

**TÜRKİYE CUMHURİYET MERKEZ BANKASI**



**ÖRTÜLÜ MALİ KURALDAN AÇIK MALİ KURALA GEÇİŞ**

**Zafer YÜKSELER**  
**Danışman**

**14 Ocak 2010**

## a. Giriş: <sup>1</sup>

Maliye politikasının kural bazlı uygulanması yönündeki girişimler, 1990'lardan itibaren gelişmiş ülkeler ve yükselen piyasa ekonomilerinde gittikçe yaygınlık kazanmıştır. Ülkemizde de, kural bazlı maliye politikası uygulamalarına ilişkin öneri ve düzenlemeler, son yıllarda önemli konulardan birisini oluşturmuştur. Türkiye'de, 1994 krizinden sonra maliye politikası uygulamalarında, kamu borçlarının sürdürülebilirliği için faiz dışı dengenin öne çıkartılması ve borçlanmaya sınır getirilmesi konusundaki girişimler yaygınlık kazanmış ve 2000 yılı sonrasında buna yönelik bazı düzenlemeler de yapılmıştır.

2007 yılından itibaren erken genel seçimin de etkisiyle mali disiplinin zayıflaması, IMF ile yeni bir anlaşmanın yapılmaması ve küresel finansal krizin kamu açığı ve borç stoku üzerindeki olumsuz etkileri, kamuoyunda kural bazlı maliye politikasına geçiş konusunda beklentileri artırmış bulunmaktadır. Özellikle, IMF ile yapılan görüşmelerde mali kurala ilişkin düzenleme talebinin gündeme gelmesi, iç ve dış ekonomik çevrelerde kural bazlı maliye politikasına ilişkin tartışmaları yoğunlaştırmıştır.

Bilindiği gibi, 2010–2012 dönemini kapsayan Orta Vadeli Program (OVP) 16 Eylül 2009 tarih ve 27351 sayılı Mükerrer Resmi Gazete'de yayımlanarak yürürlüğe girmiştir. Orta Vadeli Program ile önümüzdeki dönemde mali kurala geçileceği kamuoyuna duyurulmuştur. Orta Vadeli Programda mali kurala geçiş konusunda hazırlıkların 2010 yılında tamamlanması ve 2011 yılı bütçe döneminden itibaren kamu mali yönetiminin belirlenen mali kural ile uyumlu olarak yürütülmesi kararlaştırılmıştır.

Bu çalışmada, Türkiye'de örtülü mali kural uygulamasına yönelik bugüne kadar yapılan düzenleme ve girişimler konusunda özet bilgi verilmesi ve açık mali kurala geçilmesi konusunda, geçmiş deneyimler çerçevesinde bazı değerlendirmelerde bulunulması amaçlanmıştır.

## b. Örtülü Mali Kural Uygulamaları:

Türkiye 1983–1993 döneminde, maliye politikası alanında, oldukça kuralsız ve şeffaf olmayan bir dönem yaşamıştır. Bu dönemde, bütçe dışı fon uygulaması ile bütçe birliği yok edilirken, kamu harcamalarının önemli bir kısmı da denetim dışına çıkartılmıştır. Kamu harcamalarının finansmanında borçlanma politikasına öncelik verilmiş ve kamu borçlanmasına herhangi bir sınır getirilmemiştir. Ayrıca, bu dönemde ek bütçe uygulaması yaygınlık kazanmış ve ek bütçe harcamalarının borçlanma hâsılatı ile özellikle Merkez Bankasından kısa vadeli avans kullanımıyla, finansmanı olağan bir uygulama haline gelmiştir.

Maliye politikasındaki bu kuralsızlık, kamu açıklarının hızla yükselmesine yol açarken, iç borç servisinin de aşırı artmasına neden olmuştur. Nitekim, 1983 yılında konsolide bütçe açığının GSMH'ya oranı yüzde 2,2 iken, bu oran 1993 yılında yüzde 6,7'ye yükselmiş, vergi gelirlerinin bütçe harcamalarını karşılama oranı ise yüzde 74'den yüzde 54,5'e düşmüştür. Kısa vadeli iç borçlanmanın ağırlık kazanmasının da etkisiyle, iç borç anapara ve faiz ödemelerinin vergi gelirlerine oranı, 1983 yılında yüzde 14,7 iken, 1993 yılında yüzde 104,5'e yükselmiştir.

Maliye politikasındaki bu kuralsızlık ve disiplinsizliği sınırlandırmak amacıyla, 1993 yılından günümüze kadar, bütçe birliği, bütçe denetimi, bütçe kapsamının genişletilmesi ve iç borçlanmaya belirli sınırlar getirilmesi konularında pek çok düzenleme yapılmaya çalışılmıştır. Ancak, 1990'lı yıllardaki siyasi istikrarsızlık ile yaşanan iç ve dış kaynaklı krizler (1994 krizi, 1997 Asya Krizi, 1998 Rusya Krizi, 1999 Marmara Depremleri ve 2001 krizi gibi), maliye politikasına ilişkin bu düzenlemelerin tam olarak hayata geçirilmesini önlediği gibi, ekonomide dengesizliklerin de sürmesine yol açmıştır. Maliye politikasına ilişkin bu düzenlemeler, özellikle 2001 krizinden sonra daha kapsamlı ve düzenli bir nitelik kazanmış ve ekonomide mali disiplinin sağlanmasına ve sürdürülmesine önemli katkıda bulunmuştur.

<sup>1</sup> Bu çalışmada yer alan görüşler yazarına aittir. T.C.Merkez Bankası'nın görüşlerini yansıtmaz.

