tedbirlerinden kaçınmak amacıyla vergi tabanının geliştirilmesi, vergi idaresinin iyileştirilmesi, bütçenin esnekliğinin geliştirilmesi amacıyla sosyal güvenlik ve kamu reformlarının hayata geçirilmesi, sağlık ve eğitim harcamalarında verimliliğin artırılması ve şeffaflığın güçlendirilmesi suretiyle maliye politikasında kalitenin sağlanması amaçlanmıştır (Yılmaz, 2007).

2000 sonrası dönemde IMF ile gerçekleştirilen stand-by düzenlemeleri ile bir sonraki başlıkta da vurgulanacağı üzere kamu mali yönetimi ve gerçekleştirmelerinde önemli ölçüde iyileşme sağlandığı söylenebilir.



**Grafik 3.10. Program Tanımlı Faiz Dışı Fazla Gerçekleşmeleri (GSMH'ye oran, yüzde) (2000-2009)**

Kaynak: TEPAV

Bu düzenlemeler kapsamında verilen niyet mektupları ve uygulamalara ilişkin gerçekleştirilen gözden geçirmeler uygulanan politikaların izlenebilmesi, değerlendirilebilmesi ve hesapverebilirliğin sağlanabilmesi anlamında önemli adımlar olarak değerlendirilebilir.

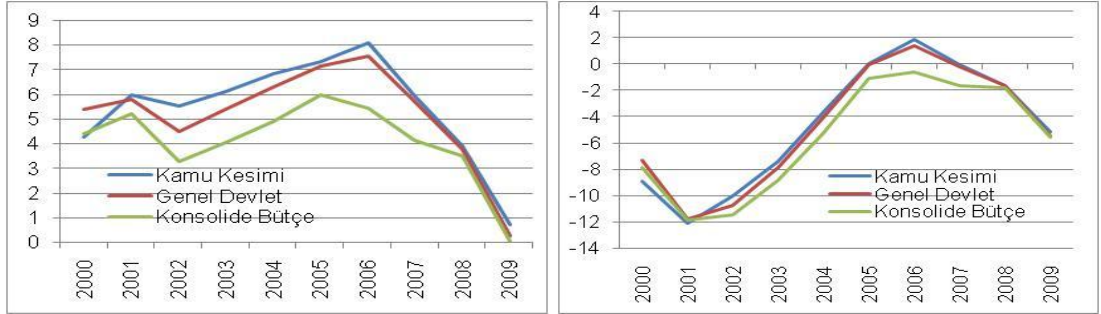
### **3.2.2. Kurallı Maliye Politikasının Genel Çerçevesi ve Makroekonomik İstikrara Katkısı**

2000 sonrası dönemde, 2000 ve 2001 krizleri ve IMF ile gerçekleştirilen istikrar programları kapsamında örtük olarak uygulanan kurallı maliye politikasının genel çerçevesi; yüksek miktarda faiz dışı fazla verilmesi suretiyle kamu borç stokundaki artışın kontrol altına alınması ve sürdürülebilirliğine ilişkin risklerin azaltılması; enflasyonla mücadele katkı



sağlayarak makroekonomik istikrarın tesisi ve sürdürülebilirliğinin sağlanması olmuştur. Bu başlıkta, söz konusu dönemde maliye politikası alanında sağlanan disiplin ve makroekonomik istikrara etkisi incelenmeye çalışılacaktır.

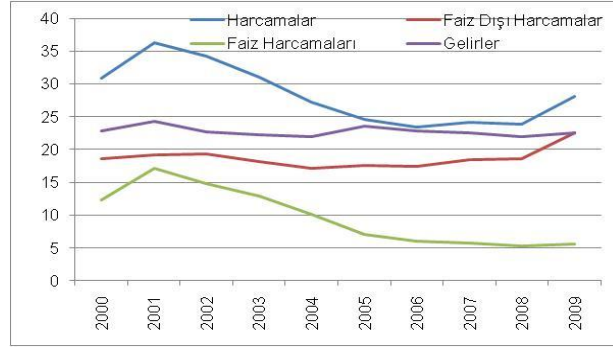
2001 yılından itibaren faiz dışı fazla verilmesi politikası çerçevesinde kapsamlarına göre farklı bütçe tanımları itibarıyla bütçe dengelerinde önemli iyileşmeler yaşanmıştır. Merkezi yönetim bütçe açığının GSYİH'ye oranı 2001 yılında en yüksek seviyesi olan yüzde 11,9'a ulaştıktan sonra faiz dışı fazla verme politikası çerçevesinde faiz dışı harcamaların kontrol altına alınması ve gelirlerin artırılmasına yönelik uygulanan politikalar sonucunda giderek düşüş eğilimine girmiş ve 2006 yılında en düşük seviyesi olan yüzde 0,6'ya kadar gerilemiştir (Grafik 3.11). Kamu kesimi ve genel devlet dengesi gerçekleştirmeleri merkezi yönetim gerçekleştirmelerine kıyasla daha olumlu bir performans göstermektedir.



**Grafik 3.11. Faiz Dışı Denge ve Bütçe Dengeleri (GSYİH'ye oran) (2000-2009)**

Kaynak: Kalkınma Bakanlığı, Maliye Bakanlığı

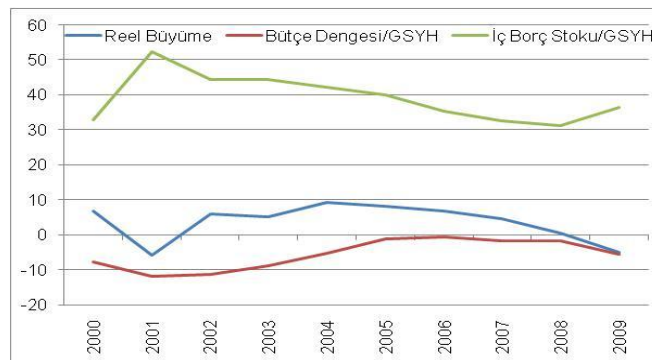
Mali dengelerde ortaya çıkan bu iyileşme önemli ölçüde, uygulanmaya başlanan ekonomik programlarla mali disipline bağlı kalınacağı, böylelikle bağımsız merkez bankasının enflasyonla mücadele sürecine destek olunacağı şeklindeki olumlu algılar ve uluslararası gelişmelerin olumlu yansımaları sonucunda faizlerde ortaya çıkan düşüşe bağlıdır. Faiz harcamalarındaki düşüşle birlikte faiz dışı verme politikası çerçevesinde faiz dışı harcamaların da önemli ölçüde kontrol altına alınması yönünde ortaya çıkan gereklilik toplam harcamalardaki artışı sınırlamıştır. Gelirler tarafında ise gelir politikaları çerçevesinde alınan tedbirlerle istikrarlı bir artış eğilimi göze çarpmaktadır (Grafik 3.12).



**Grafik 3.12. Bütçe Gelir ve Harcamaları (GSYİH'ye Oran) (2000-2009)**

Kaynak: Maliye Bakanlığı

Faiz dışı fazla hedefi doğrultusunda uygulanan politikalar sonucunda bütçe performansında ortaya çıkan iyileşme, belirsizliklerin azalmasına bağlı olarak güven ortamının oluşmasına ve ekonomideki istikrarın kalıcı olarak sağlanacağı yönündeki beklentilerin güçlenmesine katkı sağlamıştır. Söz konusu beklentilerdeki iyileşmeler, öncelikle risk primini ve buna bağlı olarak reel faiz oranlarını düşürerek özel sektör tüketim ve yatırım talebinin artmasına katkıda bulunmuştur. Bütçe performansındaki iyileşmeye bağlı olarak kamu borçlanma gereğinde ortaya çıkan düşüş bankaların özel sektöre kullanılabilecekleri kredi hacmini artırarak tüketim ve yatırım harcamalarını desteklemiş ve böylelikle maliye politikası kredi arzını artırıcı yönde etki yaratmıştır (TCMB, 2006). Bu durum, bir yandan mali kuruluşların daha etkin olarak çalışmasını sağlamak, diğer yandan, özel sektör faaliyetlerini hızlandırmak suretiyle ekonomik büyümeye önemli ölçüde katkıda bulunmuştur (Grafik 3.13).



**Grafik 3.13. Reel Büyüme (yüzde), Bütçe Dengesi (yüzde GSYİH) ve İç Borç Stoku Gelişmeleri (yüzde GSYİH) (2000-2009)**

Kaynak: TCMB, Maliye Bakanlığı

Kurallı maliye politikası uygulamasının enflasyonla mücadelede yaptığı en önemli katkı ise mali açıkların karşılanmasında TCMB kaynaklarına başvurulmasına son verilmesi noktasında gerçekleşmiştir. TCMB'nin araç bağımsızlığına kavuşmasına yol açan 2001 yılı kanun değişikliği sonucunda Hazine'ye kısa vadeli avans verilmesi uygulamasının sona erdirilmesi ile enflasyonun artmasında büyük rol oynayan bir unsurun önüne geçilmiştir. Bu bağlamda, 2001 yılı sonrasında mali disiplin ve makroekonomik istikrarın sağlanması yönünde atılan adımlar ve bu çerçevede faiz dışı fazla hedeflerinin gerçekleştirilmesi, beklentileri düzelterek hem yurt içi faizleri ve enflasyon oranlarını hem de kamu kesimi faiz harcamalarını olumlu yönde etkilemiştir (Vardar, 2007, s.98). Öte yandan kamu harcamalarına ilişkin konulan hedeflere bağlı kalınması ve elde edilen yüksek faiz dışı fazla oranları, piyasaların hükümetin mali konsolidasyon amacına bağlı kalacağı yönündeki inancını süreç boyunca kuvvetlendirmiş, bu durum da TCMB tarafından yürütülen enflasyonu düşürme programının başarıya ulaşacağına ilişkin beklentilerin artmasına yol açmıştır. Dolayısıyla 2001 krizi sonrasında IMF desteği ile uygulanan örtük kurallı maliye politikasının beklenti yönetimini desteklemesi ile enflasyonla mücadeleye katkı sağladığı söylenebilir.

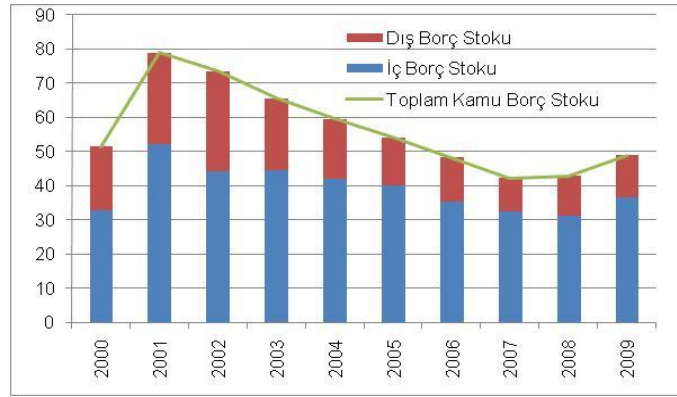
Bu şekilde sağlanan mali disiplin ile enflasyon hedeflemesi rejiminin en önemli önkoşulu sağlanarak 2006 yılından itibaren açık enflasyon hedeflemesi rejimine geçilmiştir. Bu dönemden itibaren de enflasyon tahminleri oluşturulurken mali disiplinden taviz verilmediği, gelirler politikasının enflasyon hedefleri ile uyumlu bir biçimde uygulandığı ve beklentilerin iyi yönetildiği bir çerçeve esas alınmıştır.

Bu süreçte mali disiplin de istikrarlı büyüme ve düşen enflasyon ortamında artan vergi gelirleri ve azalan kamu borç oranları ile desteklenmiştir.

Borç stoku göstergeleri ve borçlanma koşulları açısından değerlendirildiğinde 2001 sonrası dönemde krize bağlı olarak dış borçlanma olanaklarının daralması ve iç borçlanmanın ağırlık kazanması kamu dış borç stokunda düşüşe neden olmuştur. Ayrıca, 2002 yılından itibaren elde edilen

yüksek büyüme oranlarına bağlı olarak dış borç stokunun GSYH'ye oranındaki düşüş devam etmiştir. (Vardar, 2007, s.101)

Kamu iç borç stoku ise 2001 yılında kamu bankalarının geçmişten gelen görev zararlarının kamu tahvillerine bağlanması sonucunda artış göstermiştir. Bununla birlikte GEGP'nin uygulanması ile birlikte döviz kurundaki belirsizliğin azalması, TL cinsinden yatırım araçlarına olan talebin artmasını sağlayarak faizlerin düşmesine; dolayısıyla iç borç stoku içerisinde faiz ödemelerinin payının azalmasına neden olmuştur. 2002'den sonraki dönemde sağlanan yüksek büyüme dış borç stokunda olduğu gibi iç borç stokunu da azaltıcı yönde etki göstermiştir.



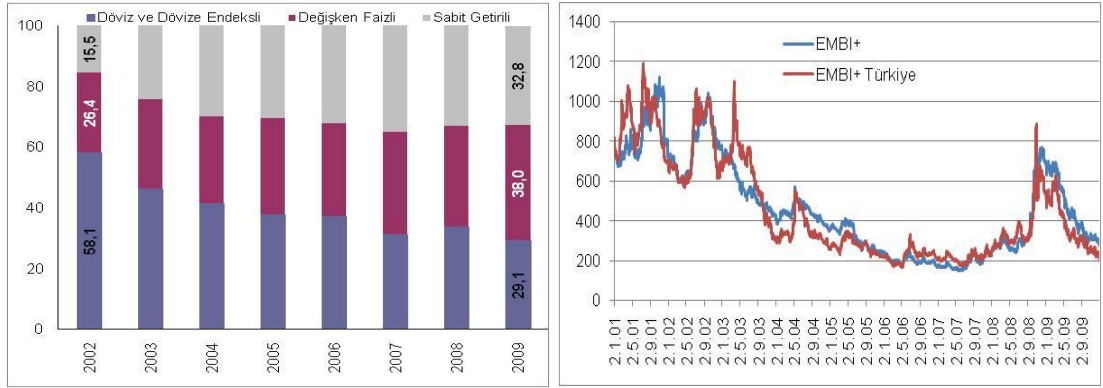
**Grafik 3.14. Kamu Borç Stoku Gelişmeleri (GSYİH'ye oran) (2000-2009)**

Kaynak: Hazine

Örtük kurallı maliye politikası uygulamasının kamu borcu üzerinde yarattığı bir diğer olumlu etki borcun kompozisyonuna ilişkindir. Gerek ekonomik gerekse siyasal istikrarsızlıkların hakim olduğu dönemlerde döviz cinsinden ya da dövize endekli borçlanma araçlarının büyük çoğunluğunu oluşturduğu kamu borcunun kompozisyonunda sıkı maliye politikasının devreye girmesinin ardından önemli bir değişim yaşanmış ve Türk Lirası cinsinden ve sabit getirili borçlanma araçları ön plana çıkmıştır.

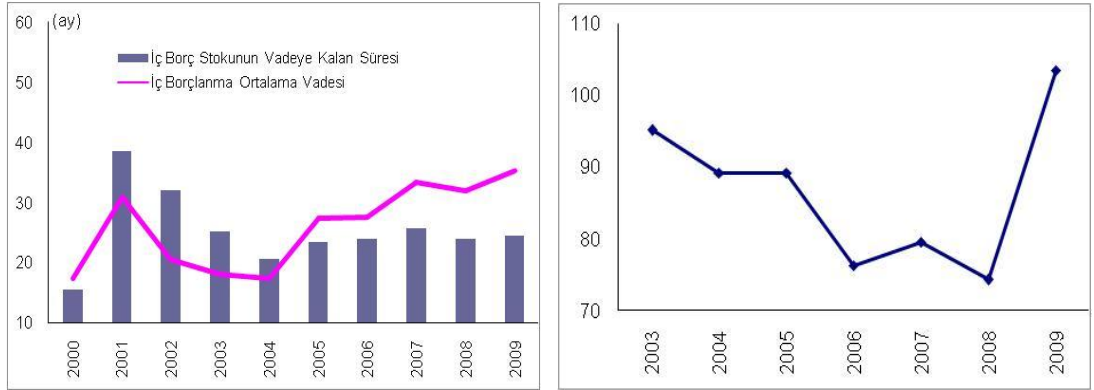
Borç stokunun yapısında meydana gelen değişikliklerle döviz cinsi ve dövize endekli borç stokunun toplam borç stoku içindeki payının azalması borç stokunun faiz ve kur hareketlerine karşı duyarlılığını azaltarak beklentileri olumlu yönde etkilemiş, kamu borcu üzerindeki risk priminin azaltılmasına katkı sağlamıştır (TCMB, 2006). Azalan risk primleri uzun

vadeli borçlanma imkanlarını artırarak borç stokunun vadesinin de uzamasına katkıda bulunmuştur. 2001 yılında ortalama vadenin yüksek olmasının temel nedeni ise makroekonomik göstergelerden ziyade kamu bankalarına ve Tasarruf Mevduatı Sigorta Fonu (TMSF) bankalarına ihraç edilen kıymetlerin etkisidir (Vardar, 2007, s.107). Borçlanma vadelerinin uzamasına bağlı olarak borç servisinin zamana yayılması ise borç çevrim riskini azaltmıştır (Grafik 3.15 ve Grafik 3.16).



**Grafik 3.15. Borç Stokunun Kompozisyonu (yüzde) ve Risk Primi Göstergeleri**

Kaynak: Hazine, Bloomberg



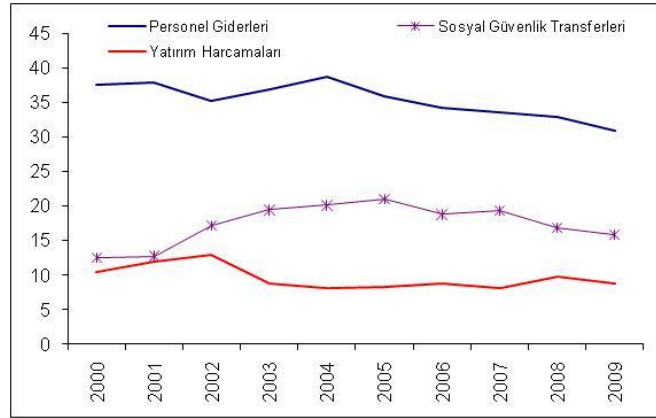
**Grafik 3.16. Borç Stoku ve Borçlanma Vadeleri (Ay) ve İç Borç Çevrim Oranları (yüzde)**

Kaynak: Hazine

### 3.2.3. Kurallı Maliye Politikasının Niteliği

Yukarıda ayrıntıları açıklanan uygulama sonuçları, bu dönemde kamu mali disiplininin büyük ölçüde tesis edildiği ve bunun da makroekonomik istikrara katkıda bulunduğunu ortaya koysa da, bu dönemde maliye politikası uygulamaları mali disiplinin niteliği ve sürdürülebilirliği açısından değerlendirildiğinde bazı olumsuzluklar göze çarpmaktadır.

Toplam harcamalardaki düşüşün unsurları incelendiğinde ortaya çıkan tablo kamu mali disiplininin niteliği açısından aslında olumsuz bir görüntü sergilemektedir. Bu dönemde, 1990'lı yıllarda giderek artan faiz harcamalarının ilave gelirler yerine yatırım ve eğitim harcamalarında kısıntıya gidilerek düşürülmesi eğiliminin devam ettiği buna karşın esnek olmayan harcama kalemleri olarak değerlendirilen personel giderleri, sosyal güvenlik kurumuna transfer gibi harcamalarda beklenen düşüşün sağlanamadığı göze çarpmaktadır. Harcamalarda sağlanan tasarrufun verimsiz harcamalar yerine yatırım harcamalarında gerçekleşen kısıntıdan kaynaklanması, sağlanan mali disiplinin niteliği açısından olumsuz bir tabloya işaret etmektedir. Dolayısıyla harcamalarda meydana gelen azalmanın harcama yapısında ortaya çıkan değişiklikler ile sağlanmaya çalışıldığı söylenebilir (Grafik 3.17).



**Grafik 3.17. Faiz Dışı Harcama Payları (yüzde) (2000-2009)**

Kaynak: Kalkınma Bakanlığı

Harcama kalemleri içinde yerel yönetimlerin harcamaları da problem teşkil etmektedir. Yerel yönetimler kendi öz gelirleri haricinde merkezi yönetim bütçe vergi gelirlerinden de pay almakta; ayrıca bu yönetimlere merkezi yönetim bütçesinden transfer de yapılmaktadır. Yerel yönetimlerin öz gelirlerinin harcamalarının oldukça gerisinde kalması bu yönetimlerin merkeze olan bağımlılığını daha da artırmaktadır. Bütçeden yerel yönetimlere yapılan toplam transfer tutarı 2002 yılında 4,8 milyar TL iken (GSYİH'ye oran olarak yüzde 1,3), bu tutar 2008 yılında 19,6 milyar TL'ye (GSYİH'ye oran olarak yüzde 2) çıkmıştır. Yerel yönetimlere merkezi bütçeden aktarılan kaynakların yarattığı mali kapasite kamu kaynaklarının adalet, güvenlik, savunma, eğitim, sağlık, çevre gibi merkezi bütçe tarafından yürütülen

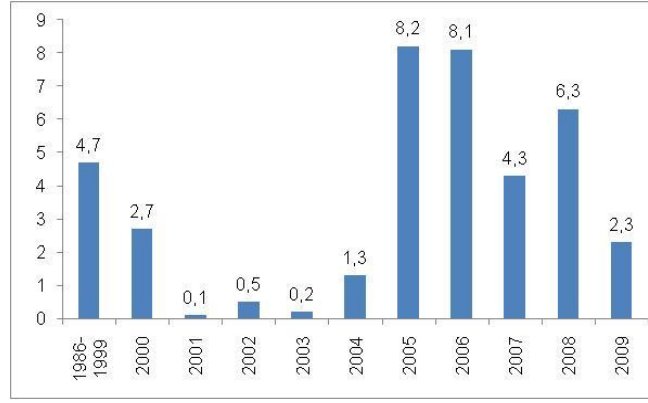
hizmetlerden yerel yönetimlere kaydırıldığını göstermektedir (Emil ve diğerleri, 2012). Bununla birlikte yerel yönetimlere yapılan transferlerin daha politik bir eğilim sergilediği ve özellikle seçimler öncesinde artış gösterdiği söylenebilir.

Yerel yönetimlere ilişkin bir diğer problem, iç ve dış borçlanmanın özellikle 1990'dan sonraki dönemde başta büyükşehir belediyeleri olmak üzere, yerel yönetim birimlerinde yatırımların finansmanı için başvuru temel kaynak haline gelmesidir. Bu dönemde belediyelerin dış borçlanmalarına karşılık Hazine garantisi sağlanması uygulamasına geçilmiş ve bu durum söz konusu borcun kontrolsüz bir şekilde artmasına neden olmuştur. 2000 sonrasında yerel yönetimlerin dış borçlarında düşüş gözlemlense de bu durum esas olarak söz konusu borçların Hazine tarafından üstlenilmesi sonucu, dış borcun iç borca dönüşmesinden kaynaklanmıştır (Emil ve diğerleri, 2012). 2002 yılında uygulamaya geçen 4749 sayılı Kanun'la Hazine garantileri uygulamasına yönelik sınırlamalar ve düzenleyici hükümler getirilse de yerel yönetim yükümlülüklerinin zaman içinde arttığı görülmektedir. Belediyelerin Hazine'ye olan toplam borçları, vadesi gelmeyen borçlar dahil 2002 yılında 9.8 milyar TL iken 2009 yılı sonu itibarıyla 14.4 milyar TL'ye yükselmiştir.

Mali disiplinin gelirler tarafı ise kamu mali yönetiminde başka bir sorunu daha ortaya koymaktadır. Daha önce de vurgulandığı gibi, 1980'li yıllardan itibaren artan finansman ihtiyacının büyük ölçüde tek seferlik vergilerle giderilmeye çalışılması gelir yapısı içerisinde dolaylı vergilerin payının artmasına neden olmuştur. 80'li yılların ortalarından itibaren uygulanan KDV ve ATV'ye ek olarak, 2002 yılından itibaren çeşitli tüketim malları üzerinden alınan Özel Tüketim Vergisi (ÖTV) ile 1999 yılında yaşanan deprem sonrasında telekomünikasyon sektörüne yönelik olarak uygulanan Özel İletişim Vergisi (ÖİV) dolaylı vergilerin payının daha da artmasına neden olmuştur. Ayrıca kayıtdışı ekonominin büyüklüğü ve vergi tabanının zayıflığı vergi tahsilatında gelirden alınan vergiler aleyhine dolaylı vergilerin payının artmasına yol açmıştır. Dolaylı vergilerin toplam vergi gelirleri içindeki payı 1999 yılında yüzde 54,6 iken 2009 yılında yüzde 64,6'ya yükselmiştir.

Vergi sisteminin bu yapısı para politikası uygulaması açısından da risk oluşturmaktadır. Nitekim, açık enflasyon hedeflemesine geçilmesi ile yayımlanmaya başlanan enflasyon raporlarında; bütçe hedeflerine ulaşabilmek amacıyla gerçekleştirilecek uygulamalar sonucunda oluşacak açıkların dolaylı vergiler yoluyla kapatılmasının, enflasyon gerçekleştirmeleri üzerinde önemli bir risk faktörü oluşturacağı vurgulanmıştır.

Diğer taraftan, disiplinli maliye politikaları sonucunda kamu borcunda gözlenen azalmanın sadece olumlu bütçe performansı ile sağlanmadığı, özelleştirme gelirlerinin de bu dönemde kamu borcunun azaltılmasında önemli rol oynadığı söylenebilir<sup>36</sup> (Grafik 3.18)



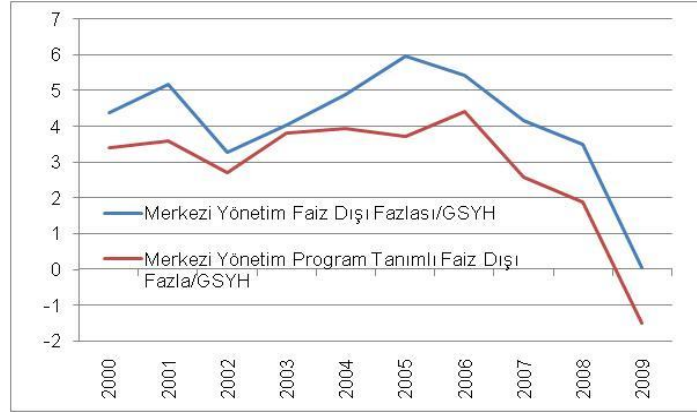
**Grafik 3.18. Özelleştirme Gelirleri (milyar dolar)**

Kaynak: Özelleştirme İdaresi

Nitekim, IMF ile yürütülen istikrar programları kapsamında toplam gelirler içerisinde dahil edilmeyen kalemlerden biri olan özelleştirmeyi dışarıda tutan program tanımlı faiz dışı denge gerçekleştirmelerinin, merkezi yönetim faiz dışı denge gerçekleştirmelerinden görece düşük olduğu görülmektedir (Grafik 3.19)

<sup>36</sup> Özelleştirme İdaresince özelleştirme kanunu (4046 sayılı kanun) kapsamında yapılan özelleştirmelerden elde edilen gelirler, aynı kanun 10ncu maddesine göre öncelikle Özelleştirme İdaresinin genel yönetim giderleri ile özelleştirme kapsamındaki şirketlerin mali yapılarının iyileştirilmesinde kullanıldıktan sonra varsa arta kalanı Hazine'ye devredilebilir ve borç ödemelerinde kullanılabilir niteliktedir (TEPAV, 2005b) .





**Grafik 3.19. Merkezi Yönetim Faiz Dışı Denge ve Program Tanımlı Faiz Dışı Denge Gerçekleşmeleri (GSYİH'ye oran)**

Kaynak: Hazine, Maliye Bakanlığı

### 3.2.4. Kurallı Maliye Politikasına İlişkin Düzenlemeler

Kurallı maliye politikası çerçevesinde değerlendirilebilecek düzenlemelerin ilk örneklerine Anayasa'da rastlamak mümkündür. Anayasa'da "mali hükümler" başlıklı bölümde bütçenin hazırlanması, uygulanması, görüşülmesi ve bütçede değişiklik yapılabilmesine ilişkin genel ilkeler belirlenmiştir (Şen, 2010, s.45). Buna göre, Türkiye Büyük Millet Meclisi (TBMM) üyelerinin Bütçe Kanunu tasarılarının Genel Kurulda görüşülmesi sırasında gider artırıcı ve gelir azaltıcı önerilerde bulunamayacakları; merkezi yönetim bütçesiyle verilen ödeneğin, harcanabilecek miktarın sınırını gösterdiği, harcanabilecek miktar sınırının Bakanlar Kurulu kararıyla aşılabileceğine dair bütçelere hüküm konulamayacağı; Bakanlar Kuruluna kanun hükmünde kararname ile bütçede değişiklik yapmak yetkisinin verilemeyeceği; cari yıl bütçesindeki ödenek artışını öngören değişiklik tasarılarında ve cari ve ileriki yıl bütçelerine mali yük getirecek nitelikteki kanun tasarı ve tekliflerinde, belirtilen giderleri karşılayabilecek mali kaynak gösterilmesinin zorunlu olduğu hüküm altına alınmıştır (Turan, 2011, s.43).

Maliye politikasının belirli kısıtlar dahilinde uygulanması yönünde girişimler aslında 1990'lı yıllardan itibaren gelişen koşullara bağlı olarak gündeme gelmiştir. 1990'lı yıllarda daha önceki bölümde vurgulandığı üzere bütçe dışı fonların sayısında ortaya çıkan artışın bütçe birliğini zedelemesi söz konusu fonlara ilişkin düzenlemeleri gündeme getirmiştir. Bu kapsamda

ilk olarak 1992 yılında fonların her türlü gelirlerinin Merkez Bankasında açılan “Müşterek Fon” hesabına yatırılması ardından 1993 yılında 63 adet bütçe dışı fon bütçe kapsamına dâhil edilmiştir (Yükseler, 2010, s.3).

1994 krizinin ardından alınan 5 Nisan kararları ve IMF ile gerçekleştirilen stand-by düzenlemesi ile faiz dışı fazla kavramı performans göstergesi olarak belirlenmiş; yine söz konusu dönemde Merkez Bankası'nın Hazine'ye ve diğer kamu kuruluşlarına verdiği kredilere sınırlama getirilmiştir. 1998 yılında ise iç borçlanmaya ilk kez sınırlama getirilmiş, Hazine'nin net iç borçlanma kadar borçlanabileceği ancak çeşitli kanunlara dayandırılarak ihraç edilecek özel tertip devlet iç borçlanma senetlerinin bu limite dahil olmayacağı hükmü getirilmiştir. 2000 yılında ise kamu bankalarının kamu harcamalarının finansmanında kullanılmalarının önlenmesi için kamu bankalarına bedeli önceden ödenmeden görev verilemeyeceği hükmü getirilerek görev zararlarının birikimi önlenmeye çalışılmıştır. (Yükseler, 2010, s.3)

2000'li yılların başından itibaren ise örtük kurallı maliye politikası olarak nitelendirilebilecek düzenlemeler daha sistemli bir şekilde uygulanmaya başlanmış ve bu çerçevede kamu mali yönetiminin yeniden yapılandırılması ve işleyişine ilişkin genel ilkeler belirlenmiştir. Bu doğrultuda bütçe kapsamının genişletilmesi, orta vadeli bütçeleme sistemine geçilmesi, iç kontrol sisteminin oluşturulması, dış denetim alanının genişletilmesi, fonların ve özel gelir-özel ödenek uygulamalarının tasfiyesi ile kamu mali yönetiminde saydamlık ve hesapverebilirliğin artırılması amaçlanmıştır. Ayrıca yapılan düzenlemelerle stratejik plan, performans programı ve çok yıllık bütçe sisteminin hayata geçirilmesi ile kaynak tahsisi sürecinde karar alma süreçlerinin etkinleştirilmesi ve yerel yönetimlerin mali ve idari yapılarının güçlendirilmesi amaçlanmıştır (Usta, 2010).

2001 krizi ardından gerçekleştirilen reformlar kapsamında öncelikle 25 Nisan 2001 tarihinde Merkez Bankası Kanununda yapılan düzenleme ile bankanın temel amacının fiyat istikrarını sağlamak olduğu vurgulanmış ve Bankanın Hazine'ye ve diğer kamu kurumlarına kredi açarak bu yolla kamu açıklarını finanse etmesine kısıtlama getirmiştir. Bu şekilde sağlanan

operasyonel bağımsızlık gevşek maliye politikasının yaratabileceği risklere karşı önem kazanmıştır.

2002 yılı Mart ayında kabul edilen 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesine İlişkin Kanun ile kamu borç yönetiminin düzenlenmesi ve disiplin altına alınmasına yönelik önemli bir adım atılmıştır. Kanunla borç yönetiminin stratejik ölçütler<sup>37</sup> dahilinde uygulanarak borç yükünün hafifletilmesi ve borç stokunun kur, faiz ve likidite riskinin azaltılması amaçlanmıştır. Kanun kapsamında net borçlanma toplamına sınır getirilirken, devletin iç ve dış borçlanmasına, hibe ve garanti verilmesine ve devlet borçlarının ve Hazine alacaklarının yönetilmesine yönelik temel düzenlemeler yapılmıştır (Yükseler, 2010, s.3). Kanunda, net borçlanma limiti bütçe kanununda belirtilen başlangıç ödenek toplamı ile tahmin edilen gelirler arasındaki fark ile sınırlanmış, ancak bu limitin borç yönetiminin ihtiyaç ve gerekliliği çerçevesinde en fazla yüzde beş oranında arttırılabileceği hükmü yer almıştır. Aynı kanunda yerel yönetimlere ilişkin olarak dış kredi borçlusu yerel yönetimlerin, Hazine Müsteşarlığı garantisi altında sağlanan dış kredilere ilişkin geri ödemeler için gereken tutarı yılı bütçelerinde yatırım harcamalarına kıyasla öncelikli olarak ayırmakla mükellef oldukları hükme bağlanmıştır (Kaya, 2009, s.108).

2003 yılı Aralık ayında kabul edilen 5018 Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu mali disiplinin sağlanması yönünde atılan bir diğer önemli adım olmuştur. Kanun, kamu mali yönetim ve kontrol sisteminin uluslararası standartlara göre yeniden tanımlanarak genel ilke ve esaslarının belirlenmesini, genel yönetim kapsamındaki tüm kamu idarelerinde bütçe ve muhasebe birliğinin sağlanmasını ve AB uygulamaları ile uyumlu bir mali yönetim ve kontrol sisteminin oluşturulmasını amaçlamaktadır. Kamu kesiminin daha kapsamlı değerlendirilebilmesi amacıyla bütçe kapsamı genişletilerek “konsolide bütçeden” “merkezi yönetim bütçesi”ne geçilmiş,

---

<sup>37</sup> Stratejik ölçütler: 1.İç borçlanma ağırlıklı olarak TL cinsinden yapılarak kura karşı duyarlılığı azaltılarak kur riski sınırlandırılmaya çalışılmaktadır. 2. TL cinsi borçlanma ağırlıklı olarak sabit faizli enstrümanlarla yapılarak faize karşı duyarlılığı azaltılarak faiz riski sınırlandırılmaya çalışılmaktadır. 3. Ortalama vadenin piyasa koşulları elverdiği ölçüde uzatılarak likidite riski sınırlandırılmaya çalışılmaktadır. 4. Ayrıca, nakit ve borç yönetiminde oluşabilecek likidite riskinin azaltılması amacıyla güçlü rezerv tutulması amaçlanmıştır. Güçlü rezerv tutma politikasının amacı makroekonomik belirsizliklerin arttığı dönemlerde kısa vadeli dalgalanmaların borçlanma maliyetleri üzerindeki olumsuz etkisini minimize etmektir.

böylelikle merkezi yönetim içinde yer alıp da bütçe dışında kaynak kullanan kamu idareleri de bütçe kapsamına alınmıştır. (Yükseler, 2010, s.4). Kanunla ayrıca çok yıllık bütçeleme sürecine geçilmesi ve bu doğrultuda üç yıllık dönemler itibarıyla kamu politikalarının önceliklendirilmesi amacıyla “Orta Vadeli Program” (OVP) ve “Orta Vadeli Mali Plan” (OVMP) adı altında iki dokümanın yayınlanması gündeme gelmiştir. 5018 sayılı Kanun 2006 yılından itibaren uygulanmaya başlamış; yine aynı yıl 2006-2008 dönemini kapsayan OVP ve OVMP’nin yayımlanması ile çok yıllık bütçeleme sürecine geçilmiştir.

Yukarıda belirtilen düzenlemelerin yanında genel olarak bütçe dışı fonlar bütçeye dahil edilmiş, 2003 yılında yürürlüğe giren 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ile kamu harcamalarının kontrolüne ilişkin saydamlık, hesapverebilirlik ve denetimi sağlayan yeni kamu alımları sistemi oluşturulmuş (Kaplan, 2009, s.25); ayrıca yerel yönetim reformu kapsamında 2005 yılında yürürlüğe giren 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ve 5393 sayılı Belediye Kanunu ile esas olarak il özel idarelerinin ve büyükşehir belediyelerinin bütçe dışında harcama yapamayacağı, görev ve hizmetlerinin gerektirdiği giderleri karşılamak amacıyla kanunlarda belirtilen usul ve esaslar çerçevesinde borçlanma yapabileceği ve tahvil ihraç edebileceği belirlenmiş ve böylelikle mahalli idarelerin mali yönetimlerine ilişkin kısıtlamalar getirilmiştir (Turan, 2011, s.44).

IMF ile stand-by düzenlemesinin son bulduğu tarih olan Mayıs 2008’den önce 2007 yılında maliye politikasında sağlanan disiplin ve kredibilitiyi korumak amacıyla ortaya çıkan yeni çıpa arayışları, daha sonra ayrı bir başlıkta değerlendirilecek sayısal kural çerçevesinde uygulanacak kurallı maliye politikasına yönelik adımları beraberinde getirmiştir.

### **3.2.5. Şeffaflık Çerçevesinde Değerlendirilebilecek Dokümanlar**

2001 krizinden sonra uygulanan istikrar programları kapsamında gerçekleştirilen düzenlemeler kamu yönetiminde şeffaflığın sağlanabilmesine yönelik uygulamaları ve yükümlülükleri önemli ölçüde artırmıştır. Bu

dönemde şeffaflık çerçevesinde değerlendirilebilecek dokümanlar aşağıda sıralanmıştır:

OVP, 5018 sayılı Kanun'da yer aldığı üzere, Kalkınma Bakanlığı tarafından makro politikaları, ilkeleri, hedef ve gösterge niteliğindeki temel ekonomik büyüklükleri kapsayacak şekilde hazırlanan ve çok yıllık bütçe hazırlık sürecini başlatan dokümandır. Mayıs ayı içerisinde yayımlanması gereken söz konusu dokümanın, stratejik amaçlar temelinde kamu politikaları ve uygulamalarını şekillendirmesi ve bu çerçevede kaynak tahsisini yönlendirmesi; kamu ve özel kesim için öngörülebilirliği artıracak bir yol haritası niteliğinde olması ve böylelikle son yıllarda sosyal ve ekonomik alanda sağlanan gelişmelerin daha sağlam bir zeminde sürdürülmesi suretiyle güven ve istikrara katkıda bulunması hedeflenmiştir. Kanun'da ayrıca Programın üç yıllık bir perspektifle hazırlanacağı ve yıllık uygulama sonuçlarının, genel şartlardaki değişimlerin ve dışsal gelişmelerin dikkate alınarak her yıl yenileneceği de yer almıştır ([www.bumko.gov.tr](http://www.bumko.gov.tr)).

Bütçe hazırlık sürecinde yer alan ikinci doküman OVMP'dir. 5018 sayılı Kanuna göre OVMP, OVP ile uyumlu olmak üzere, gelecek üç yıla ilişkin toplam gelir ve gider tahminleri, hedef açık ve borçlanma durumu ile kamu idarelerinin ödenek teklif tavanlarını içeren bir belgedir. Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanan OVMP, Haziran ayının on beşine kadar Yüksek Planlama Kurulu (YPK) tarafından karara bağlanarak Resmi Gazetede yayımlanmaktadır. Bu kapsamda orta vadeli mali plan; orta vadeli programda belirlenen temel amaç ve politikaların hayata geçirilmesine yönelik olarak hazırlanan, merkezi yönetim bütçe büyüklüklerini ve kurumsal bazda ödenek teklif tavanlarını belirleyen bir belge niteliğindedir. OVMP'de yer alacak en önemli unsur mali planda yer alan politika öncelikleri ve makroekonomik göstergelere dayanarak ekonomik sınıflandırma bazında yapılan merkezi yönetim bütçe ödenek teklif tavanlarıdır. Belirlenmiş olan tavan; söz konusu kurumun verebileceği hizmetler için ayrılmış olan maksimum kaynağı ifade etmekte olup, kurumun bütçe teklifinde belirteceği hizmetlere ihtiyaç duyulup duyulmamasına göre bu kaynağın tamamı tahsis edilebilir veya edilmeyebilir ([www.bumko.gov.tr](http://www.bumko.gov.tr)).

OVP ve OVMP açıklandıklarından bu yana maliye politikası uygulamalarına ilişkin belirsizlikleri azaltarak bir yol haritası çizmeleri, açısından maliye politikasının öngörülebilirliğine olumlu katkı sağlamıştır. Ancak hedefler, gerçekleşme tahminleri ve gerçekleştirmeler arasında ortaya çıkan yüksek farklar; dokümanların açıklanma takvimlerine bağlı kalınmaması gibi unsurlar kredibilitelerini ve inandırıcılıklarını olumsuz yönde etkilemektedir. Nitekim, krizin küresel boyut kazanmaya yeni başladığı dönem olan 2008 yılının sonunda söz konusu dokümanlar çerçevesinde ortaya konulan üç yıllık tahminler krizin boyutları ve ülke ekonomisine olası etkilerinin net olarak değerlendirilemediğini ortaya koymaktadır. Ardından, krizin etkilerinin hissedilmeye başlandığı 2009 yılında, 2010-2012 dönemini kapsayacak şekilde Mayıs ve Haziran aylarında açıklanması beklenen OVP ve OVMP Eylül ayı içinde açıklandığında bir önceki yılda yayınlanan dokümanlarda yer alan gelecek üç yıla ilişkin gerçekleştirilen tahminlerde önemli ölçüde revizyona gidildiği görülmektedir. Diğer taraftan 2009 yılı içinde yayınlanan söz konusu dokümanlar genel olarak çizdikleri çerçeveye ile belirsizlikleri azaltıp hükümetin krizden çıkışta izleyeceği stratejileri ortaya koymuş ve krizden çıkış sürecinde genişletici maliye politikası uygulamasının devam edeceğinin sinyallerini vermiştir.

**TABLO 3.2. ORTA VADELİ PROGRAM HEDEFLERİ VE GERÇEKLEŞMELER**

		OVP 2006- 2008*	OVP 2007- 2009*	OVP 2008- 2010	OVP 2009- 2011	OVP 2010- 2012	OVP 2011- 2013	OVP 2012- 2014	Gerçekleşme
<b>BÜYÜME</b>	2006	5							6,9
	2007	5	7						4,7
	2008	5	7	5,5					0.7
	2009		7,1	5,7	5	-6			-4.8
	2010			5,7	5,5	3,5	6,8		9.0
	2011				6	4	4,5	7,5	
	2012					5	5	4	
	2013						5,5	5	
	2014							5	

		OVP 2006- 2008*	OVP 2007- 2009*	OVP 2008- 2010	OVP 2009- 2011	OVP 2010- 2012	OVP 2011- 2013	OVP 2012- 2014	Gerçekleşme
<b>MERKEZİ YÖNETİM BÜTÇE DENGESİ</b>	2006	3,4							-0.6
	2007	2	-1,4						-1.6
	2008	0,7	-0,4	-2,6					-1.8
	2009		0,6	-0,8	-1,4	-6,6			-5.5
	2010			-0,2	-1,3	-4,9	-4		-3.6
	2011				-1,7	-4	-2,8	-1,7	-1.4
	2012					-3,2	-2,4	-1,5	
	2013						-1,6	-1,4	
	2014							-1	
<b>MERKEZİ YÖNETİM BÜTÇE HARCAMALARI</b>	2006	29,9							23,5
	2007	27,6	30,5						24,2
	2008	25,8	28,6	31,5					23,9
	2009		26,7	28,9	23,4	28,2			28,2
	2010			27,3	22,8	27,9	27		26,7
	2011				22,9	26,7	25,7	24,4	24,4
	2012					25,6	25,3	24,6	
	2013						24,2	24,2	
	2014							23,6	
<b>MERKEZİ YÖNETİM BÜTÇE GELİRLERİ</b>	2006	26,5							22,9
	2007	25,6	29,1						22,6
	2008	25,2	28,2	28,9					22,1
	2009		27,2	28,1	22	21,5			22,6
	2010			27,3	21,5	23	23		23
	2011				21,3	22,6	23	22,7	23,1
	2012					22,4	22,9	23,1	
	2013						22,5	22,9	
	2014							22,5	

\*: Söz konusu veriler Orta Vadeli Mali Plan'dan alınmıştır.

Kaynak: Kalkınma Bakanlığı, Maliye Bakanlığı

OVP ve OVMP haricinde kamu maliyesi gelişmelerine ilişkin bilgi verici mahiyette, farklı kurumlar tarafından yayınlanan doküman ve raporlar şunlardır.

- Bütçe Gerçekleşmeleri Raporları: 2008 yılının başından itibaren Maliye Bakanlığı tarafından aylık olarak açıklanmaktadır. Ayrıca, 2006-2008 yılları arasında her yılın Temmuz ayında, 2009 yılı Eylül ayında ve 2010 ve 2011 yıllarında Ekim ayında olmak üzere Merkezi Yönetim Bütçe Gerçekleşmeleri ve Beklentiler raporları açıklanmaktadır. Söz konusu raporlarda, gerçekleştirmelere ilişkin bilgiler yer almakta, ancak detaylı analizlere yer verilmemektedir.

- Kamu Borç Yönetimi Raporu (KBYR): 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetimi Düzenlenmesi Hakkında Kanun'un 14. Maddesi gereği olarak Hazine Müsteşarlığı tarafından aylık olarak yayınlanmaktadır. Raporda, ilgili yılın finansman programının, bütçe gerçekleştirmelerinin, iç-dış borç ile hazine garantili/garantisiz borç ve alacak verileri gibi kapsamlı bir veri seti yer almaktadır. Ayrıca yılda bir kez daha kapsamlı analizlerin yer aldığı KBYR yayınlanmaktadır.

Yukarıda sayılan dokümanlar haricinde Kalkınma Bakanlığı tarafından yayınlanan Yıllık Programlar, AB'ye üyelik çerçevesinde yayınlanan Katılım Öncesi Ekonomik Program ve Yatırım programları gibi çeşitli dokümanlar aracılığıyla da kamu maliyesine ilişkin gerçekleştirmelere yer verilmektedir. Hazırlanan rapor ve dokümanlar sayıca fazla olmalarına rağmen içerik itibarıyla çoğunlukla objektif değerlendirme ve analizlerin yer almadığı dokümanlardır. Bununla birlikte, uygulanan ya da uygulanması planlanan politikaların maliyetleri, bütçe tahminleri ile gerçekleştirme sonuçları arasındaki farklar ve sapmaların nedenleri, tahminler oluşturulurken kullanılan varsayımlarda ortaya çıkan değişimler ile risklere ilişkin detaylı bilgi ve analiz yer almamaktadır. Diğer taraftan, özellikle sivil toplum kuruluşları tarafından yayımlanan mali izleme raporları ile TCMB tarafından yayımlanan enflasyon raporları kamu maliyesine ilişkin değerlendirmeleri ve riskleri ortaya koymaları açısından önemlidir.



Kamu maliyesinin şeffaflığı konusunda vurgulanması gereken önemli bir konu verilerin kapsamı ve yayımlanmasına ilişkindir. Kamu maliyesi açısından farklı kapsamlarda bütçe tanımlarının olması ve bunlara ilişkin verilerin farklı kurumlar tarafından farklı zamanlarda yayınlanması kamuoyunun bilgiye ulaşabilmesi ve uluslararası karşılaştırmalar açısından şeffaflık konusunda önemli bir eksikliği yansıtmaktadır.

### **3.3. Küresel Kriz ve Maliye Politikası**

2007 yılında ABD konut piyasasında başlayarak 2008 yılının sonlarında küresel boyut kazanan krizin ülkemiz ekonomisi üzerinde de olumsuz yansımaları olmuştur. Krize bağlı olarak dış talep ve iç talepte ortaya çıkan gerileme üretim, ihracat ve işsizlik göstergelerini olumsuz yönde etkilemiş; mali kriz etkisini; özel tüketim ve yatırım harcamalarının azalması, toplam talebin daralması ve buna bağlı olarak da üretim ve istihdam kaybı şeklinde göstermiştir (Karakurt, 2010). Türkiye'nin, 2002-2006 döneminde ortalama yüzde 7,2 olan büyüme hızı, 2007'de yüzde 4,7'ye gerilemiştir.

Kriz döneminde tüm dünyada olduğu gibi ülkemizde de kamu gelirleri iktisadi faaliyetteki daralmaya bağlı olarak belirgin bir şekilde azalırken kamu harcamaları otomatik istikrar sağlayıcıların işleyişine ve krizin etkilerini hafifletmeye yönelik alınan mali önlemlere bağlı olarak artış göstermiş ve kamu mali dengeleri önemli ölçüde etkilenmiştir.

Küresel krize yönelik olarak merkez bankasının döviz ve TL likiditesini artırmaya yönelik uygulamaları ve bankacılık sektörünün öz kaynak yapısını güçlendirmeye yönelik likidite desteği politikalarına ek olarak geniş kapsamlı maliye politikası önlemleri alınmıştır. Bu kapsamda, krizle birlikte ekonomide ortaya çıkan daralmaya karşı yurtiçi talebi canlandırmak ve istihdamı desteklemek odaklı bütçe üzerinde doğrudan etkisi olan vergi indirimleri ve kamu harcamalarının artırılması şeklinde önlemler ile bütçe üzerinde doğrudan etkisi olmayan kredi ve garanti hacmini artıran çeşitli önlemler alınması suretiyle genişleyici maliye politikası uygulamaları gündeme gelmiştir. Söz konusu önlemlerin bütçeye maliyetinin, GSYİH'ye oran olarak, 2008, 2009 ve 2010 yılları için sırasıyla yüzde 0,8, yüzde 2,1 ve

yüzde 1,6 civarında olacağı öngörülmüştür (Kalkınma Bakanlığı, 2009)<sup>38</sup>. Krize yönelik alınan bazı tedbirler kapsamında;

- Genel olarak indirim, muafiyet ve taksitlendirme şeklinde vergi destekleri sağlanmıştır. Yurtiçi talebi ve tüketimi canlandırmaya yönelik olarak başta ÖTV ve KDV olmak üzere bazı vergi oranlarında geçici nitelikte indirimler yapılmış; gerçek kişilere kullanılan tüketici kredilerinde Kaynak Kullanımı Destekleme Fonu (KKDF) kesintisinde indirime gidilmiş,

- Yatırım destekleri kapsamında bölgesel ve sektörel teşvik politikaları kapsamında indirimli gelir ve kurumlar vergisi uygulanmış,

- İstihdam destekleri kapsamında küresel krizin işgücü piyasası üzerinde yarattığı etkileri azaltmak amacıyla aktif işgücü programlarını güçlendirici, istihdamı koruyucu ve artırıcı mahiyette önlemler uygulanmış,

- Kredi Garanti Kurumlarına Hazine Desteği sağlanmıştır.

2007-2009 döneminde faiz dışı harcamaların GSYİH'ye oranı 4 puanlık artış gösterirken, bütçe gelirlerinin oranı sabit kalmıştır. Bu süreçte merkezi yönetim bütçesindeki zayıflamaya paralel olarak bütçe dışı fonların, İşsizlik Sigortası Fonu'nun ve sosyal güvenlik kuruluşlarının da bütçe performansı zayıflamıştır.

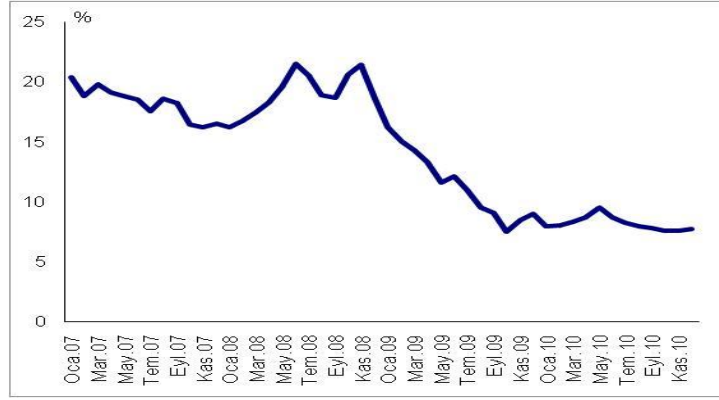
Diğer taraftan gelirler açısından değerlendirildiğinde vergi gelirlerinin tüketime ve dış talebe bağlı olarak dalgalanma gösterdiği görülmektedir. Bu dönemde bütçe gelirlerinin GSYİH'ye oranı esas olarak dolaylı vergilerde gerçekleştirilen ayarlamalar yoluyla artırılmaya çalışılmıştır. Vergi gelirlerinin faiz hariç bütçe giderlerini karşılama oranı 2007 yılında yüzde 98,4 iken bu oran 2009 yılında yüzde 80'e kadar gerilemiştir. Özelleştirme gelirleri bu dönemde önemli ölçüde azalırken; vergi dışı gelirler 4046 ve 4447 sayılı kanunlar çerçevesinde Özelleştirme Fonu ve İşsizlik Sigortası Fonu'ndan Hazineye aktarılan nakit fazlalarının bir kısmının merkezi yönetim bütçesine

---

<sup>38</sup> Krize yönelik alınan maliye politikası tedbirlerine ilişkin detaylı bilgi Hazine Müsteşarlığı genel ağ sitesinde "Politika Tedbirleri" sunumunda ve Kalkınma Bakanlığının 2010 yılı programında ve 2009 yılı Katılım Öncesi Ekonomik Programda yer almaktadır.

gelir olarak yazılması sonucunda artış göstermiştir. Küresel kriz döneminde mali uyum özellikle dolaylı vergiler aracılığıyla sağlanmıştır.

Bununla birlikte, kriz döneminde toplam kamu sektörü faiz dışı fazlasının hızla gerilemesine paralel olarak kamu sektörünün borçlanma ihtiyacı da önemli ölçüde artmıştır. Bu doğrultuda 2009 yılında 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetimi Kanunu ile getirilen net borç kullanım tutarı beş kat artırılmıştır. Söz konusu dönemdeki yüksek iç borç çevirme oranına rağmen, bankacılık sektörünün devlet iç borçlanma senetlerine olan talebinin güçlü olması, kamu borçlanma maliyetleri üzerinde baskı oluşmasını engellemiştir (TCMB, 2010) (Grafik 3.20).



**Grafik 3.20. İskontolu İç Borçlanma Maliyetleri (Aylık, yüzde)**

Kaynak: Hazine

Cebi ve Özlale (2011) Türkiye için devresel etkilerden arındırılmış bütçe dengesini kullandıkları çalışmalarında, küresel krizin yurtiçi ekonomide meydana getirdiği olumsuz etkileri gidermek için 2009 yılında 2008 yılına göre faiz dışı bütçe dengesi itibarıyla daha genişleyici bir politika uygulandığını ortaya koymuşlardır. 2009 yılında uygulanan genişleyici maliye politikasının ve GSYİH'deki daralmaya bağlı olarak AB tanımlı genel yönetim nominal borç stokunun GSYH içindeki payı 2008 yılındaki yüzde 39,5'lik seviyesinden 2009 yılında 6 puanlık artışla yüzde 45,5'e yükselmiştir. 2010 yılında ise bir önceki yıla göre bütçe açıklarının kademeli olarak azaltılması sonucu ihtiyari olarak sınırlı ölçüde daraltıcı maliye politikası uygulandığı gözlenmektedir. Diğer bir ifadeyle, 2010 yılında 2009 yılına göre mali disiplin konusunda daha olumlu bir tablo gözlenmektedir. Bu gelişmede rol oynayan

etkenler arasında, kriz döneminde uygulamaya konulan bir defalık vergi indirimlerinin etkisinin ortadan kalkması ile akaryakıt ürünleri üzerindeki maktu vergi tutarlarının 2010 yılı basından itibaren yeniden ayarlanması (artırılması) yer almaktadır. 2010 yılında uygulanan daraltıcı maliye politikasının sonucu olarak AB tanımlı genel yönetim nominal borç stokunun GSYH içindeki payının 2009 yılındaki yüzde 45,5'lik seviyesinden 2010 yılında yüzde 41,6 oranına gerilemiştir (Cebi ve Özlale, 2011)

2010 yılının üçüncü çeyreğinde ortaya çıkan büyüme ile küresel krizden çıkış sürecinin başladığı yönündeki algılar 2010 yılında gerçekleşen yüzde 9 oranındaki yüksek büyüme ile teyit edilmiştir. Kriz döneminde mali göstergeler olumlu olduğu halde, büyüme performansı sonucu artan ithalattan alınan vergilerden arındırıldığında olumsuz bir bütçe performansı ortaya çıkmaktadır.

### **3.3.1. Sayısal Mali Kural Uygulaması**

Sayısal mali kural uygulaması aslında ilk olarak IMF'in 9 Mart 2007 tarihinde yayımladığı IV. Madde Konsültasyonu Sonuç Bildirgesi'nde, Türkiye'de kurallı maliye politikasına geçilmesi konusunda açık bir öneride bulunması ile gündeme gelmiştir. 2008 yılı Mayıs ayında IMF ile olan stand-by düzenlemesinin tamamlanmasının ardından da yeni bir çapa arayışı sürecinde ve küresel krizin etkilerinin hissedilmeye başlandığı takip eden dönem ile krizden çıkış sürecinde sürdürülebilir bütçe dengesi ve borç yükünün sağlanabilmesi için mali kuralın uygulamaya konulması gerekliliği ön plana çıkmıştır. Bu doğrultuda mali kural uygulamasına ilişkin ilk somut adım, 2009 yılı Eylül ayında açıklanan OVP ile atılmış ve bütçe disiplininin sağlanması, kamu kesimi borçluluğunun orta vadede kontrol altına alınması ve kurumsal yapının güçlendirilmesi amacıyla uygulanacak kurala ilişkin altyapının 2010 yılı içinde tamamlanarak 2011 yılından itibaren kamu mali yönetiminin mali kural ile uyumlu olarak yürütülmesi hedeflenmiştir.

Kural ile orta ve uzun vadede genel yönetim açığının milli gelire oranının sürdürülebilir bir borç yapısı ile uyumunu gerçekleştirmek hedeflenmiştir. Mali Kural Kanun Tasarısı Taslağı 2010 yılı Mayıs ayında

kamuoyu ile paylaşılmış; kuralın ana unsurları aşağıdaki şekilde belirlenmiştir:

- Mali kural kapsamı merkezi hükümet, sosyal güvenlik kurumları, mahalli idareler, döner sermayeli işletmeler, işsizlik sigortası fonu ve diğer kamu idarelerini kapsayan genel yönetim ile 233 sayılı Kanun Hükmünde Kararnameye (KHK) bağlı KİT'ler ve 4046 sayılı Özelleştirme Uygulamaları Hakkında Kanuna tabi kuruluşlar yer almaktadır.

- Belirlenen mali kural ile herhangi bir yılda genel yönetim açığının GSYİH'ye oranının, bir önceki yıl genel yönetim açığının GSYİH'ye oranına genel yönetim açık uyarlanmasının eklenmesi suretiyle hesaplanan değeri aşamayacağı ortaya konmuştur. Dolayısıyla bütçe açığına ilişkin bir kural olarak tasarlanmıştır. Kural, Tasarıda şu şekilde formüle edilmiştir;

$$a_{(t)} \leq a_{(t-1)} + \Delta a$$

$\Delta a$ : Genel Yönetim açığı/GSYİH oranında yapılacak uyarlama

$$a_{(t)} \leq a_{(t-1)} - \underbrace{y (a_{(t-1)} - a^*)}_{\text{açık etkisi}} - \underbrace{k (b_{(t)} - b^*)}_{\text{konjonktür etkisi}}$$

Formülde;

$a_{(t)}$  : Cari yıldaki genel yönetim açığının GSYİH'ye oranı

$a_{(t-1)}$  : Bir önceki yılın genel yönetim açığının GSYİH'ye oranı

$a^*$  : Orta ve uzun vadede hedeflenen genel yönetim açığı (yüzde 1 olarak belirlenmiş)

$b_{(t)}$  : GSYİH reel büyüme hızı tahmini

$b^*$  : GSYİH reel büyüme hızının uzun dönemli ortalaması (yüzde 5 olarak belirlenmiş)

$y$  : Genel yönetim açığının orta-uzun vadeli hedefine yakınsama hız katsayısı (-0,33 olarak belirlenmiş)

k : Konjonktürel etkiyi yansıtma katsayısı (-0,33 olarak belirlenmiş)

olarak yer almaktadır.

Formülde y parametresi, hedeflenen açık düzeyine uyum sağlama konusunda hıza ilişkin bir tercihi yansıtmakta ve bir önceki yılın genel yönetim açığı ile tavan arasındaki farkın ne kadarının ilgili cari yılda telafi edileceğini ortaya koymaktadır. Konjonktürel etkiyi yansıtma katsayısı k ise, yapısal unsurlar tarafından belirlenmektedir. Konjonktür etkisi, konjonktürel dalgalanmanın genel ekonomi üzerindeki etkilerini hafifletmek amacıyla tasarlanmıştır (Şen, 2010, s.47) Bu etki ile orta ve uzun vadeli büyüme hedefinin üzerinde bir büyüme gerçekleşmesi durumunda tasarruf edilebilecek, tersi durumda ise bütçe açığı artırılabilir.

Kuralın uygulanması aşamasında, OVP ve OVMP'nin "Orta Vadeli Program ve Mali Plan" (OVPMP) adı altında birleştirileceği dokümanda üç yıllık genel yönetim açık tavanının belirleneceği, kural formülünde yer alan parametrelerde değişiklik olması halinde Ekim ayında YPK toplantısında ve/veya OVPMP'de açık tavanının güncellenebileceğinin belirtilmiştir. Bununla birlikte yıl içinde bütçe performansının sürekli izlenecek olması; kuraldan sapma olasılığının ortaya çıkması halinde alınması düşünülen tedbirlerin Bakanlar Kurulu'na sunulacak olması ve olağanüstü hallerde bütçede öngörülmeven harcamaların kural kapsamında istisna tutulacak olması kurala esneklik kazandıracak diğer uygulamalar olarak göze çarpmaktadır (Mali Kural Kanun Tasarısı).

Raporlama ve şeffaflık konusunda bir önceki paragrafta belirtildiği üzere OVP ve OVMP dokümanlarının OVPMP adı altında birleştirilerek yayınlanması; dokümanın yayınlanmasını takiben on beş gün içinde TBMM Plan ve Bütçe Komisyonunun bilgilendirilmesi sağlanmıştır. Verilerin yayımlanması konusunda ise genel yönetime ilişkin verilerin Maliye Bakanlığı tarafından üçer aylık (dönemi izleyen ikinci ayın sonunda) ve yıllık (izleyen yılın Nisan ayı sonuna kadar) olarak hazırlanacak "Mali Kural İzleme Rapor" ile; KİT'lere ilişkin verilerin ise Hazine Müsteşarlığı tarafından üçer aylık (dönemi izleyen üçüncü ayın sonuna kadar) ve yıllık (izleyen yılın Mayıs ayı

sonuna kadar) kamuoyuna açıklanması planlanmıştır. Ayrıca her yıl Mayıs ayı sonuna kadar SGK koordinatörlüğünde Maliye Bakanlığı, Kalkınma Bakanlığı ve Hazine Müsteşarlığı temsilcilerinden oluşan bir Komisyon emeklilik ve genel sağlık sigortalarının uzun dönemli aktüeryal dengesine ilişkin sapmaları içeren rapor yayınlayacaktır (Şen, 2010, s.50)

Kuralın denetiminin Mali Kural İzleme Raporunda yer alan verilerin doğruluk, güvenilirlik ve standartlara uygunluk açısından Sayıştay tarafından gerçekleştirileceği ve söz konusu raporun yayımından itibaren üç ay içinde kamuoyuna duyurulacağı belirtilmiştir.

Kuralda destekleyici unsurlar döner sermayeli işletmelerin bütçelerinin denk olması; mahalli idarelerin borçlanmalarının yatırım projelerinin finansmanı ile sınırlı tutulması, limiti aşan borçlanmalarda İç İşleri Bakanlığı ve Hazine Müsteşarlığının uygun görüşünün alınması ve dış borçlanma limitlerindeki istisnaların sınırlandırılması; KİT'lerin toplamda borçlanma gereğinin olmaması şeklinde belirlenmiştir (Mali Kural Kanun Tasarısı).

Mali Kural Kanun tasarısı genel anlamda olumlu karşılanmakla birlikte bazı eksiklikler barındırması açısından eleştirilmiştir. İlk olarak, Tasarıda mali kuralın kapsamının genel yönetim olarak belirlenmesinin kapsamlılık/genellik açısından son derece olumlu karşılandığı söylenebilir (Turan, 2011, s.48).

Diğer taraftan, mali kuralın açıklanmasının ardından orta ve uzun vade için yüzde 1 olarak belirlenen genel yönetim açığının özellikle kriz koşullarında zorlayıcı bir hedef olması, bütçe açığı hedefinin bu kadar düşük belirlenmesinin gerçekleşmelerin farklı olması halinde kurula duyulan güveni sarsabileceğine ve kredibilite kaybına yol açabileceğine ilişkin görüşler yoğunluktadır. Nitekim krizden çıkış sürecinde krize yönelik alınan önlemlerin de bütçeyi olumsuz etkilemesi sonucunda bütçe açığı gerçekleşmeleri hedeften oldukça saptmıştır. Buna bir çözüm olarak Turan (2011), mali kural hedefinin başlangıçta daha yüksek belirlenmesini, başarılı sonuçlar alınmasından sonra aşamalı bir şekilde düşürülmesini önermektedir. Diğer

taraftan tasarıda, ilgili yılda bütçe fazlası verilmesi halinde bu fazlanın nasıl değerlendirileceğine ilişkin bir bilgi bulunmamaktadır (Karakurt ve Akdemir, 2010). Sayıştay kuralın uygulamasını denetlemekle ilgili kurum olarak belirlenirken, Sayıştay'ın TBMM adına denetim yapması ve KİT'leri denetlemiyor olması, denetimin bağımsızlığı ve içeriğine ilişkin eleştirileri gündeme getirmiştir. Ayrıca, kural uygulanmasından sorumlu kurumlar tanımlanırken, kurala uyulmaması durumunda ne gibi yaptırımlar uygulanacağı tanımlanmamıştır (Karakurt ve Akdemir, 2010, s.255).

Ayrıntıları yukarıda açıklanan şekilde tasarlanan sayısal mali kural uygulaması 2010 yılında süresiz olarak ertelenmiştir. Ancak, 2011 yılında açıklanan OVP açısından değerlendirildiğinde 2012-2014 döneminde mali kural'ın uygulandığı bir çerçeveden daha sıkı bir politika uygulaması öngörülmektedir (Tablo 3.3)

**TABLO 3.3. 2011-2014 MALİ KURAL SİMÜLASYONU\***

	a <sub>(t-1)</sub>	a*	y	Açık Etkisi	b <sub>(t)</sub>	b*	k	Konjonktürel Etki	Δa	Mali Kural Açığı	OVP Açık Tahmini
<b>2011</b>	2,3	1,0	-0,33	-0,4	7,5	5,0	-0,33	-0,8	-1,2	1,0	1,0
<b>2012</b>	1,0	1,0	-0,33	0,0	4,0	5,0	-0,33	0,3	0,3	1,4	1,1
<b>2013</b>	1,4	1,0	-0,33	-0,1	5,0	5,0	-0,33	0,0	-0,1	1,2	0,8
<b>2014</b>	1,2	1,0	-0,33	-0,1	5,0	5,0	-0,33	0,0	-0,1	1,2	0,4

\*Tablo oluşturulurken, mali kural tasarısında yer alan kapsam açısından KKGK rakamları kullanılmıştır. Buna göre 2011 yılı için bütçe açığı hesaplanırken 2010 yılının geçici KKGK gerçekleşmesi ile 2012-2014 dönemini kapsayan OVP'de yer alan 2011 yılına ait büyüme tahmini kullanılmıştır. Diğer yıllar için hesaplanan mali kural tasarısının öngördüğü açık rakamları ile yine aynı OVP'de yer alan büyüme tahminleri kullanılmıştır.

Kaynak: Kalkınma Bakanlığı, Maliye Bakanlığı

### **3.3.2. Kriz Döneminde Kurallı Maliye Politikası Kapsamında Değerlendirilebilecek Diğer Kurumsal Düzenlemeler**

Mali Kural tasarısının ertelenmesinin ardından kriz sürecinde bazı kurumsal düzenlemelerin gerçekleştirilmesi yönünde adımların atıldığını



söylemek mümkündür. Özellikle ekonomi yönetiminde kurulların oluşturulması önemli gelişmelerin başında yer almaktadır.

Ekonomi Koordinasyon Kurulu (EKK) 28 Şubat 2009 tarihinde 5838 sayılı Kanun ile kurulmuştur. Kurul, Başbakan Yardımcısı başkanlığında Bilim, Sanayi ve Teknoloji Bakanı, Çalışma ve Sosyal Güvenlik Bakanı, Ekonomi Bakanı, Gümrük ve Ticaret Bakanı, Kalkınma Bakanı ve Maliye Bakanından oluşmakta; toplantılara konuyla ilgili bakanlar ve kamu görevlileri ile özel sektör sivil toplum kuruluşları ve üniversitelerin temsilcileri de davet edilebilmektedir. EKK'nın görevleri arasında (i) ekonomik istikrarla ilgili gelişmeleri izlemek ve değerlendirmek, (ii) para, kredi, finans, maliye, borçlanma, gelirler ve diğer ekonomi politikaları ile plan ve programların tespitinde, uygulanmasında ve güncelleştirilmesinde koordinasyonu sağlamak, (iii) Küresel ve ulusal ekonomi ile ilgili gelişmeleri izlemek, değerlendirmek, gerektiğinde araştırmalar yapmak veya yaptırmak, (iv) gerektiğinde, gelir azaltıcı veya harcama artırıcı önerileri değerlendirmek, uygun görülenler hakkında etki analizlerini yapmak veya yaptırmak (v) ekonomik güvenlik ve ekonomik savunmaya ilişkin ilke ve esasların tespitinde, uygulanmasında ve güncelleştirilmesinde koordinasyonu sağlamak, (vi) devlet yardımları politikalarının tespitinde, uygulanmasında ve güncelleştirilmesinde koordinasyonu sağlamak, (vii) kurul kararlarının uygulama süreçlerini izlemek, değerlendirmek; sonuçları ilgili bakanlık, kamu kurum ve kuruluşlarına bildirmek ve Başbakana sunmak, yer almaktadır.

Finansal İstikrar Komitesi ise 8 Haziran 2011 tarih ve 27958 Sayılı mükerrer Resmi Gazetede yayımlanan 637 sayılı KHK ile 4059 sayılı "Hazine Müsteşarlığının Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun"a ek 4.maddesi ile düzenlenmiştir. Komite, Hazine Müsteşarlığının bağlı olduğu bakanın başkanlığında, Hazine Müsteşarı, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Başkanı, Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurumu Başkanı, Sermaye Piyasası Kurulu Başkanı, TMSF Başkanından oluşur. Komitenin görevleri arasında; (i) finansal sistemin bütününe etki edebilecek sistemik riskleri belirleyip izlenmek ve bu tür risklerin azaltılması için gerekli tedbir ve politika önerilerini tespit etmek, (ii) ilgili birimlere sistemik risklerle ilgili uyarılar

yapmak, uyarı ve politika önerileri ile ilgili uygulamaları takip etmek, (iii) ilgili kurumlar tarafından hazırlanacak sistemik risk yönetim planlarını değerlendirmek (iv) Sistemik risk yönetimine ilişkin koordinasyonu sağlamak, (v) Görev alanı ile ilgili olarak, kamu kurum ve kuruluşlarından her türlü veri ve bilgiyi sağlamak, kurumlar arasında politikaların ve uygulamaların koordinasyonunu sağlamak, (vi) mevzuatla yetki verilen diğer konularda karar almak, (vii) Komite toplantılarının sonuçları ve Komite tarafından alınan kararlar hakkında Bakan tarafından Bakanlar Kuruluna bilgi sunmak, olarak belirlenmiştir.

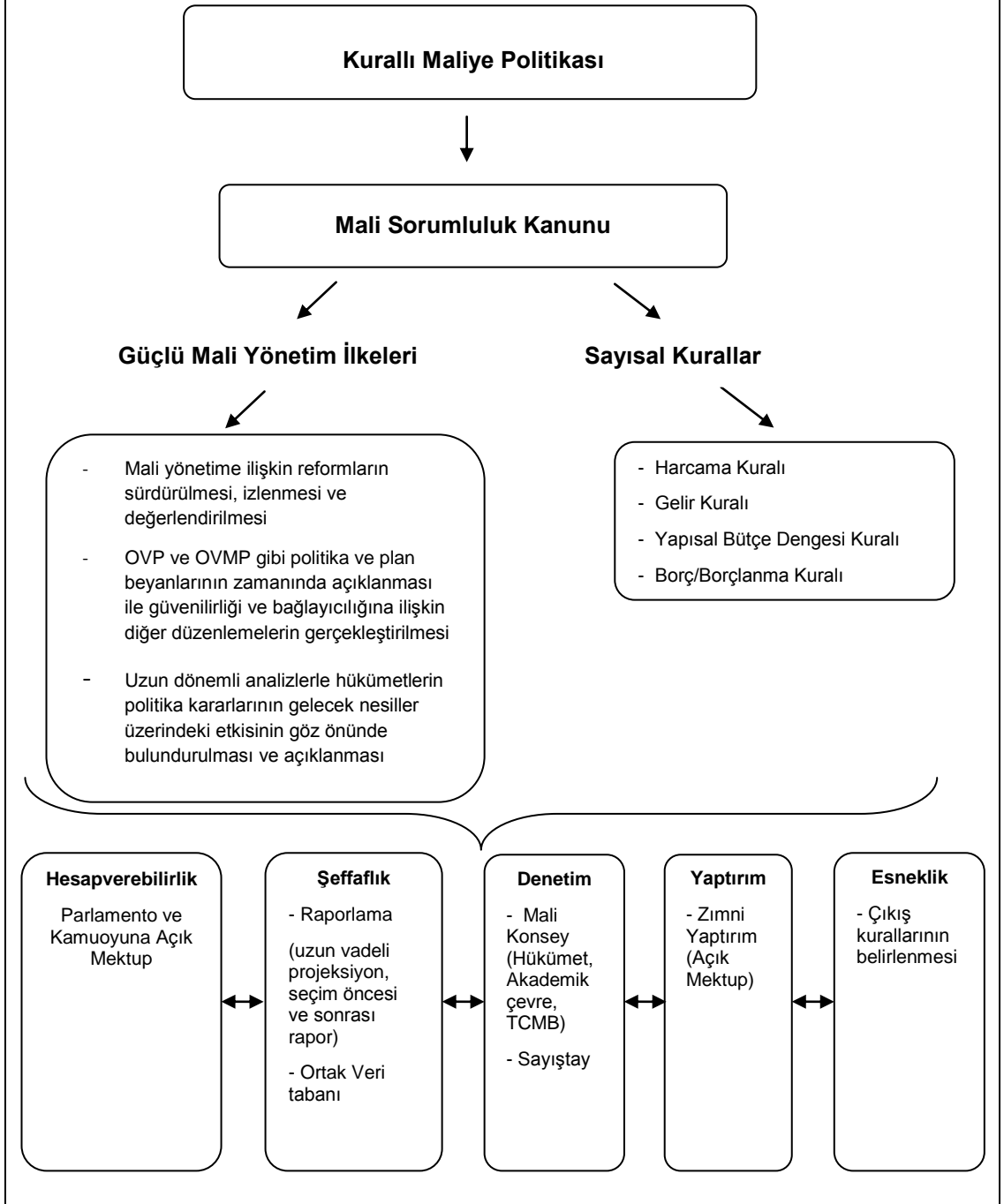
Kurumsal düzenlemeler kapsamında oluşturulan komitelerin yanı sıra mali sistemdeki sorunların çözümlenmesine de vurgu yapacak adımlar atılmaktadır. Bu kapsamda, Hazine Müsteşarlığı tarafından yerel yönetimlerin mali yönetim kapasitesinin güçlendirilmesine yönelik olarak 2008 yılından bu yana “Yerel Yönetimlerin Mali Yönetimi Forumu” düzenlenmekte ve mahalli idarelerin borçlanması, yerel yönetimlerin alternatif finansman yöntemleri ile öz gelir yaratma kapasitelerinin güçlendirilmesi gibi konular tartışılmaktadır.

#### **3.4. Türkiye İçin Kurallı Maliye Politikası Uygulamasına İlişkin Bir Model Önerisi**

2000’li yılların başından itibaren faiz dışı fazla hedeflemesi çerçevesinde “örtük” bir nitelikte uygulanan kurallı maliye politikası kapsamında gerçekleştirilen kurumsal düzenlemeler ve yapısal reformlar ile mali disiplin önemli ölçüde tesis edilmiş ve böylelikle mali baskınlığın ortadan kaldırılması ile bağımsız merkez bankasının uyguladığı enflasyon hedeflemesi çerçevesinde fiyat istikrarının desteklenmesi sağlanmıştır. Küresel krizle birlikte resmi kurallı maliye politikası uygulamaları önem kazanmış ve bu yönde adımlar atılmış olsa da resmi uygulamaya henüz geçilememiştir. Yukarıdaki alt bölümlerde vurgulandığı şekilde ülkemiz kamu mali yapısında mevcut sorunlar dikkate alındığında resmi kurallı maliye politikası uygulaması bir politika aracı olarak öne çıkmaktadır.

Çalışmanın bu bölümünde kurallı maliye politikasının teorik çerçevesi, ülke örnekleri ve ülkemiz mali sistemi göz önüne alınarak,

Ülkemizde kurallı maliye politikası uygulamasına ilişkin bir ereve çizilmesi amaçlanmaktadır. Detayları ilerleyen paragraflarda açıklanacak kurallı maliye politikası nerisi zet olarak Œekil 3.1'de gösterilmektedir.



**Œekil 3.1 : Kurallı Maliye Politikası Model nerisi**

Daha önce de vurgulandığı gibi ülkemizde de kurallı maliye politikası kapsamında değerlendirilebilecek, farklı kanunlarla Œekillenen ve her biri kamu mali yönetiminde disiplini güçlendirmek ve Œeffaflğını artırmak amaçlı

düzenlemeler gerçekleştirilmiştir. Diğer birçok kurallı maliye politikası uygulamasına sahip ülke örneğinde olduğu gibi kurallı maliye politikasına esas teşkil edecek düzenlemelerin “Mali Sorumluluk Kanunu” adı altında birleştirilmesinin politika uygulamalarının etkinliği ve politika uygulayıcıların sorumluluk ve hesapverebilirliğinin sağlanması açısından önemli olduğu düşünülmektedir. Kanun’da güçlü mali yönetime ilişkin genel ilkeler ile sayısal kuralların bir arada bulunduğu ikili bir yapı, uygulamaların etkinliği açısından gerekli görülmektedir. Genel ilkeler ve sayısal kurallara ilişkin hesapverebilirlik, şeffaflık, denetim, yaptırım ve esneklik unsurlarının açıkça belirlenmesi uygulamanın kredibilitesine katkıda bulunacaktır. Zira, kurallı politikaların başarısı öncelikli olarak bu unsurların gücüne bağlıdır. Bu unsurlar ne kadar güçlü oluşturulup uygulanırsa başarı da o ölçüde büyük olacaktır. Gerçekte, bu özelliklerin gücü, bu özellikleri oluşturacak irade ve taahhüdün gücüne bağlıdır. Diğer taraftan, bu yönde güçlü bir irade ortaya korsa da bu iradenin denetiminin, yaptırımının ve dolayısıyla sürekliliğinin sağlanabilmesi için yasal bir çerçevede belirlenmesi gerektiği düşünülmektedir.

Mali Sorumluluk Kanunu’nda yer alacak güçlü mali yönetim ilkeleri kapsamında; mali yönetime ilişkin reformların sürdürülmesi, izlenmesi ve değerlendirilmesi; OVP ve OVMP gibi siyasi iradenin politika tercihini gösteren beyanların zamanında açıklanması ile niteliği, güvenilirliği ve bağlayıcılığına ilişkin diğer düzenlemelerin gerçekleştirilmesi ve uzun dönemli analizlerle hükümetlerin politika kararlarının gelecek nesiller üzerindeki etkisinin göz önünde bulundurulması ve bunların açıklanması gibi unsurlar yer almalıdır.

Genel ilkelerin belirlenmesinin ardından sayısal kural uygulamalarına geçilmelidir. Zira, ülkemiz ekonomik ve mali yapısı, piyasaların derinliği ve geçmiş dönem deneyimleri dikkate alındığında birbirini destekleyecek birden fazla sayısal kural uygulamasının gerekli olduğu düşünülmektedir. Bu çerçevede, sayısal kurallar dört başlık altında belirlenmiştir:

Harcama Kuralları: Öncelikle Türkiye örneğinde harcamaların artış eğiliminde olması nedeniyle faiz dışı harcamaların sınırlanması

gerekmektedir. Harcama sınırlaması, her harcama kalemine aynı ölçüde getirilmemeli, orta vadede büyümeye katkı sağlayacak ekonomik ve sosyal harcamalar (verimli olarak nitelendirilen) ve diğer harcamalara (verimsiz olarak nitelendirilen) harcamalara farklı yaklaşılmalıdır. Bu çerçevede, bazı harcamalar istisna tutulabilirken, bazı harcamalar için özel kurallar getirilebilir. Özellikle ülkemizde harcama kesintisi gereken durumlarda genellikle yatırım harcamalarından kesinti yapıldığı; yatırım harcamalarının büyüme ve nesillerarası adalet açısından önemi göz önüne alındığında, yatırım harcamalarını dışarıda tutan altın kural benzeri bir uygulama benimsenebilir. Bununla birlikte mali sistem içerisinde önemli yer tutan cari harcamalar kapsamında sağlık, emeklilik ve sosyal yardım giderleri ile mahalli idarelere yapılan devlet yardımlarına ilişkin ayrıca kurallar konulabilir. Özellikle altyapı yatırım harcamaları, beşeri sermayeyi desteklemeye yönelik harcamalar ve koruyucu sağlık harcamalarının istihdam ve büyüme üzerinde olumlu etkileri ve nesillerarası adalete olumlu katkıları anlamında farklı değerlendirilmesi ve teşvik edilmesi gerekmektedir. Mahalli idarelere transfer harcamalarının seçim dönemlerinde artma eğiliminde olması, buna yönelik kısıtlamaların Brezilya örneğinde olduğu gibi getirilmesini teşvik edebilir.

Harcama kuralının da, enflasyon hedeflerinde olduğu gibi ihtiyat marjları içinde belirlenmesinin kurala esneklik sağlanabilmesi açısından bir alternatif olarak değerlendirilebileceği düşünülmektedir. Harcamalara ilişkin marj belirlenmesinin İsviçre örneğinde olduğu gibi ekonominin genişleme dönemlerinde harcama artırıcı etkisi olabilse de, hesapverilebilirliğin sağlanması bu sakıncayı ortadan kaldıracaktır.

**Gelir Kuralları:** Türk mali sisteminin yapısı göz önüne alındığında gelirler tarafında da yaptırım olan kural uygulamalarına ihtiyaç olduğu gerçeği açıktır. Bütçe gelirleri içinde dolaylı vergilerin payının çok yüksek olması gelir tarafını krizlere duyarlı hale getirmektedir. Nitekim son yaşanan krizden çıkış döneminde mali uyumun harcama kesintileri yerine gelir tedbirleri ile sağlandığı görülmektedir. Krizden çıkış sürecinde mali göstergelerde, özellikle bütçenin gelirler tarafında ortaya çıkan iyileşmenin kamu alacaklarının yeniden yapılandırılması kapsamında gerçekleştirilen

vergi kolaylıkları ile olumlu büyüme performansı ve ithalattaki artışa bağlı olarak ortaya çıkan ithalde alınan KDV gelirlerindeki artıştan kaynaklandığı görülmektedir. Söz konusu gelir etkilerinden arındırıldığında gelir performansının yeterli derecede artırılmadığı söylenebilir. Dolaylı vergilerin yüksekliği adil bir gelir sisteminin yanısıra fiyat istikrarı açısından da problem yaratmaktadır. Dolayısıyla genel ilkeler kısmında bahsedildiği şekilde dolaylı vergilerin payının azaltılıp, gelir üzerinden alınan vergi tahsilatını artırmaya yönelik düzenlemeleri içerecek şekilde gelir sisteminin yapılandırılması önem kazanmaktadır.

Gelir kuralları kapsamında, dönemsel ya da bir defalık tedbirlerle ortaya çıkabilecek olan gelirlerin kullanımına ilişkin bir kural getirilebilir. Gelir ve harcama kuralları kapsamında beraber değerlendirilebilecek bu öneride, her ne kadar ülkemiz gerçeğinde yer almasa da, Şili örneğindeki bakır gelirlerindeki fazlalığın tutulduğu "İhtiyat Fonu" benzeri bir fon oluşturulması, ekonominin büyüme dönemlerinde elde edilen fazlaların ya da özelleştirme, alacakların yeniden yapılandırılması ya da benzeri arızı gelir fazlalarının belirlenecek ilkeler çerçevesinde bir fonda tutulması ve bu fonun kullanımının yalnızca kriz dönemleri ile sınırlanması ve yaptırımının sağlanmasının, gelirler ve harcamalar açısından önemli bir unsur olabileceği düşünülmektedir. Böylelikle bütçe açıklarının finansmanının küresel kriz döneminde olduğu gibi İşsizlik Sigortası Fonu ve Özelleştirme Fonu gibi farklı amaçlarla oluşturulmuş fonlardan pay aktararak sağlanmasının önüne geçilebilir.

Bütçe dengesi kuralları: Mali sistem içinde gelir ve harcamaların konjonktür hareketlerine duyarlılığı ve Cebi ve Özlale (2011) tarafından da vurgulandığı üzere son küresel kriz döneminde yapısal ve gerçekleşen dengeler arasındaki farklılıklar göz önüne alındığında yapısal dengelere ilişkin kural belirlenmesinin daha etkili olacağı düşünülebilir. Ancak yapısal denge hesabının teknik olması ve bazı varsayımlara dayanması, bu anlamda kamuoyu tarafından anlaşılabilirliğinin ve takip edilebilirliğinin zor olması bu kuralın uygulanmasında ilerleyen paragraflarda vurgulanacağı üzere şeffaflık,

denetim gibi unsurları daha önemli hale getirmekte ve bu yönde destekleyici düzenlemeleri gerektirmektedir.

Borç kuralları: 2000'li yılların başından itibaren faiz dışı fazla verilmesi çerçevesinde uygulanan örtük kurallı maliye politikasının kamu borç oranlarında önemli ölçüde düşüş sağlamasının borç oranına ilişkin sayısal bir kısıtlama ihtiyacını ortadan kaldırdığı söylenebilir. Diğer taraftan, yerel yönetimlerin borçlanmaları ile Hazine tarafından söz konusu yönetimlere sağlanan garantiler konusunda daha katı kuralların belirlenmesi ve bu kuralların izlenmesine yönelik olarak da denetim ve kontrol kurallarının getirilmesi gerekmektedir. Bu anlamda, merkezi yönetim ile yerel idareler arasındaki görüşmeler ve danışma süreçleri sonucunda mali yönetim sisteminin bir parçası olarak ortaya konulacak karşılıklı mutabakat (işbirliği) süreci, yerel yönetimlerin borçlanmalarında sınırlayıcı olabilecektir (Emil ve diğerleri, 2012).

Güçlü yönetim ilkeleri ve sayısal kuralların hesapverebilirlik, şeffaflık, denetim, yaptırım ve esneklik unsurları temelinde şekillendirilmesine kurallı maliye politikası oluşturma ve uygulama aşamalarında özellikle önem atfedilmesi gerektiği düşünülmektedir. Daha önce de vurgulandığı gibi söz konusu unsurların birbirini tamamlayıp, kural uygulamalarının kredibilitelerini artıracığı düşünülmektedir.

Hesapverilebilirlik ve Şeffaflık kapsamında, enflasyon hedeflemesi rejimi çerçevesinde olduğu gibi hedefe ulaşamama ya da hedeften sapma nedenlerinin "açık mektup" benzeri bir doküman aracılığıyla kamuoyu ile paylaşılması sağlanmalıdır.

Daha önceki bölümlerde de vurgulandığı üzere Türkiye'de mali verilerin kapsamı, yayımlanması ve raporlanmasına ilişkin eksiklikler mevcuttur. Farklı kurumlar tarafından, farklı kapsamda ve farklı yönetim birimlerine ilişkin açıklanan verilere Güney Kore örneğinde olduğu gibi tek bir veri tabanından ulaşılabilmesinin sağlanması, kuralın uygulamasının takibini ve değerlendirilmesini de kolaylaştıracaktır.

Raporlama konusunda, kamu yönetimi tarafından yayınlanan dokümanların içeriklerinin daha çok analiz, değerlendirme ve olası risklere vurgu yapacak şekilde iyileştirilmesi sağlanmalıdır. Ayrıca, raporların çeşitlendirilmesi açısından Ülkemizde mahalli idarelere yapılan transferlerin özellikle seçim dönemlerinde arttığı göz önüne alındığında Avustralya örneğinde olduğu gibi seçim öncesi dönemlerde maliye politikasının halihazırdaki görünümü, seçimin bütçede yaratacağı maliyete ilişkin değerlendirmeler ve seçim sonrasında da gerçekleştirmelere ilişkin rapor yayımlanması beklenebilir. Demografik yapıdaki değişimleri de dikkate alacak şekilde uzun vadeli projeksiyonlara ilişkin raporlar yayınlanmalıdır.

Hesapverebilirlik ve şeffaflık unsurlarının tamamlayıcısı ve gerekliliği olarak nitelendirilebilecek denetim ve yaptırım konularında kamu idaresinin hesapları ve mali tablolarının genel kabul görmüş uluslararası denetim standartlarına uygunluğunun denetlenmesinde, OVP ve OVMP gibi siyasi iradenin politika beyanlarını içeren dokümanların gözden geçirilmesinde Sayıştaya ya da bu konuda kurumsal düzeyde tanımlanmış bir yapıya rol ve sorumluluk verilmelidir. Ayrıca, hesapverebilirlik kapsamında önerilen “açık mektup”un zımni bir yaptırım mekanizması rolü oynayacağı düşünülmektedir.

Diğer taraftan, ülkemizde bir ölçüde sivil toplum kuruluşları tarafından gerçekleştirilmeye çalışılan bütçe gerçekleştirmelerine ilişkin objektif ve eleştirel değerlendirmelerin kurumsallığının sağlanabilmesi ve uzun vadeli değerlendirmelerin de yapılabilmesi için siyasi iradeden bağımsız bir danışma, gözetim, denetim ve değerlendirme kuruluna (Mali Konsey) ihtiyaç vardır. Söz konusu Konsey’in görev ve yetkileri ile bağımsızlığının sınırlarının belirlenmesi önem taşımaktadır. Oluşturulması önerilen Konsey’in görevleri; maliye politikası uygulamalarına ilişkin objektif değerlendirme ve analizlerde bulunmak ve bunlara ilişkin raporlar yayımlamak; politika uygulamalarının bütçe ve mali dengeler üzerinde yaratabileceği risklere dikkat çekmek; bağlayıcılığı olmayan tahminler ve tavsiyelerde bulunmak ve bu şekilde politika oluşturma sürecine katkı sağlamak şeklinde belirlenebilir.

Konseyin bağımsızlığı açısından ise, Ek 1’deki ülke uygulamaları çerçevesinde, üyelerinin politik çıkar gözetmeyen akademisyenler, finansal



analistler, sivil toplum örgütleri temsilcileri ve hükümet uzmanları arasından atanabileceği ve görev sürelerinin hükümetten bağımsız olarak belirlenmelidir. Ayrıca, para ve maliye politikalarının tutarlılığının sağlanması ve fiyat istikrarı hedefinin desteklenmesi açısından, kurallı maliye politikası uygulamasının etkinliği için önemli olduğu düşünülen Mali Konseyin oluşum sürecinde TCMB'nin de önemli rol üstlenmesi gerektiği düşünülmektedir. Bu anlamda atanacak üye/üyeler konusunda TCMB'ye aday gösterebilme ya da üye seçebilme yetkisi verilmesinin Konseyin oluşumuna önemli katkı sağlayacağı düşünülmektedir.

Buna ilave olarak, Mali Konsey şeklinde bağımsız bir yapı sayısal kural uygulaması kapsamında önerilen yapısal denge uygulamasında daha da önem kazanacaktır. Zira, yapısal bütçe dengesi hesabının teknik ve dolayısıyla kamuoyu tarafından anlaşılabilirliğinin ve takip edilebilirliğinin zor olması, bu hesaplamaların siyasi irade tarafından kendi amaçları doğrultusunda manipüle edebilmesi riskini ortaya koymaktadır. Söz konusu riskin önüne geçilebilmesi için yapısal denge hedeflerine temel oluşturacak hesaplamaların Şili örneğinde görüldüğü gibi toplumun farklı çıkar gruplarından temsilcilerden oluşan bağımsız bir uzman grubu tarafından gerçekleştirilmesi büyük önem taşımaktadır. Bu noktada yine TCMB'nin, Konseye uzman kadro desteği sağlayabileceği düşünülmektedir.

Ülkemizde, oluşturulması önerilen bağımsız kurulun/konseyin yanısıra, küresel krizden sonra oluşturulan kurulların etkin işleyişlerinin sağlanmasının da büyük önem taşıdığı düşünülmektedir. 2009 yılında faaliyetlerine başlayan Ekonomi Koordinasyon Kurulu ile 2011 yılında faaliyetlerine başlayan Finansal İstikrar Komitesinin işleyiş amaçları göz önüne alındığında ekonomi yönetiminde para ve maliye politikaları arasında koordinasyonun sağlanması, genel olarak makroekonomik istikrarın tesis edilmesi ve kurallı maliye politikasına geçiş sürecinde entegrasyon sağlanması açısından bu kurumların "Mali Sorumluluk Komitesi" çatısı altında bir araya getirilmesi bir alternatif olabilir.

Kurallı maliye politikasına ilişkin olarak son bir nokta, küresel krizin de vurgu yaptığı üzere kural uygulamalarına ilişkin kaçış hükümlerinin

belirlenmesi suretiyle kurala esneklik kazandırılmasıdır. Bu açıdan, ülkemiz örneğinde de kurallı maliye politikası çerçevesinde, kural uygulamalarının etkinliğini tehlikeye düşürmeden esneklik koşullarının açık ve net bir şekilde önceden belirlenip, Kanun'da yer almasının sağlanması, hesapverebilirlik ve şeffaflığı artırarak kural uygulamasının kredibilitelerini de artıracaktır.

## DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

### SONUÇ VE ÖNERİLER

Bu çalışmada, teorik çerçeve ve yaklaşımlar, seçilmiş ülke deneyimleri ve Türk mali sisteminin yapısı göz önüne alınarak Türkiye için bir kurallı maliye politikası model önerisi getirilmiştir.

İhtiyari maliye politikası uygulamalarının mali disiplini önemli ölçüde zedelediği görüşü, hükümetlerin ihtiyari politika uygulamalarının oluşturulacak kural ve düzenlemelerle kısıt altına alınması yönünde görüşleri beraberinde getirmiştir. Çalışmanın ilk bölümünde kurallı maliye politikasının ortaya çıkışı ve kurumsal çerçevesi detayları ile incelenmiştir. Söz konusu kurumsal çerçeve prosedürel kurallar, şeffaflık, hesapverebilirlik, denetim ve yaptırım mekanizmalarına ilişkin düzenlemeler ve bu kapsamda değerlendirilebilecek bağımsız mali kurumlar ile çeşitli mali göstergeler üzerine konan yasal ve bağlayıcı sayısal kısıtlar (sayısal mali kurallar) ekseninde tartışılmıştır.

Kurallı maliye politikaları pek çok ülkede yasal zeminde oluşturulan Mali Sorumluluk Kanunları çerçevesinde uygulanmaktadır. Şeffaflık ve hesapverebilirlik, unsurlarının yanısıra bağımsız kurumların varlığı ile de desteklenen denetim ve yaptırım mekanizmaları kurallı maliye politikası uygulamalarının başarısı için gerekli ön koşullar olarak değerlendirilmektedir. Kurallı maliye politikasının bir diğer unsuru “belirli mali göstergeler üzerine konan sayısal kısıt” olarak tanımlanan sayısal kurallardır. Sayısal mali kuralların uygulanma nedenleri farklılık göstermekle birlikte, Kopits ve Symansky (1998) sayısal mali kuralların ideal özelliklerini iyi tanımlanmışlık, şeffaflık, nihai hedef doğrultusunda yeterlilik, tutarlılık, basitlik, esneklik, uygulanabilirlik ve etkinlik olarak tanımlamışlardır. Başlıca dört grupta toplanan sayısal mali kural uygulamalarının herbirinin kendine özgü olumlu ve olumsuz özellik ve etkileri vardır. Bu nedenle “en iyi” olarak nitelendirilebilecek sayısal kuraldan bahsetmek mümkün değildir. Sayısal

kuralların ve genel anlamda kurallı maliye politikasının ülkelerin ekonomik koşulları dikkate alınarak oluşturulması gerekmektedir. Sayısal mali kuralların ülkelerin mali göstergelerini olumlu yönde etkilediği genel olarak kabul edilmekle birlikte sayısal kural uygulamadan da başarılı mali konsolidasyon süreçleri yaşanan durumlar mevcuttur. Bu durum, maliye politikalarının başarısı için salt sayısal kural uygulamaları yerine kurumsal düzenlemelerle desteklenen bir politika uygulamanın gerekliliğini ortaya koymaktadır.

Bu şekilde oluşturulacak kurallı maliye politikasının para politikası uygulaması açısından da önemli etkileri vardır. Para politikası uygulamasında merkez bankalarının sahip oldukları araç bağımsızlığını etkin bir şekilde kullanabilmeleri açısından maliye politikasının desteği önemlidir. Kurallı maliye politikası, maliye politikası açısından da öngörülebilirliği artırması sureti ile kredibilite, borçlanma faizleri ve enflasyon gibi diğer göstergeleri de olumlu yönde etkilemektedir. Bununla birlikte kurallı politika uygulamaları ile mali disiplinin sürdürüleceği yönünde ortaya konan taahhüt, kamu borcunun ilerleyen dönemlerde artışının sınırlanması ve sürdürülebilirliğinin sağlanması açısından da önemlidir.

Kurallı maliye politikası uygulamalarının yapısının ve etkilerinin değerlendirilebilmesi açısından, literatürde uygulamada başarılı olarak nitelendirilen seçilmiş ülke kurallı maliye politikası uygulamaları incelenmiştir. Ülke örnekleri, kurallı maliye politikası uygulamalarının temel özelliklerinin gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler arasında farklılıklar gösterdiğini ve ülkelerin sosyal ve ekonomik koşulları göz önüne alınarak oluşturulmaları gerektiğini ortaya koymaktadır.

Çalışmada gelişmiş ülke örnekleri kapsamında incelenen Avustralya ve İsveç, kurallı maliye politikası uygulamalarında genel olarak şeffaflık, hesapverebilirlik ve genel prosedürel kurallara ağırlık vermektedir. Gelişmiş ülke örneklerinde raporlama ve bağımsız denetim ile desteklenen kurumsal düzenlemeler önemli yer tutsa da kurumsal düzenlemelerin sayısal mali kurallarla da desteklenmesi gerektiği ortaya çıkmaktadır. Brezilya ve Şili örnekleri ise kurallı maliye politikası uygulamaların ülkelerin koşullarına göre belirlenmesinin önemine vurgu yaparken, gelişmekte olan ülkelere kurallı

politika uygulamalarının daha çok sayısal mali hedefler temelinde oluşturulduğu görüşlerini desteklemektedir. Güney Kore ise Türkiye gibi, resmi bir uygulama olmaksızın kurallı maliye politikasını örtük de olsa başarılı bir şekilde uygulayan bir örnek olması açısından çalışmada değerlendirilmiştir.

Çalışmada değerlendirilen ülke örneklerinin her biri kurallı maliye politikası uygulamasına ilişkin olumlu ve olumsuz unsurları barındırmaktadır. Ortak özellik olarak, kurallı maliye politikasına sahip seçilmiş ülke örneklerinde politikaların Mali Sorumluluk Kanunları çerçevesinde belirlendiği görülmektedir. Ülke örneklerine ilişkin çalışmalar incelendiğinde aşağıda yer alan sonuçlara ulaşıldığı görülmektedir:

- Genel ilkeler çerçevesinde uygulanan Avustralya örneği şeffaflık ve raporlama açısından son derece başarılı iken kuralların çok genel olmasının yaptırım ve bağlayıcılık açısından kredibilite eksikliğine yol açtığı yönünde eleştirilmekte ve bu nedenle sayısal kurallarla desteklenmesi gerektiği belirtilmektedir.

- İsveç örneğinde çevrim süresince tanımlanan sayısal mali kural uygulaması kolay anlaşılabilirlik ve kamuoyu tarafından takip edilebilirlik açılarından eleştirilse de esnek bir uygulama sağlaması açısından olumlu değerlendirilmektedir. İsveç'te kurallı maliye politikasının denetimi açısından Mali Politika Konseyi önemli rol oynarken, son yaşanan finansal krizle birlikte kuralların yaptırım ve bağlayıcılığının desteklenmesi gerekliliği ön plana çıkmıştır.

- Brezilya'da sayısal mali kural uygulamasının yasal düzenlemeler ve yargısal yaptırım ile desteklenmesi mali kuralın en güçlü yönleri olarak dikkat çekmektedir. Bununla birlikte politika uygulamalarında bağımsız denetimin eksikliği eleştirilmektedir.

- Şili örneğinde sayısal mali kural olarak belirlenen yapısal bütçe dengesi basitlik ve takip edilebilirlik açısından olduğu kadar bağlayıcılık ve yaptırım eksikliği açısından da eleştirilmektedir. Buna karşın, makroekonomik

göstergelere ilişkin tahmin sağlayan bağımsız uzman grubunun varlığı kural uygulamasının şeffaflığı ve kredibilitesini artırmaktadır.

- Türkiye gibi yasal zeminde kurallı maliye politikası uygulamasına sahip olarak değerlendirilmeyen Güney Kore örneğinde ise küresel finansal krizle birlikte maliye politikasında yasal düzenleme ve sayısal kural gerekliliği çeşitli çalışmalarda ortaya konmaktadır.

Çalışmada ele alınan seçilmiş ülke örnekleri genel olarak değerlendirildiğinde kurallı maliye politikası uygulamalarının mali disiplinin sağlanmasında etkili olduğu, özellikle gelişmekte olan ülkelerde risk algılarını olumlu yönde etkileyerek borçlanma koşullarını iyileştirdiği ve para politikası uygulamalarını desteklediği göze çarpmaktadır. Bununla birlikte, mali kuralların başarıya ulaşması için kurumsal ve teknik detaylarının kuvvetlendirilmesi, prosedürel kuralların sayısal kurullarla desteklenmesi, bir bütün olarak kuralların denetiminin ve yaptırımının sağlanabilmesi gerektiğini ortaya koymaktadır.

Diğer taraftan küresel kriz döneminde seçilmiş AB ülkelerinin maliye politikaları değerlendirildiğinde, krizin başlangıç döneminde güçlü mali pozisyona sahip olan ülkelerin kriz döneminde maliye politikası uygulamalarında daha fazla hareket alanı bulunduğu buna karşın mali dengelerinde iyileşme sağlayamamış ülkelerin ise krizden önemli ölçüde etkilendiği göze çarpmaktadır. Bununla birlikte, çeşitli çalışmalar, kriz döneminde AB ülkelerinde mali kuralların temel eksikliğini yaptırım ve denetim mekanizmaları ile kamuoyu tarafından takip edilebilirliğinin kısıtlı olması olduğunu ortaya koymaktadır. Kriz sonrası süreçte, 2011 yılının sonunda gerçekleştirilen Euro Bölgesi Devlet ve Hükümet Başkanları Zirvesinde, Euro Bölgesi ekonomik politikaların koordinasyonunun güçlendirilmesi amacıyla mali anlaşma temelinde belirlenecek yasal düzenleme çerçevesinde yeni bir mali kural önerisi getirilmiştir. Kuralın üye devletlerin ulusal sistemlerine yasal/anayasal ya da benzeri düzeyde entegrasyonunun sağlanması beklenmektedir.

Türkiye’de 2000’li yıllar öncesinde mali disiplinden büyük ölçüde uzaklaşıldığı ve politika uygulamalarında mali baskınlığın hüküm sürdüğü bir dönem yaşanmıştır. Mali disiplinsizliğin geldiği noktada 2000’li yılların başında yaşanan krizler Türkiye açısından bir dönüm noktası olmuş ve bu tarihten itibaren mali disiplinin ve beraberinde makroekonomik istikrarın sağlanması yönünde önemli adımlar atılmıştır. Gerçekleştirilen yapısal reformlar ve yüksek faiz dışı fazla verilmesi politikasının yanı sıra küresel düzeyde yaşanan olumlu gelişmelere bağlı olarak ortaya çıkan yüksek büyüme oranlarının da etkisi ile kamu kesimi borçluluğu ve buna bağlı olarak kamu borç oranları önemli ölçüde azalmıştır. Süreç içerisinde örtük bir nitelikte uygulanan kurallı maliye politikası kamu dengelerini ve beklentileri büyük ölçüde iyileştirerek makroekonomik istikrara önemli katkı sağlamıştır. Sağlanan bu mali disiplin küresel finansal kriz döneminde Türkiye’nin diğer ülkelerden ayrışmasında önemli bir unsur olmuştur.

Ancak, bu dönem boyunca mali sistem içerisinde harcama ve gelir tarafında yapısal problemlerin devam ettiği bir gerçektir. Yapısal sorunlardan kaynaklanan harcamaların kontrol altına alınamaması maliye politikasının fiyat istikrarının sağlanmasına yönelik çabalara sağladığı katkının da sınırlı düzeyde kalmasına neden olmaktadır. Bununla birlikte, vergi gelirleri içinde dolaylı vergilerin payının yüksek olması ve kamu finansman dengesinin sağlanmasına ilişkin çabaların çoğunlukla dolaylı vergi düzenlemeleri ile gerçekleştirilmeye çalışılması, bu ayarlamalarının niteliğine bağlı olarak enflasyona artış ya da azalış yönünde katkı yapmakta ve bu düzenlemelerinin oluşturacağı baz etkisi ile enflasyonda dalgalanmalar söz konusu olabilmektedir. Bu noktada, dolaylı vergi oranlarındaki ayarlamaların enflasyona yansımalarının asimetrik olduğu; dolaylı vergi oranlarındaki artışların tüketici fiyatlarına hemen yansıtıldığı ancak, genel olarak vergi oranlarındaki düşüşlerin söz konusu fiyatlara aynı derecede yansıtılmadığı dikkate alındığında dolaylı vergi oranlarında yapılacak değişikliklerin enflasyon gerçekleşmelerinin hedefe ulaşması ve tahmin edilebilirliği açısından risk oluşturduğu vurgulanmalıdır (TCMB, 2008).

Bununla birlikte, mali göstergelerdeki olumlu gidişatın, özel sektör yükümlülüklerindeki artışa bağlı olarak tıpkı İrlanda örneğinde olduğu gibi kamuya gizli yükümlülük yaratması anlamında yanıltıcı olabilme ihtimali göz önünde bulundurulmalıdır.

Kriz döneminde ortaya çıkan mali genişlemenin kontrol altına alınabilmesi ve uzun dönemde maliye politikasının sürdürülebilirliğinin sağlanabilmesi için kriz sonrası süreçte kurallı maliye politikası uygulaması birçok ülke tarafından benimsenmiş ve bu yönde adımlar atılmıştır. Türkiye’de de sayısal mali kural uygulaması 2009 yılının sonlarında somut bir şekilde gündeme gelmiş ancak 2010 yılında uygulaması süresiz bir şekilde ertelenmiştir. Sayısal mali kural uygulamasının uygulanıp uygulanmayacağı ya da zamanlaması konusunda bir netlik olmasa da bu sürecin kurumsal altyapı oluşturulması açısından bir geçiş süreci olarak değerlendirilmesinin faydalı olacağı düşünülmektedir. Zira, Türkiye’de mali sistemin yapısı dikkate alındığında, mali disiplin ve mali sürdürülebilirliğin devam ettirilebilmesi için uygulaması kurumsal düzenlemeler ve yasal bir çerçeve ile desteklenen ve garanti altına alınan mali kurallar setine ihtiyaç olduğu açıktır.

Bu açıdan, çalışmanın üçüncü bölümünde, özellikle son dönemde yaşanan krizlerinde belirleyiciliğinde önemli hale gelen kurallı maliye politikası kapsamında ülkemizde var olan düzenlemelerin kurumsal bir yapıya dönüştürülmesi ve uygulanabilirliğinin garanti altına alınabilmesi açısından iki sütunlu bir Mali Sorumluluk çerçevesinde belirlenmesi önerilmektedir. İlk sütunda güçlü mali yönetim ilkeleri, ikinci sütunda ise sayısal kural uygulamaları belirlenmeli ve hesapverebilirlik, şeffaflık, denetim ve yaptırım ve esneklik mekanizmaları her iki sütun için de temel oluşturmalıdır.

Güçlü mali yönetim ilkeleri kapsamında, mali yönetime ilişkin reformların sürdürülmesi, izlenmesi ve değerlendirilmesi; OVP ve OVMP dokümanlarının zamanında açıklanması ile güvenilirliği ve bağlayıcılığına ilişkin diğer düzenlemelerin gerçekleştirilmesi ve uzun dönemli analizlerle hükümetlerin politika kararlarının gelecek nesiller üzerindeki etkisinin göz önünde bulundurulması gibi unsurlar yer almalıdır.



Sayısal kurallar kapsamında ise mali sistemin yapısı göz önüne alındığında birden fazla kural uygulamasına gerek vardır. Harcama kuralları kapsamında bazı harcamalarda istisna uygulamasına gidilebileceği; bazı harcamalar için de özel kurallar getirilebilir. Mali sisteminin yapısı göz önüne alındığında gelirler tarafında da yaptırımı olan kural uygulamalarına ihtiyaç olduğu bir gerçektir. Bu anlamda, vergi sisteminin reformu ile desteklenecek kural uygulamasının özellikle elde edilebilecek gelir fazlalarına ilişkin kurallar koyması olumlu olabilir.

Kurallı maliye politikası uygulamalarının başarısı açısından son derece önemli olan hesapverebilirlik ve şeffaflık unsurları kapsamında hükümetlerin kurala uyulmamasının nedenlerini ve olası riskleri paylaştıkları “açık mektup” benzeri bir dokümanla parlamentoyu ve yine gerçekleştirmelere, kural uygulamalarından sapmanın nedenlerine ve olası risklere ilişkin olarak yayınlayacakları raporlarla kamuoyunu bilgilendirmesi; ayrıca çeşitli kurumların ve sivil toplum kuruluşlarının yayınlayacakları raporlarla bu süreçte destek olmaları gerekmektedir. Bu şekilde sağlanacak hesapverebilirlik ve şeffaflık, hükümetlerin kredibilitésinin değerlendirilebilmesi açısından zımni ve önemli bir yaptırım mekanizması yaratacaktır.

Kurallı maliye politikası kapsamında en önemli unsur kural uygulamalarını denetleyecek “bağımsız bir kurum”un varlığıdır. Bu kurum, hükümetlerin politika kararlarına zemin oluşturacak tahmin ve analizler yapmak, politika uygulamalarının başarısını değerlendirmek ve bu anlamda yayınlanacak raporlarla kamuoyunu bilgilendirmek gibi görevler üstlenmelidir.

TCMB'nin kurallı maliye politikası uygulamasındaki rolü, bu kurumun oluşturulması ve işleyişi sürecinde önem kazanacaktır. TCMB'nin kurul üyelerinin atanmasında ve Kurul'un hükümet kararlarına ilişkin altyapı oluşturacak tahminlerinin gerçekleştirilmesi aşamasında sağlayacağı uzman kadro desteği ile önemli rol oynayacağı düşünülmektedir.

## KAYNAKÇA

- Acar, Ş. (2007). İyi Uygulama Örnekleri Çerçevesinde Kamu Yönetiminde Mali Saydamlık ve Kamuoyu Denetiminin Etkinleştirilmesi. Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu, Ankara: Maliye Bakanlığı, Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü
- Acar, O. (2011). Yapısal Reformsuz Kredi Notu Artışı Olmaz. Ankara: TEPAV Politika Notu, Erişim: Ekim, 2011  
[http://www.tepav.org.tr/upload/files/1294562167-4.Yapısal\\_Reformsuz\\_Kredi\\_Notu\\_Artisi\\_Olmaz.pdf](http://www.tepav.org.tr/upload/files/1294562167-4.Yapısal_Reformsuz_Kredi_Notu_Artisi_Olmaz.pdf)
- Aktan, C., Dileyici D. ve Özen A. (2010). Kamu Ekonomisinin Yönetiminde İki Farklı Ekonomi Politikası Yaklaşımı: İrادی ve Takdiri Kararlara Karşı Kurallar. Ankara: Maliye Bakanlığı, 1-31.
- Alesina, A. (2010). Fiscal Adjustments: Lessons From Recent History. Erişim: Eylül 2011.  
[http://www.economics.harvard.edu/faculty/alesina/files/Fiscal%2BAjustments\\_lessons.pdf](http://www.economics.harvard.edu/faculty/alesina/files/Fiscal%2BAjustments_lessons.pdf)
- Alesina A. ve Perotti R. (1994). "The Political Economy of Budget Deficits." NBER Çalışma Tebliği 4637.
- Alesina A. ve Bayoumi T. (1996). "The Costs and Benefits of Fiscal Rules: Evidence from U.S States". NBER Çalışma Tebliği 5614.
- Alesina, A. ve Perotti, R. (1996). "Fiscal Adjustments in OECD Countries-Composition and Macroeconomic Effects". NBER Çalışma Tebliği 5730.
- Alesina A. ve Perotti R. (1999). "Budget Deficits and Budget Institutions." NBER Çalışma Tebliği 5614.
- Alesina, A., Hausmann, R., Hommes, R ve Stein, E. (1999). "Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin America" Inter-American Development Bank Çalışma Tebliği 394.
- Alesina, A. ve Tabellini, G. (2005). "Why Is Fiscal Policy Often Procyclical?". NBER Çalışma Tebliği 11600.
- Anderson, B. ve Minarik, J.J (2006). Design Choices for Fiscal Policy Rules. *OECD Journal on Budgeting*, 5, 4, 159-208.

- Andres, J. ve Domenech, R. (2006). Fiscal Rules and Macroeconomic Stability. Erişim: Ekim 2010. [http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/revistas/hac\\_public/176\\_Rules.pdf](http://www.ief.es/documentos/recursos/publicaciones/revistas/hac_public/176_Rules.pdf)
- Atiyas, İ. ve Sayın, Ş. (1997). Siyasi Sorumluluk, Yönetmelik Sorumluluk ve Bütçe Sistemi: Bir Yeniden Yapılanma Önerisine Doğru. İstanbul: TESEV Yayınları.
- Australian Government, Budget Paper No:1 2011-2012. Erişim: Ekim, 2011. <http://www.budget.gov.au/2011-12/content/bp1/html/index.htm>
- Avrupa Birliği Genel Sekreterliği (2011). Avrupa Birliği'nde Küresel Finansal Krize Karşı Alınan Önlemler ve Birliğin Rekabet Gücünün Arttırılmasına Yönelik Girişimler: "Euro Rekabet Paketi". Erişim: Kasım 2011. [http://www.abgs.gov.tr/files/EMPB/euro\\_plus\\_pact.pdf](http://www.abgs.gov.tr/files/EMPB/euro_plus_pact.pdf)
- Avrupa Ekonomik Araştırmalar Merkezi. (2011). "Strong National Fiscal Rules Help Keeping Risk Premiums for Government Bonds at Lower Levels". Erişim: Kasım 2011. <http://www.zew.de/en/publikationen/zewnews.php3?year=2011>
- Avrupa Merkez Bankası. (2010). "Euro Area Fiscal Policies and the Crisis". ECB Occasional Paper 109. Erişim: Ağustos 2011. <http://www.ecb.int/pub/pdf/scpops/ecbocp109.pdf>
- Avrupa Komisyonu, (2006). Public Finances in EMU 2006. European Economy No.3/2006. Brüksel.
- Avrupa Komisyonu. (2009). Public Finances in EMU 2009. European Economy No.5/2009. Brüksel
- Avrupa Komisyonu. (2010). Public Finances in EMU 2010. European Economy No.4/2010. Brüksel.
- Avrupa Komisyonu. (2011a). Public Finances in EMU 2011. European Economy No.3/2011. Brüksel.
- Avrupa Komisyonu. (2011b). European Economic Forecast Spring 2011. European Economy No.1/2011. Brüksel.
- Ayuso-i Casals, J., Gonzalez, D., Moulin L. ve Turrini, A. (Mart 2007). Beyond The SGP: Features And Effects of EU National-Level Fiscal Rules. "Fiscal Policy: Current Issues and Challenges" Çalıştay. Banca d'Italia. Erişim: Ağustos 2010. [http://www.bancaditalia.it/studiricerche/convegna/atti/fiscal\\_policy/Session%203/Ayuso\\_Gonzalez\\_Moulin\\_Turrini.pdf](http://www.bancaditalia.it/studiricerche/convegna/atti/fiscal_policy/Session%203/Ayuso_Gonzalez_Moulin_Turrini.pdf)
- Ball, L. ve Mankiw, G. (1996). "What Do Budget Deficits Do?" NBER Çalışma Tebliği 5263.

- Barbone, L., Islam, R. ve Sanchez, L. (Mart 2010). The Great Crisis and Fiscal Institutions in Eastern and Central Europe and Central Asia. *"Fiscal Policy: Lessons from the Crisis" Çalıştayı*, Banca d'Italia. Erişim: Eylül 2011.  
[http://www.bancaditalia.it/studiricerche/convegni/atti/FiscalPolicy/Session3/Barbone\\_Islam\\_Sanchez.pdf](http://www.bancaditalia.it/studiricerche/convegni/atti/FiscalPolicy/Session3/Barbone_Islam_Sanchez.pdf)
- Barro R. (1979). On the Determination of the Public Debt. *Journal of Political Economy*, 87:940-7, 1.
- Bayoumi, T., Goldstein, M. ve Woglom, G. (1995). "Do Credit Markets Discipline Sovereign Borrowers? Evidence from US States". CEPR Tartışma Tebliği No. 1088.
- Bhaita, A. (2002). "Sovereign Credit Ratings Methodology: An Evaluation". IMF Çalışma Tebliği WP/02/170.
- Binay, Ş. (2003). "Some Issues in Fiscal Policy and Central Banking: The Case of Turkey". BIS Paper No.20, 245-259.
- Blanchard, O., Chouraqui, J. C., Hagemann R. P. ve Sartor, N. (1990). "The Sustainability of Fiscal Policy: New Answers to an Old question". OECD Ekonomik Çalışmaları No. 15. 7-36.
- Blöndal, R., Goretti, C. ve Kristensen, J. (2003). Budgeting in Brazil. *OECD Journal on Budgeting*, 3, 1.
- Boije, R. ve Fischer, J. (2006). Fiscal Indicators in a Rule Based Framework. *"Fiscal Indicators" Çalıştayı*. Banca d'Italia. Erişim: Kasım 2011.  
[http://www.bancaditalia.it/studiricerche/convegni/atti/fiscal\\_ind/Role/7.pdf](http://www.bancaditalia.it/studiricerche/convegni/atti/fiscal_ind/Role/7.pdf)
- Brezilya Mali Sorumluluk Yasası (2000). Erişim: 25 Kasım 2011.  
<http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/BudgetLaws/BRLRFEnglish.pdf>
- Brumby, J. (1999). Budgeting Reforms in OECD Member Countries. Managing Government Expenditure, Chapter 16. Erişim: Temmuz 2011.  
[http://www.adb.org/documents/manuals/govt\\_expenditure/Chap16.PDF](http://www.adb.org/documents/manuals/govt_expenditure/Chap16.PDF)
- Buchanan, J. ve Wagner, R. (1977). Democracy in Deficit. New York: Academic Press.
- Buiter W. H. (1985). A Guide to Public Sector Debt and Deficits. *Economic Policy*, I, 612-35.
- Burnside, C. (Ed.). (2005). Fiscal Sustainability in Theory and Practice: a handbook. Washington, D.C: Dünya Bankası.

- Calmfors, L. ve Wren-Lewis, S. (2011). "What Should Fiscal Councils Do?" *Department of Economics Discussion Paper Series*, 537, 1-64. Erişim: Aralık, 2011. <http://www.economics.ox.ac.uk/Research/wp/pdf/paper537.pdf>
- Catao A. ve Sutton B. (2002) "Sovereign Defaults: The Role of Volatility". IMF Çalışma Tebliği 02/149.
- Carling, R. ve Kirchner, S. (2009). Fiscal Rules for Limited Government: Reforming Australia's Fiscal Responsibility Legislation, The Centre for Independent Studies. Erişim: Kasım 2011. <http://cis.org.au/publications/policy-monographs/article/902-fiscal-rules-for-limited-government-reforming-australias-fiscal-responsibility-legislation>
- Cecchetti, S., Mohanty, M. ve Zampolli, F. (2010). The Future of Public Debt: Prospects and Implications". BIS Çalışma Tebliği, 300. Erişim: Ağustos 2011. <http://www.bis.org/publ/work300.pdf>
- Chin, Y. (2005). Recent Public Expenditure Reforms in Korea. Erişim: Aralık, 2011. <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/turkeysymposium/>
- Christoffel, K., Jaccard, I. ve Kilponen, J. (2011). "Government Bond Risk Premia and the Cyclicalıty of Fiscal Policy". ECB Working Papers 1411. Erişim: Aralık 2011 <http://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpwps/ecbwp1411.pdf>
- Claeys, P. (2008). Rules, and Their Effects on Fiscal Policy in Sweden. *Swedish Economic Policy Review*, 15, 7-47.
- Collignon, S. (2010). Fiscal Policy Rules and the Sustainability of Public Debt in Europe. (Kişisel Site) Erişim Tarihi: Kasım, 2011. <http://www.stefancollignon.de/PDF/Sustainability%20of%20debt.pdf>
- Cukierman, A. ve Meltzer, A. H. (1986). A Positive Theory of Discretionary Policy, the Cost of Democratic Government and the Benefits of a Constitution. *Economic Inquiry*, XXIV, 3, 367-388.
- Çebi, C. ve Özlale, Ü. (2011) Türkiye'de Yapısal Bütçe Dengesi ve Mali Duruş. Çalışmalar, TCMB.
- Daban, T. (2011). "Strengthening Chile's Rule-based Fiscal Framework". IMF Çalışma Tebliği WP/11/17.
- Debrun, X. (2008). The Design of Fiscal Policy Rules. "*Mali Kurallar*" Çalıştayı. Hazine Müsteşarlığı, Ankara.

- Debrun, X. ve Kumar, S. (2007a). Fiscal Rules, Fiscal Councils and All That: Commitment Devices, Signaling Tools Or Smokescreens? “*Fiscal Policy: Current Issues and Challenges*” Çalıştayı. Banca d'Italia. Erişim: Ağustos 2010.  
[http://www.bancaditalia.it/studiricerche/convegna/atti/fiscal\\_policy/Session%203/Debrun\\_Kumar.pdf](http://www.bancaditalia.it/studiricerche/convegna/atti/fiscal_policy/Session%203/Debrun_Kumar.pdf)
- Debrun, X. ve Kumar, S. (2007b). “The Discipline Enhancing Role of Fiscal Institutions: Theory and Empirical Evidence”. IMF Çalışma Tebliği 171
- Debrun, X., Hauner, D. ve Kumar, M. S. (2009). Independent Fiscal Agencies. *Journal of Economic Surveys*, 23(1), 44–81
- Demirbaş, T. (2010). Kamu Bütçeleme Sürecinde Yazılı Olmayan Kuralların Önemi ve Bütçe Reformlarına Etkisi. *Bütçe Dünyası Dergisi*, 33, 2010/1, 3-23.
- Dileyici, D. ve Özkivrak, Ö. (2010). Bütçe Anlayışındaki Değişim Süreci: Denk Bütçe İlkesinin Erozyonu ve Açık Bütçe Politikası. *Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi*, 2, 1, 33-55. Erişim: Haziran 2011,  
[http://www.sobiad.org/eJOURNALS/dergi\\_HIA/arsiv/2010/03dileyici\\_ozkivrak.pdf](http://www.sobiad.org/eJOURNALS/dergi_HIA/arsiv/2010/03dileyici_ozkivrak.pdf)
- Domar, E. D. (1944). The Burden of the Debt and the National Income. *American Economic Review*. XXXIV, 798-827.
- Dünya Bankası (Haziran 1998). Kamu Harcama Yönetimi El Kitabı. Erişim: Ağustos 2010.  
<http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/handbook/pem98.pdf>
- Emil, F. (2009). Kamu Açıkları – Analitik Tanımlar. Siyasal Bilgiler/Bilkent Üniversitesi Ders Notları, 2009.
- Emil, F., Yılmaz, H. ve Kerimoğlu, B. (2012). Yerel Yönetimler Maliyesi, Şubat 2012, Ankara.
- Emil, F. ve Yılmaz, H. (Aralık 2004). Mali Saydamlık İzleme Raporu II. Ankara: TESEV yayınları.
- Ercan Dede, M. (2010). Anayasal İktisat Perspektifinden Maliye Politikası Kuralları ve Avrupa Birliği Ülkelerinde Uygulamanın İncelenmesi. Mesleki Yeterlilik Tezi. Ankara: Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı.
- Eskenen, L. (2009). “Countering the Cycle—The Effectiveness of Fiscal Policy in Korea”. IMF Çalışma Tebliği WP/09/249.
- Everaert, G., Fouad, M., Martin, E. ve Velloso, R. (2009). “Disclosing Fiscal Risks in The Post-Crisis World”. IMF Staff Position Note SPN/09/18.

- Fatas, A. ve Mihov, I. (Kasım 2003). The Case for Restricting Fiscal Policy Discretion. *Quarterly Journal of Economics CXVIII*.
- Fiess, N. (2002). Chile's Fiscal Rule. The World Bank Publications: Fiscal Sustainability In Theory and Practice, Washington, 2002. Erişim: Eylül 2011  
<http://repec.org/esLATM04/up.30805.1089317267.pdf>
- Filc, S. ve Scartascini, C. (2004). Budget Institutions and Fiscal Outcomes: Ten years of inquiry on fiscal matters at the Research Department, Inter-American Development Bank, Washington DC.
- Frankel, J. (2011). "A Solution to Fiscal Procyclicality: The Structural Budget Institutions Pioneered By Chile". NBER Çalışma Tebliği 16945.
- Ffrench-Davis, R. (2010). The Structural Fiscal Balance Policy in Chile: Toward a Countercyclical Macroeconomics Erişim: Aralık, 2011.  
<http://www.bepress.com/cgi/viewcontent.cgi?article=1051&context=jgd>
- Gavin M. ve Perotti R. (1997). Fiscal Policy in Latin America. NBER Macroeconomics Annual 1997, Cambridge, MA: MIT Press. Erişim: Eylül 2011. [http://www.nber.org/chapters/c11036.pdf?new\\_window=1](http://www.nber.org/chapters/c11036.pdf?new_window=1)
- Goldfajn, I. ve Guardia, E. (2003). "Fiscal Rules and Debt Sustainability in Brazil". Central Bank of Brazil Technical Notes 39.
- Günay, A. (2007). Mali Disiplinin Sağlanmasında Anayasal Denk Bütçe Yaklaşımı ve Türkiye'de Uygulanabilirliği. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayın No:2007/375.
- Günaydın, İ. ve Eser, L.Y. (2009). Maliye Politikasındaki Yeni Trendler: Mali Kurallar. *Maliye Dergisi*, 156, 52-65.
- Gürcihan, B. ve Yılmaz, E. (2007). "Türkiye'de Kamu Borç Stokunun Yapısı: Orijinal Günah Göstergeleri ve Risk-Dahil Kamu Borç Yükü". Çalışma Tebliği 07/02, TCMB.
- Hallerberg, M. ve Wolff, G. (2006). "Fiscal Institutions, Fiscal Policy and Sovereign Risk Premia". Deutsche Bank Discussion Paper Series 1. Economic Studies, No 35. Erişim: Ekim, 2011  
<http://www.bundesbank.de/download/volkswirtschaft/dkp/2006/200635dkp.pdf>
- Hameed, F. (2005). "Fiscal Transparency and Economic Outcomes". IMF Çalışma Tebliği 225.

- Hammond, G. (2012) State of the Art of Inflation Targeting. *Centre for Central Banking Studies*, Bank of England. Erişim: Şubat 2012  
<http://www.bankofengland.co.uk/education/Documents/ccbs/handbooks/pdf/ccbshb29.pdf>
- Hemming, R. ve Kell, M. (2001) Promoting Fiscal Responsibility: Transparency, Rules and Independent Fiscal Authorities. *"Fiscal Rules" Çalıştayı*. Banca d'Italia. Roma. Erişim: Haziran 2010.  
[http://www.bancaditalia.it/studiricerche/convegna/atti/fisc\\_rules/session3/433-460\\_hemming\\_and\\_kell.pdf](http://www.bancaditalia.it/studiricerche/convegna/atti/fisc_rules/session3/433-460_hemming_and_kell.pdf)
- Henry, K. (2010) To Build, Or Not To Build: Infrastructure Challenges in the Years Ahead and the Role of Governments. Erişim: Ekim 2011.  
[http://www.treasury.gov.au/documents/1763/HTML/docshell.asp?URL=Infrastructure\\_Conference.htm](http://www.treasury.gov.au/documents/1763/HTML/docshell.asp?URL=Infrastructure_Conference.htm)
- Herrera, S. (2005). "Policy Mix, Public Debt Management and Fiscal Rules: Lessons from the 2002 Brazilian Crisis". Dünya Bankası Çalışma Tebliği 3512.
- Herrera, S. ve Salman, F. (2008). Tangos, Sambas or Belly Dancing? Or, Do Spreads Dance to the Same Rhythm? Signaling regime sustainability in Argentina, Brazil and Turkey. *Fiscal Sustainability: Analytical Developments and Emerging Policy Issues Çalıştayı*, Banca d'Italia. Erişim: Ekim 2011.  
[http://www.bancaditalia.it/studiricerche/convegna/atti/fiscal\\_sustainability/session\\_1/Herrera\\_Salman.pdf](http://www.bancaditalia.it/studiricerche/convegna/atti/fiscal_sustainability/session_1/Herrera_Salman.pdf)
- Iara, A. ve Wolff, G. (2011). "Rules and Risk in the Euro Area". Bruegel Working Paper. Erişim: Aralık 2011  
<http://www.bruegel.org/publications/publication-detail/publication/615-rules-and-risk-in-the-euro-area/>
- IMF (2001). Report on the Observance and Standards and Codes, Republic of Korea. Erişim: Kasım 2011.  
<http://www.imf.org/external/np/rosc/kor/fiscal.htm>
- IMF (2007). "Code of Good Practices on Fiscal Transparency". Erişim: Ağustos 2010.  
<http://www.imf.org/external/np/pp/2007/eng/051507c.pdf>
- IMF (2009). "Fiscal Rules—Anchoring Expectations for Sustainable Public Finance". IMF Staff Paper, Erişim : Aralık 2009  
<http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2009/121609.pdf>
- IMF (2010) Country Report No.10/270. Erişim: Aralık 2011.  
<http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=24173.0>
- IMF (2011). Dünya Ekonomik Görünüm Raporu, Eylül 2011.



- İsveç Maliye Bakanlığı (2011). Swedish Fiscal Policy Framework (2011)  
Erişim: Ekim 2011 <http://www.sweden.gov.se/sb/d/14625/a/164299>
- Jin, Y. (2011). Korea's Experience with Medium-Term Expenditure Frameworks. Erişim tarihi: Aralık 2011.  
<http://blog-pfm.imf.org/pfmblog/2011/03/koreas-experience-with-medium-term-expenditure-frameworks.html>
- Kalkınma Bakanlığı (2006). Orta Vadeli Mali Plan 2006-2008. Ankara.
- Kalkınma Bakanlığı (2007). Orta Vadeli Mali Plan 2007-2009. Ankara
- Kalkınma Bakanlığı (2008). Orta Vadeli Program 2008-2009. Ankara
- Kalkınma Bakanlığı (2009). Orta Vadeli Program 2009-2010. Ankara
- Kalkınma Bakanlığı (2010). Orta Vadeli Program 2010-2011. Ankara
- Kalkınma Bakanlığı (2011). Orta Vadeli Program 2011-2012. Ankara
- Kaminski G., Reinhart C. ve Vegh C. (2004). "When it Rains it Pours: Procyclical Capital Flows and Macroeconomic Policies". NBER Çalışma Tebliği 10780.
- Kaplan, C. (2009). Orta Vadeli Mali Çerçeve: Türkiye'de Maliye Politikası, Yayınlanmamış Çalışma, TCMB.
- Karakurt, B ve Akdemir, T. (2010). Kurallı Maliye Politikası: Türkiye'de Kurallı Maliye politikası Örnekleri. *Maliye Dergisi*, 158.
- Karakurt, B. (2010). Küresel Mali Krizi Önlemede Maliye Politikasının Rolü ve Türkiye'nin Krize Maliye Politikası Cevabı. *Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 24, 2, 167-195.
- Kaya, F. (2009). Mali Kural Uygulamaları ve Türkiye İncelemesi. Uzmanlık Tezi. Ankara: Kalkınma Bakanlığı.
- Kennedy S., Robbins J. ve Delorme F. (2001). "The Role of Fiscal Rules in Determining Fiscal Performance." Erişim: Nisan 2010. Kanada Maliye Bakanlığı Çalışma Tebliği 2001-16, 237-266, [http://www.bancaditalia.it/studiricerche/convegna/atti/fisc\\_rules/session1/237-266\\_kennedy\\_robbins\\_%26\\_delorme.pdf](http://www.bancaditalia.it/studiricerche/convegna/atti/fisc_rules/session1/237-266_kennedy_robbins_%26_delorme.pdf)
- Khawwaja, S. (2009). "Stimulus Packages to Counter Global Economic Crisis: A Review". International Institute for Labour Studies, Discussion Paper Series, DP/196/2009.

- Kim, H. (2003). Institutional Development in the Korea Financial Sector Accompanying Globalization, and its Economic Effects. The Bank of Korea. Erişim: Ağustos 2011  
<http://www.g20.utoronto.ca/docs/institutiondevelopment-korea.pdf>
- Kilpatrick, A. (şubat 2001). Transparent Frameworks, Fiscal Rules and Policy Making Under Uncertainty. *"Fiscal Rules" alıştayı*, Banca d'Italia. Roma. Erişim: Eylöl 2010.  
[http://www.bancaditalia.it/studiricerche/convegna/atti/fisc\\_rules/session1/171-216\\_kilpatrick.pdf](http://www.bancaditalia.it/studiricerche/convegna/atti/fisc_rules/session1/171-216_kilpatrick.pdf)
- Kirchner, S. (2011). "Reforming Fiscal Responsibility Legislation". The Economic Society of Australia, Economic Papers, 30, 1, 29-32.
- Kopits, G. (2001). "Fiscal Rules: Useful Policy Framework or Unnecessary Ornament?". IMF alışma Tebliği 145
- Kopits, G. ve Craig, J. (1998) "Transparency in Government Operations" IMF Occasional Paper No. 158.
- Kopits, G. ve Symansky, S. (1998). "Fiscal Policy Rules". IMF Occasional Paper, 162.
- Kopits, G. (2007). "Fiscal Responsibility Framework: International Experience and Implications for Hungary." Erişim: Temmuz 2010, MNB Occasional Papers, 62.  
[http://www.mnb.hu/Root/Dokumentumtar/ENMNB/Kiadvanyok/mnben\\_muhelytanulmanyok/OP\\_62.pdf](http://www.mnb.hu/Root/Dokumentumtar/ENMNB/Kiadvanyok/mnben_muhelytanulmanyok/OP_62.pdf)
- Langenus, G: (şubat 2001). Comments on Session I: The Pros and Cons of Fiscal Rules. *"Fiscal Rules" alıştayı*, Banca d'Italia, Roma. Erişim: Eylöl 2010  
[http://www.bancaditalia.it/studiricerche/convegna/atti/fisc\\_rules/session1/271-276\\_langenus.pdf](http://www.bancaditalia.it/studiricerche/convegna/atti/fisc_rules/session1/271-276_langenus.pdf)
- Lee, Y., Rhee, C. ve Sung, T. (2006). Fiscal Policy in Korea: Before and After the Financial Crisis. Erişim: Eylöl, 2011.  
<http://hdl.handle.net/10.1007/s10797-006-8598-3>
- Lienert, I. (2010). "Should Advanced Countries Adopt a Fiscal Responsibility Law?". IMF alışma Tebliği WP/10/254
- Lindh, Y. ve Ljungman, G. (2007). Fiscal Rules and the Scope for Stabilisation Policy - The Case of Sweden. *"Fiscal Policy: Current Issues and Challenges" alıştayı*. Banca d'Italia. Erişim: Ekim 2011.  
[http://www.bancaditalia.it/studiricerche/convegna/atti/fiscal\\_policy/Session%201/Lindh\\_Ljungman.pdf](http://www.bancaditalia.it/studiricerche/convegna/atti/fiscal_policy/Session%201/Lindh_Ljungman.pdf)
- Lucas R., ve Stokey N. (1983). Optimal Fiscal And Monetary Policy in an Economy Without Capital. *Journal of Monetary Economics*, 12:55-94.

- Marfan, M. (2008). Fiscal Policy and Economic Cycles: The Chilean Fiscal Rule. *Presentation prepared for the G-20 Workshop – “Fiscal Space for Growth and Social Policy”, section III: “Fiscal Policy, Stability and Growth: Country Experiences”*. Buenos Aires.
- Mihaljek, D. ve Tissot, B. (2003). Fiscal Positions in Emerging Economies: Central Banks’ Perspective, BIS Papers No 20, 10-37
- Monero, R. (2003). “Fiscal Issues and Central Banking in Emerging Economies: An Overview”. BIS Papers No 20, 1-9.
- Murray A. ve Wilkes, G. (2009). “Fiscal Rules OK?”, CentreForum. Erişim: Mart 2010. <http://www.centreforum.org/assets/pubs/fiscal-rules.pdf>
- Naert, F. (2010). Credibility of Fiscal Policies and Independent Fiscal Bodies. Conference on International Association of Schools and Institutions of Administration. Erişim: Temmuz 2011. <http://biblio.ugent.be/input/download?func=downloadFile&fileOld=1086234&recordOld=1086232>
- Nordhaus, W. D. (1975). The Political Business Cycle. *Review of Economic Studies*, 42, 169-190.
- OECD. (2002) Economic Outlook No.72. Erişim: Aralık 2009. <http://www.oecd.org/dataoecd/6/2/2483962.pdf>
- OECD. (2007). Economic Outlook No. 81 Special Chapter: Fiscal Consolidation: Lessons From Past Experiences. Erişim: Aralık 2009. <http://www.oecd.org/dataoecd/21/33/38628499.pdf>
- OECD. (2008). Budgeting in Australia. *OECD Journal on Budgeting*, 8, 2. Erişim: Temmuz 2011. <http://www.oecd.org/dataoecd/59/24/42007191.pdf>
- OECD. (2009a). Benefits of Long Term Projections. Erişim: Mart 2011. <http://www.oecd.org/dataoecd/40/26/43836144.pdf>
- OECD. (2009b). Economic Survey of Brazil, Policy Brief. Erişim: Aralık 2011. <http://www.oecd.org/dataoecd/35/18/43247511.pdf>
- OECD. (2010). Policy Brief - OECD Economic Survey of Korea, 2010. Erişim: Aralık 2011. <http://www.oecd.org/dataoecd/26/50/38796389.pdf>
- OECD. (2011). Economic Surveys: Brazil. Erişim: Aralık 2011, <http://www.oecd.org/dataoecd/12/37/48930900.pdf>
- Özcan E., (2011). Statik Mali Sürdürülebilirlik Analizleri. *Maliye Dergisi*, 160, 228-241.

- Özlale, Ü. (2010). Mali Kural, Keşke Sadece Denklem Olsaydı. Ankara: TEPAV Politika Notu.
- Öztrak, F. (30 Haziran 2006). Mali Baskınlık Azaldı mı? Milliyet. Erişim: Ağustos 2010. <http://www.milliyet.com.tr/2006/06/30/yazar/oztrak.html>
- Payzanoğlu, D. (2009). İstikrar ve Büyüme Paketi Kuralları Türkiye’de Borç Sürdürülebilirliğini Garanti Altına Alır mı? Uzmanlık Yeterlilik Tezi, Ankara: TCMB.
- Penalver, A. ve Thwaites, G. (2006). “Fiscal Rules For Debt Sustainability in Emerging Markets : The Impact of Volatility and Default Risk”. İngiltere Merkez Bankası Çalışma Tebliği 37. Erişim: Kasım 2011. <http://www.ksri.org/bbs/files/research02/wp307.pdf>
- Pessoa, M. (2004). Fiscal Policy in Brazil and Japan: What Can be Learned? Seminar on Economic Policies, Policy Research Institute Ministry of Finance Japanese Government. Erişim: Kasım 2011. [http://www.tesouro.fazenda.gov.br/servicos/download/mario\\_finalreport.pdf](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/servicos/download/mario_finalreport.pdf)
- Pınar, A. (2010). Maliye Politikası Teori ve Uygulama. (Üçüncü Baskı). Ankara: Naturel Yayıncılık.
- Poterba, J. (1994). State Responses to Fiscal Crises: The Effects of Budgetary Institutions, *Journal of Political Economy*, 102.
- Robinson, M. (Mart 2002). Medium Term Fiscal Policy Issues and Challenges in Australia. “*The Impact of Fiscal Policy*” Çalıştay, Banca d’Italia. Erişim: Ekim 2011. [http://www.bancaditalia.it/studicerche/convegna/atti/fisc\\_policy/iv/4.4\\_robinson.pdf](http://www.bancaditalia.it/studicerche/convegna/atti/fisc_policy/iv/4.4_robinson.pdf)
- Rodriguez, J., Tokman, C. ve Vega, A. (2007). Structural Balance Policy in Chile. Erişim: Temmuz 2011. <http://www.oecd.org/dataoecd/41/49/43411879.pdf>
- Standard and Poors (2008). Sovereign Credit Ratings: A Primer. Erişim: Kasım 2011. <http://www.investinginbondseurope.org>
- Şen, H., Sağbaş, İ. ve Keskin, A. (2010). Türkiye’de Mali Sürdürülebilirliğin Analizi. *Maliye Dergisi*, 158, 103-123.
- Şen, K. (2010). Mali Kural, Bazı Uluslararası Uygulamalar ve Türkiye İncelemesi. *Bütçe Dünyası Dergisi*, 34, 26-57.
- Talvi, E. ve Vegh C. (2005). Tax Base Variability and Procyclicality of Fiscal Policy. *Journal of Development Economics*, 78(1):156-190.
- TCMB. (2006). Enflasyon Raporu 2006 I. Ankara.

- TCMB (2008). Enflasyon Raporu 2008 I. Ankara.
- TCMB. (2010). Enflasyon Raporu 2010 I. Ankara.
- TEPAV. (2005a). Mali İzleme Raporu (Haziran 2005). Ankara.
- TEPAV. (2005b). Özelleştirme Gelirlerinin Kullanımı. Ankara.
- Thornton, J. (2009). Do fiscal responsibility laws matter? Evidence from emerging market economies suggests not. *Journal of Economic Policy Reform*, 12, 2, 127–132.
- Turan, T. (2011). Maliye Politikası ve Ekonomik Şoklar: Türkiye Örneği. Ankara: Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Yayın No: 2011/ 416.
- Usta, E. (2010). Türkiye’de Maliye Politikasının Ekonomik ve Sosyal Etkileri, *Maliye Politikasının Oluşturulmasında Parlamantonun Rolü Sempozyumu*, Sivas: Kalkınma Bakanlığı.
- Ünlükaplan, İ. ve Arısoy, İ (2010). Stok Akım Uyarlaması, Bütçe Açığı ve Kamu Borç Stoku Arasındaki İlişkiler: Küresel Kriz Bağlamında Avrupa Birliği Üyesi Ülkeler Üzerine Bir Analiz. *Maliye Dergisi*, 159, 376-394.
- Vardar, E. (2007). Türkiye’de İç Borçlanmanın Gelişimi. Uzmanlık Yeterlilik Tezi. Ankara: TCMB
- Von Hagen, J. (1992). Budgeting Procedures and Fiscal Performance in the European Communities, *European Commission Economic Papers* No.96
- Von Hagen, J. (2002). Fiscal Rules, Fiscal Institutions, and Fiscal Performance. *The Economic and Social Review*, 33, 3, 263-284.
- Von Hagen, J. (2005). Political Economy of Fiscal Institutions. ZEI, University of Bonn, Indiana University. Erişim: Mart 2010  
<http://www.sfbtr15.de/uploads/media/149.pdf>
- Von Hagen, J. ve Harden, I. (1994). National Budget Processes and Fiscal Performance. *European Economy: Reports and Studies*, 3, 331-418.
- Von Hagen, J. ve Harden, I. (1996). “Budget Processes and Commitment to Fiscal Discipline” IMF Çalışma Tebliği 96/78.
- Von Hagen, J., Hallet, H. ve Strauch, R. (2000). Budgetary Consolidation in EMU. *European Economy: Reports and Studies*, 148.

- Wyplosz, C. (Temmuz 2011). Fiscal Rules: Theoretical Issues and Historical Experiences. *NBER pre-conference on "Fiscal Policy after the Financial Crisis"*, Cambridge. Erişim Tarihi: Aralık 2011.  
[http://www.nber.org/public\\_html/confer/2011/FPFCpre/Wyplosz.pdf](http://www.nber.org/public_html/confer/2011/FPFCpre/Wyplosz.pdf)
- Yeon Kim, D., Dorotinsky, W., Sarraf, F. ve Schick, A. (2007). Paths Toward Successful Introduction of Program Budgeting in Korea. From Line Item to Program Budgeting. Erişim: Aralık 2011  
<http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/bookprogrambudget.pdf>
- Yıldırım, U. (2005). Bütçe Açıklarının Finansmanı ve Makroekonomik Etkileri. Yüksek Lisans Tezi. Kırıkkale Üniversitesi. Erişim: Eylül 2011.  
<http://www.belgeler.com/blg/sp5/butce-aciklarinin-finansmani-ve-makro-ekonomik-etkileri>
- Yılmaz, H., Emil, F. ve Rijckeghem C. (2005) Kamu Borcu Nasıl Bu Kadar Arttı? Ankara: TESEV Yayınları
- Yılmaz, H. (2007) İstikrar Programlarında Mali Uyumda Kalite Sorunu. TEPAV Yayını, Ankara: Matsa Basımevi.
- Yılmaz, H. (2009). ODTÜ Ders Notları.
- Yılmaz, H. ve Biçer, M. (2010a). Türkiye’de Mali Reformlar Sonrası Değişen Politika Oluşturma, Planlama, Bütçeleme Süreci ve Orta Vadeli Harcama Sisteminin Uygulanabilirliği, *İktisat İşletme ve Finans Dergisi*, Şubat 2010, 25 (287), 33-64.
- Yılmaz, H. ve Biçer, M. (2010b). Parlatmentonun Bütçe Hakkını Etkin Kullanımının Yeni Bütçe Sistemi Çerçevesinde Değerlendirilmesi, *Maliye Dergisi (Ocak-Haziran 2010)*, 158, 201-225. Erişim: Ağustos 2011.  
[http://www.tesev.org.tr/UD\\_OBJS/PDF/IYIYNTSM/Kamu%20Borcu.pdf](http://www.tesev.org.tr/UD_OBJS/PDF/IYIYNTSM/Kamu%20Borcu.pdf)
- Yung, C. (2003). "The fiscal response to the currency crisis and the challenges ahead - Korea’s experience". BIS Papers 20, 167-172.
- Yükseler, Z. (2010). Örtülü Mali Kuraldan Açık Mali Kurala Geçiş. Çalışmalar, TCMB
- [epp.eurostat.ec.europa.eu](http://epp.eurostat.ec.europa.eu)
- [www.bumko.gov.tr](http://www.bumko.gov.tr)
- [www.canaktan.org](http://www.canaktan.org)
- [www.oib.gov.tr](http://www.oib.gov.tr) (Özelleştirme İdaresi Başkanlığı İnternet Sitesi)
- [www.tcmb.gov.tr](http://www.tcmb.gov.tr)

# EKLER

**SEÇİLMİŞ ÜLKELERDE MALİ KONSEY UYGULAMALARI**

Ülke	Çalışan Sayısı	Tam Görevli Çalışan Sayısı	Çalışan Kompozisyonu	Yönetim	Atamayı Yapan Kurum	Görev Süresi (yıl)	Yeniden Atanma	Maliye Bakanlığı ve Merkez Bankası ile İlişki
Avusturya	n/a	14	Akademisyenler Hükümet Uzmanları Finansal Analistler	n/a	Hükümet: 6 üye Ticaret Odası: 3 üye İşçi Sendikası: 3 üye	4	Var	Merkez Bankası finansman ve çalışan desteği sağlamaktadır.
Belçika	14	12	Akademisyenler Hükümet Uzmanları Finansal Analistler Eski Siyasetçiler	Hükümet (I)	Hükümet	5	Var	Maliye Bakanlığı çalışan sağlamaktadır. Maliye Bakanı Konseyin Başkanıdır.
Kanada	14	1 (II)	Hükümet Uzmanları	Parlamento	Hükümet	5	Var	Bağımsız
Danimarka	35	4 (III)	Akademisyenler: 4 üye	Hükümet	Konseyin teklifi doğrultusunda Hükümet	3	Var	Bağımsız
Almanya	20	5	Akademisyenler: 5 üye	Hükümet	Hükümetin gösterdiği adaylar arasından Cumhurbaşkanı	5	Var	Bağımsız
Macaristan	37	3	Akademisyenler Hükümet Uzmanları Finansal Analistler	Parlamento	Cumhurbaşkanının gösterdiği adaylar arasından Parlamento, Merkez Bankası Başkanı ve Ulusal Denetim Ofisi Başkanı	9	Yok	Bağımsız
Hollanda	>170	1 – 3 (IV)	Akademisyenler Hükümet Uzmanları	Hükümet	Ekonomi Bakanı	7	Var	Konsey Ekonomi Bakanlığının içinde bir birim olarak çalışmaktadır, maliye politikasına ilişkin yıllık raporun yayımlanmasının öncesinde Hükümet ile toplantı gerçekleştirmektedir.
Slovenya	0	7	Akademisyenler Hükümet Uzmanları Finansal Analistler	Hükümet	Maliye Bakanının gösterdiği adaylar arasından Hükümet	5	Yok (V)	Operasyonel, teknik ve idari görevler Hükümetin Genel Sekreterliği tarafından yürütülmektedir.
İsveç	4	8	Akademisyenler Eski Siyasetçiler	Hükümet	Konseyin teklifi doğrultusunda Hükümet	3 – 1 (VI)	Var	Bağımsız (VII)



Ülke	Çalışan Sayısı	Tam Görevli Çalışan Sayısı	Çalışan Kompozisyonu	Yönetim	Atamayı Yapan Kurum	Görev Süresi (yıl)	Yeniden Atanma	Maliye Bakanlığı ve Merkez Bankası ile İlişki
İngiltere	n/a*	3	Akademisyenler Hükümet Uzmanları	Parlamento gözetiminde Hükümet	Ekonomi ve maliyeden sorumlu kabine üyesi. Parlamentodaki Hazine Komitesinin veto hakkı bulunmaktadır.	5	Var	Yarı-bağımsız (VIII)
ABD	250	1 (IX)	Akademisyenler Hükümet Uzmanları	Kongre	Kongredeki bütçe komisyonlarının önerileri doğrultusunda Temsilciler Meclisi ve Senato Başkanları	4	Var	Bağımsız

I Üye teklifleri Maliye Bakanlığı, Merkez Bankası ve bölgesel hükümetlerden gelmektedir.

II Ofis bir direktör tarafından yönetilmektedir.

III Resmi olarak konsey işçi birliklerini, işverenleri, merkez bankasını ve hükümeti temsilen 26 üyeden oluşmaktadır ancak 4 bağımsız üye Konseyin görevlerinden sorumludur.

IV Konsey bir direktör ve iki yardımcısından oluşan bir kurul tarafından yönetilmektedir.

V Bir üye iki dönem üst üste görev alamamakta ancak yeniden atanabilmektedir.

VI Konseyde ilk üç yıllık dönemin ardından atamalar 1 yıl için yapılmaktadır.

VII Konsey bağımsız olarak görevini yürütse de, Maliye Bakanlığı ile görevlerin yerine getirilmesi düzenli olarak gözden geçirilmektedir.

VIII Konseyin çalışanları Hazine Bakanlığı çalışanlarından oluşmaktadır ve Konsey Hazine Bakanlığı binasında bulunmaktadır. Ekonomi ve maliyeden sorumlu kabine üyesi Konseyden spesifik konularda rapor hazırlamasını isteyebilir ancak Konsey raporları hazırlayıp hazırlamamaya kendisi karar vermektedir.

IX Konsey bir direktör tarafından yönetilmektedir.

\*n/a: bilgi mevcut değil

Kaynak: Calmfors ve Wren-Lewis, 2011, s.26-27.

## SAYISAL MALİ KURALLARIN FARKLI MAKROEKONOMİK AMAÇLARA GÖRE ETKİSİ

Kural	Bütçe Açığı Eğilimi üzerindeki etkisi*	Makroekonomik istikrar üzerindeki etkisi	Kamu maliyesinin kalitesi üzerindeki etkisi	Diğer Özellikler
<b>Bütçe Dengesi Kuralları</b>	Doğrudan ve pozitif	Kuralın dizaynına bağlı olmakla birlikte genelde negatif etki	Kuralın dizaynına bağlı olmakla birlikte pozitif veya negatif etki	Bu tip kurallar genellikle bölgesel yada yerel düzey yönetimlerde uygulanmaktadır. Kuralın basitliği ve etkin biçimde gözlenebilmesi ile istikrar/kalite açısından bir ödünleşim söz konusudur.
	Kuralın etkinliği sayısal hedeflerin kararlılık derecesi, kuralın dizaynı (amacın tanımı, kapsamı ve zaman limitleri) ve kuralın özelliklerine (esas olarak gözetim ve güçlendirme prosedürlerine) dayanmaktadır.	Nominal değerlerde tanımlanan bütçe dengesi kuralları maliye politikasında konjonktür doğrultusunda eğilimlere neden olur. Kural çok yıllık bir süreci kapsadığında ise eğilim azalmaktadır. Çevrimsel uyarlanmış bütçe dengesinin hedeflenmesi veya kurala çevrim süresince uyulması durumunda ise bütçe dengesi kuralları açık eğilimlerine neden olmamaktadır.	Hiçbir kalemin kuralın kapsamının dışında bırakılmaması halinde, siyasi yönden daha az önem taşıyan harcama kategorilerinde (altyapı, eğitim, AR-GE gibi üretimin geliştirilmesine yönelik kategorilerde) kesintiye gidilmesi kuralın negatif etkiye yol açmasını sağlamaktadır. Üretimin geliştirilmesine yönelik kategorilerin kapsam dışında bırakılması durumunda ise kural pozitif etkiye sahip olmaktadır. Ancak bu durum kamu kaynaklarının etkinliği düşük biçimde tahsis edilmesi riskini beraberinde getirmektedir. Ayrıca belirli kalemlerin kapsam dışında bırakılması gözetim konusunda sorunlara yol açabilmektedir	
<b>Harcama Kuralları</b>	Doğrudan olmayan ve pozitif	Kuralın dizaynına bağlı olmakla birlikte genelde pozitif etki	Kuralın dizaynına bağlı olmakla birlikte pozitif veya negatif etki	Merkezi hükümetlerde daha yaygın olarak kullanılmaktadır. Kamu sektörünün genişlemesini engellemede rol oynamaktadırlar. Bu tip kurallar bütçe içerisinde hükümetin doğrudan kontrol ettiği alanları hedef aldığından, hesap verilebilirliği artırmaktadır. Hükümet kontrolünün tam olmadığı kalemlerin kuralın kapsamı dışında bırakılması halinde hesap verilebilirlik en yüksek seviyede gerçekleşecektir.
	Kuralın etkinliği sayısal hedeflerin kararlılık derecesi, kuralın dizaynı ve kuralın özelliklerine dayanmaktadır. Ayrıca vergi gelişmeleri de önem taşımaktadır.	Kural tarafından hedeflenen toplam değer harcamaların seviyesi ya da büyüme hızına bağlı olarak tanımlanıyorsa, harcama kuralları makroekonomik istikrara katkı yapmaktadır. Kuralın nominal değerlerle tanımlanması ve kapsamının konjonktüre duyarlı kalemleri göz ardı etmesi halinde halinde çevrim dışı etki maksimum seviyededir. Harcama kuralları GDP'ye oran olarak tanımlanırsa konjonktür doğrultusunda eğilimlere neden olmaktadır (pratik uygulaması son derece azdır).	Hiçbir kalemin kuralın kapsamının dışında bırakılmaması halinde, siyasi yönden daha az önem taşıyan harcama kategorilerinde (altyapı, eğitim, AR-GE gibi üretimin geliştirilmesine yönelik kategorilerde) kesintiye gidilmesi kuralın negatif etkiye yol açmasını sağlamaktadır. Üretimin geliştirilmesine yönelik kategorilerin kapsam dışında bırakılması durumunda ise kural pozitif etkiye sahip olmaktadır. Ancak bu durum kamu kaynaklarının etkinliği düşük biçimde tahsis edilmesi riskini beraberinde getirmektedir. Ayrıca belirli kalemlerin kapsam dışında bırakılması gözetim konusunda sorunlara yol açabilmektedir	

Kural	Bütçe Açığı Eğilimi üzerindeki etkisi*	Makroekonomik istikrar üzerindeki etkisi	Kamu maliyesinin kalitesi üzerindeki etkisi	Diğer Özellikler
Gelir kuralları	Pozitif veya negatif	Pozitif veya negatif	Belirsiz	Gelirler üzerine limit koyan kurallar kamu sektörünün genişlemesini engellemede rol oynamaktadır.
	Kamu gelirleri üzerine limit koyan ve vergi yükünü azaltma ya da denge kazandırmayı amaçlayan gelir kuralları eğer başka kurallarla (ör:bütçe dengesi veya harcama kuralları ile) birlikte ele alınmazsa, bütçe açığı eğilimi üzerinde negatif etkiye sahip olabilir. Sıkı vergi kuralları borçlanma maliyetlerine olumsuz etkide bulunmaktadır. Böyle bir durumda piyasalar vergi gelirlerini artırmak için vergi kısıtları konulmasını borcun geri ödenememe riskinin artmasına ilişkin bir gösterge olarak algılayabilir. Öte yandan beklenenden yüksek gelirlerin tahsisini önceden belirleyen kurallar, ekonominin güçlü dönemlerinde mali duruşun gevşemesini önleyerek bütçe açığı eğilimini azaltmaktadır.	Gelir kuralları vergi sistemindeki artan oranlı yapının bir sonucu olarak hasılanın bir oranı şeklinde hedeflediğinde nadiren konjonktür yanlısı etkilere sahiptir. Ancak kuralın nominal değerleri hedeflemesi halinde konjonktür yanlısı etkileri daha belirgindir. Beklenenden yüksek gelirlerin tahsisini önceden belirleyen kurallar ise ekonominin güçlü dönemlerinde konjonktür yanlısı politikaların uygulanmasını sınırlamaktadır.	Kamu maliyesinin kalitesi üzerinde herhangi bir etkiye sahip olduğuna ilişkin bir gösterge bulunmamaktadır. Ancak bazı vergi kalemlerinin kuralın kapsamına alınması halinde, kuralın vergi sistemi üzerinde etkisi olabilmektedir.	
Borç kuralları	Doğrudan ve pozitif	Kuralın dizaynına bağlı olmakla birlikte genelde negatif etki	Kuralın dizaynına bağlı olmakla birlikte pozitif veya negatif etki	Genelde merkezi hükümet altı yönetim düzeylerinde uygulansa da, bazı ülkelerde kanun ya da anayasa yolu ile bu kurallar tanımlanmaktadır.
	Kuralın etkinliği sayısal hedeflerin kararlılık derecesi, kuralın dizaynı ve kuralın özelliklerine (esas olarak gözetim ve güçlendirme prosedürlerine) dayanmaktadır.	Kuralın dizaynı ve zaman limitlerine bağlıdır. Kurala çevrim süresince uyulması durumunda, istikrar amacı zarar görmemektedir.	Hiçbir kalemin kuralın kapsamının dışında bırakılmaması halinde, siyasi yönden daha az önem taşıyan harcama kategorilerinde (altyapı, eğitim, AR-GE gibi üretimin geliştirilmesine yönelik kategorilerde) kesintiye gidilmesi kuralın negatif etkiye yol açmasını sağlamaktadır. Üretimin geliştirilmesine yönelik kategorilerin kapsam dışında bırakılması durumunda ise kural pozitif etkiye sahip olmaktadır. Ancak bu durum kamu kaynaklarının etkinliği düşük biçimde tahsis edilmesi riskini beraberinde getirmektedir. Ayrıca belirli kalemlerin kapsam dışında bırakılması gözetim konusunda sorunlara yol açabilmektedir	

\* Bütçe eğilimleri üzerindeki pozitif etki, azalma yönünde bir etkidir.

Kaynak: Avrupa Komisyonu 2006

**KREDİ NOTLARI TANIMLARI\***

AAA	Finansal yükümlülüklerini yerine getirebilme konusunda aşırı derecede güçlü kapasiteye sahip
AA	Finansal yükümlülüklerini yerine getirebilme konusunda çok güçlü kapasiteye sahip
A	Finansal yükümlülüklerini yerine getirebilme konusunda güçlü kapasiteye sahip ancak ekonomik koşullardaki değişikliklere bir ölçüde duyarlı
BBB	Finansal yükümlülüklerini yerine getirebilme konusunda yeterli kapasiteye sahip ancak ekonomik koşullardaki değişikliklere daha duyarlı
BB	Kısa vadede daha az duyarlı ama iş ortamındaki, finansal ve ekonomik koşullarda devam eden belirsizliklerle karşı karşıya
B	İş ortamındaki, finansal ve ekonomik koşullarda devam eden belirsizliklere daha duyarlı ancak finansal yükümlülüklerini yerine getirebilme kapasitesine hali hazırda sahip
CCC	Halihazırda kırılgan ve yükümlülüklerini yerine getirebilmesi olumlu iş ortamı ile finansal ve ekonomik koşullara bağlı
CC	Halihazırda son derece kırılgan
C	Halihazırda yükümlülükleri ve diğer koşullar açısından son derece kırılgan
D	Finansal yükümlülüklerini yerine getiremeyecek durumda

\*AA – CCC arası kredi notları (+) ve (-) olarak da değer almakta, temel kategori itibarıyla görece durumu yansıtmaktadır. BBB (-) en düşük yatırım yapılabilir seviyeyi ifade etmektedir. BB (+) ise en yüksek spekülasyon seviyeyi ifade etmektedir.

Kaynak: Standard and Poors (<http://www.standardandpoors.com/ratings/definitions-and-faqs/en/eu>)

## ÜLKELERİN KURALLI MALİYE POLİTİKALARININ TEMEL ÖZELLİKLERİ

	<b>Avustralya</b>	<b>İsveç</b>	<b>Brezilya</b>	<b>Şili</b>	<b>Güney Kore</b>
<b>Mali Kural Yılı</b>	1998	1995, 1996, 2000	1999	2000	.....
<b>Mali Kural</b>	Gelir Kuralı, Bütçe Dengesi Kuralı, Borç Kuralı, Harcama Kuralı	Harcama Kuralı, Bütçe Dengesi Kuralı, Maastricht Kriterleri	Harcama Kuralı, Bütçe Dengesi Kuralı, Borç Kuralı	Yapısal Bütçe dengesi Kuralı	
<b>Kurallı Maliye Politikası</b>	Hükümetlerin Mali Stratejileri çerçevesinde: 1-Çevrim süresince bütçe fazlası verilmesi, 2- Ortalama vergi/GSYH oranının 2007-2008 seviyesinde tutulması, 3- Kamunun net finansal değerinin orta vadede iyileştirilmesi, 4- Harcamaların artış hızının yüzde 2 ile sınırlanması	1- Çevrim süresince GSYH'ın ortalama yüzde 1'i oranında genel devlet fazlası verilmesi, 2- Merkezi yönetim düzeyinde çok yıllık nominal harcama tavanı belirlenmesi, 3- yerel yönetim düzeyinde denk bütçe kuralı	Bütçe dengesi, harcama ve borç göstergelerine ilişkin çok yıllık sayısal hedefler	Yapısal bütçe dengesi kuralı çerçevesinde harcamalar yapısal gelirlere endekslenmiştir. 2002-2007 dönemi için yapısal bütçe dengesinin GSYH'a oranı yüzde 1'i, 2008 yılı için yüzde 0.5'i ve 2009 yılı için yüzde 0 olarak belirlenmiştir. İstikrar Fonu oluşturulması söz konusu.	
<b>Mali Çerçeve</b>	Mali Sorumluluk Kanunu (1998)	Mali Bütçe Kanunu (1996)	Mali İstikrar Programı (1998), Mali Sorumluluk Yasası (2000)	Mali Sorumluluk Kanunu (2006)	Orta Vadeli Harcama Çerçevesi (2003), Ulusal Mali Kanun (2007)
<b>Kapsam</b>	Merkezi Yönetim	Genel Devlet, Merkezi Yönetim	Genel Devlet	Merkezi Yönetim	
<b>Dönem</b>	Çok Yıllı	Çok Yıllı, Çevrim Süresi	Çok Yıllı	Çevrimsel Uyarlanmış, Çok Yıllı	
<b>Statü</b>	Yasa	Politik Taahhüt, Uluslararası Anlaşma	Yasa, Anayasa	Politik Taahhüt, Kanun (2006)	
<b>Bağımsız Otorite</b>	Parlamento Bütçe Ofisi (2011) (Parlamentoya analiz ve danışmanlık sağlamak amacıyla kurulmuş)	Mali Konsey (2007) (Maliye politikasının bağımsız değerlendirilmesini amaçlıyor)	Yok	Var.	
<b>Yaptırım</b>	Yok	Yok	Yaptırım var.	Yok	
<b>Denetim</b>	Belgelerin ve Mali Performansın değerlendirilmesi Bağımsız Denetçiler tarafından yapılmaktadır. Maliye Bakanlığı öncülüğünde iş dünyası ve akademik çevreden katılım ile Hükümet programlarının gözden geçirilmesi gerçekleştiriliyor.	Mali Konsey Denetimi	Denetimle görevli mahkemeler ve Yasama Organı		
<b>Kaçış Hükmü</b>	Yok	Yok	Reel GSYH'da yüzde 1 daralma ya da doğal afet durumunda Kongrenin onayına tabi kaçış hükmü	Resesyon durumunda ya da bakır fiyatları 10 yıllık orta vadeli fiyat seviyesinin altına inerse hedefin üzerinde açık verilebilir.	

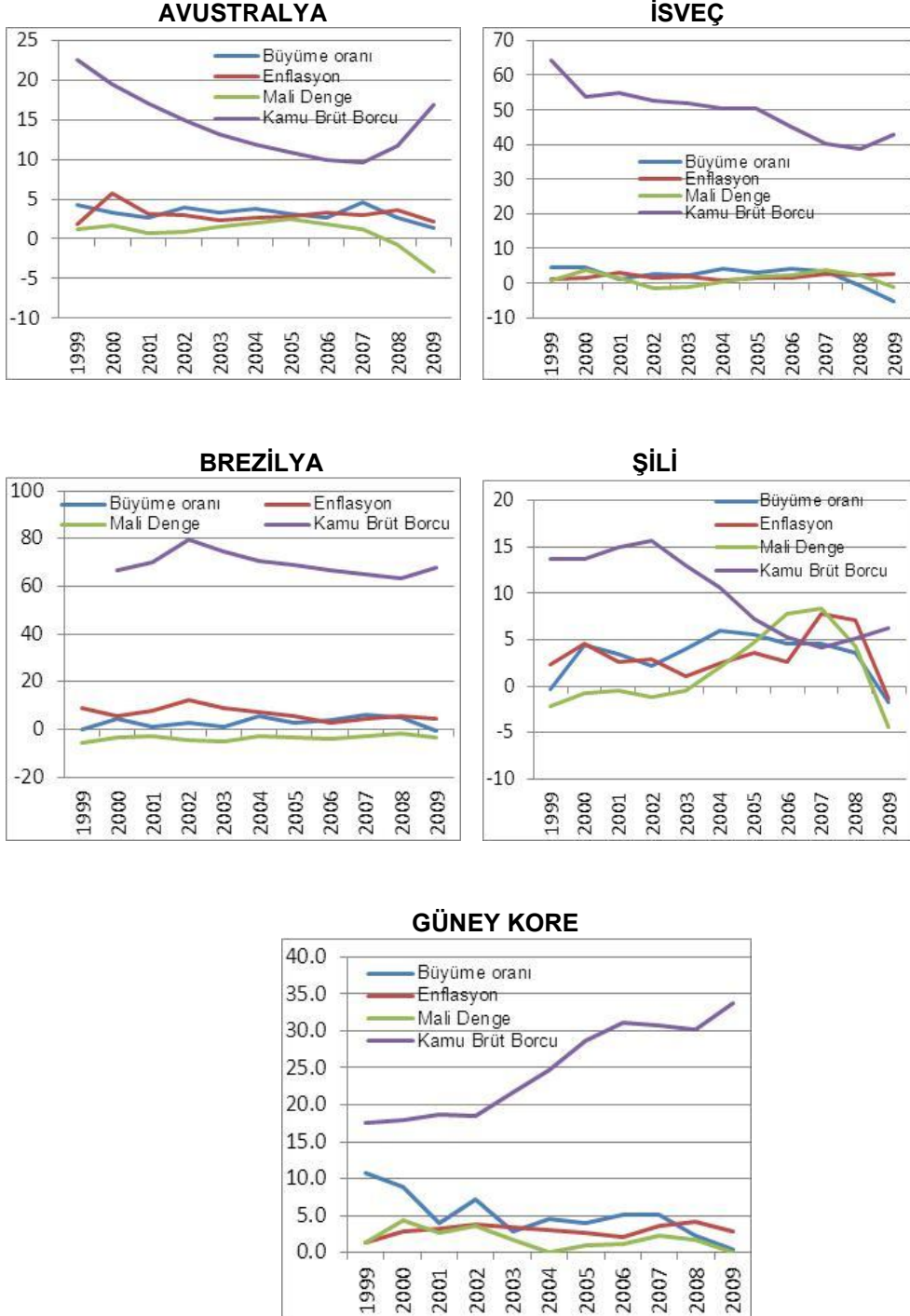
	<b>Avustralya</b>	<b>İsveç</b>	<b>Brezilya</b>	<b>Şili</b>	<b>Güney Kore</b>
<b>Şeffaflık / Raporlama</b>	Hükümetlerin yayımladığı; - Orta Vadeli Mali Strateji Raporu, - Yıllık Bütçe Ekonomik ve Mali Görünüm Raporu, - Yıl ortası Ekonomik ve Mali Görünüm Raporu, - Yıllık Nihai Bütçe Gerçekleşmeleri Raporu, - Nesillerarası Rapor, - Seçim Öncesi Ekonomik ve Mali Görünüm Raporu, - Seçim Vaatlerinin maliyetlerine ilişkin rapor	Bağımsız Otorite olan Mali Konsey tarafından her yıl Mart ayında kural uygulamasına ilişkin analiz ve değerlendirme yapılmaktadır. Ayrıca ulusal düzeyde faaliyet gösteren diğer kurumlar da raporlar yayınlamaktadır.	Bütçe Gerçekleşmelerine İlişkin Özet Rapor (2 ayda bir), Mali Yönetim Raporu (4 ayda bir)	Hükümetin yapısal bütçe dengesi hesaplarına temel teşkil edecek şekilde İki uzman grubu yapısal bütçe dengesine ilişkin tahminlerde bulunuyor. Hükümet koşullu yükümlülüklerle ilişkin yıllık rapor yayımlamak durumunda.	Ulusal Mali Yönetim Planı (5 yıllık dönemlerde yayınlanıyor)
<b>Olumlu</b>	Şeffaflığın yayınlanan raporlarla desteklenmesi	Otomatik istikrar sağlayıcıların işleyişine izin vermesi, çevrim süresince ihtiyari maliye politikası uygulamalarına izin vermesi açısından esnek olması	Kaçış hükmünün varlığı esneklik sağlayıp, kurala uyulmamasından doğabilecek kredibilite kaybını önlüyor.	Büyüme ve bakır fiyatlarına ilişkin tahmin yapan bağımsız uzman grubunun varlığı ve sürecin şeffaflığı (yapısal denge kuralının karmaşıklığına karşın)	
<b>Olumsuz</b>	Çok genel olması, yaptırım mekanizması eksikliği, kredibilite eksikliği	Takip ve denetiminin zor olması. Harcama marjlarının ekonominin büyüme dönemlerinde kullanılabilmesi	Bağımsız denetim eksikliği	Kuralın bağlayıcılığının zayıf olması, değiştirilemeyeceğine ilişkin bir hükmün olmaması. Yapısal denge kuralının hesaplanmasının karmaşık olabilmesi	
<b>Kriz Sürecinde Değişiklik</b>	2011 yılında Bağımsız Otorite kurulmuş	Harcama tavanı ve genel devlet fazlası kuralı zorunlu hale getirilmiş.	Yok	Yapısal bütçe dengesi hedefleri revize edilmiştir.	
<b>Parlamento</b>	Sınırlı. Harcamalar özel kanunlarla belirlendiğinden yıllık bütçe onay sürecinde harcamaların yalnızca yüzde 20'sini onaylayabiliyor.	Harcama tavanlarını belirleme, onaylama, değişiklik yapabilme yetkisine sahip		Bütçe kanununu onaylama, reddetme hakkı var, bütçe kararları üzerinde değişiklik hakkı yok.	
<b>Uzun Vadeli Projeksiyon</b>	Nesillerarası Rapor	AB İstikrar ve Büyüme Paketi çerçevesinde, yıllık olarak İsveç ekonomisinin 2060 yılına kadar değerlendirilmesini içeren bir rapor ile her 3 ya da 4 yıl içinde yayımlanan uzun vadeli araştırma raporu	Yok	Yok	Vizyon 2030

## SEÇİLMİŞ ÜLKELERİN KREDİ NOTLARI GELİŞMELERİ

	Avustralya	İsveç	Brezilya	Şili	G. Kore
1999	AA+ (↑)		BB-		BBB (↑)
2000	AA+		BB-		BBB
2001	AA+	A	BB-	A-	BBB+ (↑)
2002	AA+	A	B+ (↓)	A-	A- (↑)
2003	AAA (↑)	A	B+	A-	A-
2004	AAA	AAA (↑)	BB- (↑)	A (↑)	A-
2005	AAA	AAA	BB-	A	A (↑)
2006	AAA	AAA	BB (↑)	A	A
2007	AAA	AAA	BB+ (↑)	A+ (↑)	A
2008	AAA	AAA	BBB- (↑)	A+	A
2009	AAA	AAA	BBB-	A+	A
2010	AAA	AAA	BBB-	A+	A
2011	AAA	AAA	BBB (↑)	A+	A

Kaynak: Bloomberg

## SEÇİLMİŞ ÜLKELERİN MAKRO EKONOMİK GÖSTERGELERİ



Kaynak: IMF, WEO Eylül 2011.