Maliye politikasında disiplin sağlamak amacıyla yürürlüğe konulan önemli düzenleme ve kuralları, kronolojik olarak şu şekilde özetleyebiliriz;

1. Bütçe dışı fon sayısındaki artışı ve bütçeden karşılanamayan harcamaların giderek fon sistemine kaydırılmasını önlemek, mali disiplini ve bütçe birliğini güçlendirmek amacıyla, 1992 Mali Yılı Bütçe Kanunu ile fonların her türlü gelirlerinin Merkez Bankasında açılan "Müşterek Fon Hesabına" yatırılması uygulaması başlatılmıştır. 1993 yılında ise 63 adet bütçe dışı fon bütçe kapsamına alınmıştır.
2. 1994 yılından itibaren 5 Nisan Kararları ve IMF anlaşmasının etkisiyle "faiz dışı denge" kavramı maliye politikası performans göstergesi olarak kullanılmaya başlanılmıştır.
3. 1994 yılında 5 Nisan Kararları çerçevesinde Merkez Bankası Kanunu değiştirilmiş ve Merkez Bankası'nın Hazine'ye ve diğer kamu kuruluşlarına verdiği kredilere sınırlama getirilmiştir. 1995 yılında Hazine kısa vadeli avans limiti, bütçe ödeneklerindeki artışın yüzde 12'sine düşürülmüştür. Bu oranın 1998 yılına kadar kademeli olarak yüzde 3'e düşürülmesi kararlaştırılmıştır. Kanuni değişiklikten önce, Hazine Merkez Bankası'ndan bütçe ödeneklerinin yüzde 12'si kadar kısa vadeli avans kullanım imkânına sahip idi.
4. 1998 Mali Yılı Bütçe Kanunu ile iç borçlanmaya ilk kez sınır getirilmiştir. 1998 yılı öncesinde 1 yıl ve daha uzun vadeli iç borçlanma senetleri ihracı için sınır bulunurken, kısa vadeli hazine bonoları ile yapılan borçlanma için herhangi bir limit söz konusu değildi. Bu nedenle, bütçe harcamalarının finansmanında kısa vadeli borçlanma yoğun şekilde kullanılmış ve 1 yıl ve daha uzun vadeli borçlanmaya limit getirilmesinin bir anlamı kalmamıştır. Bu sakıncayı gidermek için, 1998 Mali Yılı Bütçe Kanunu'nda şu düzenleme yapılmıştır;

"Madde 35- a)Hazine Müsteşarlığının bağlı olduğu Bakan mali yıl içinde bu Kanunun "denge" başlıklı maddesinde belirtilen tutar kadar "net iç borç kullanımına" (yıl içinde yapılan borçlanmalardan anapara ödemelerinin düşürülmesiyle elde edilecek tutar) yetkilidir.....Daha önce ihraç edilmiş olup vadesinde nakden ödenenler hariç çeşitli kanunlara dayanılarak ihraç olunan özel tertip Devlet iç borçlanma senetleri bu limitin hesaplanmasında dikkate alınmaz.  
b)Verilen yetki sınırları içinde ihraç edilecek Devlet iç borçlanma senetleri 1 yıl (364 gün) ve daha uzun vadeli Devlet tahvilleri ile vadeleri 1 yıldan az olan Hazine bonolarıdır."

5. Kamu harcamalarının finansmanında kamu bankaları kaynaklarının kullanımını önlemek için, 15 Kasım 2000 tarih ve 4603 sayılı Kanun ile kamu bankaları 233 sayılı Kamu İktisadi Teşebbüsleri Hakkındaki KHK kapsamından çıkartılmıştır. Ayrıca, kamu bankalarına bedeli önceden ödenmeden görev verilemeyeceği hüküm altına alınarak, hem kamu bankalarında görev zararı birikimi önlenilmeye çalışılmış, hem de şeffaflık sağlanmıştır.
6. T.C. Merkez Bankası Kanunu, 25 Nisan 2001 tarih ve 4651 sayılı Kanunla değiştirilerek, Bankanın temel amacı fiyat istikrarını sağlamak olarak belirlenmiş ve Bankanın Hazine'ye ve diğer kamu kurumlarına kredi açması yasaklanmıştır.
7. Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkındaki 4749 sayılı Kanun 28 Mart 2002 tarihinde kabul edilmiştir. Bu Kanun ile net borçlanma toplamına sınır getirilirken, Devletin iç ve dış borçlanmasına, hibe ve garanti verilmesine ve Devlet borçlarının ve Hazine alacaklarının yönetimine ilişkin temel düzenlemeler yapılmıştır. Borçlanma, ikraz ve garanti limiti konusunda yapılan düzenleme aşağıdaki gibidir;

"Madde 5-Mali yıl içinde 1 inci maddede belirtilen ilkeler ve mali sürdürülebilirlik de dikkate alınarak yılı bütçe kanununda belirtilen başlangıç ödenekleri toplamı ile tahmin edilen gelirler arasındaki fark miktarı kadar net borç kullanımı yapılabilir. Borçlanma limiti değiştirilemez. Ancak borç yönetiminin ihtiyaçları ve gelişimi dikkate alınarak, bu limit yıl içinde en fazla yüzde beş oranında artırılabilir. Bu miktarın da yeterli olmadığı durumlarda, ilave yüzde beşlik bir tutar, ancak Müsteşarlığın görüşü ve Bakanın teklifi üzerine Bakanlar Kurulu kararı ile artırılabilir. Bütçenin denk olması durumunda da borçlanma, anapara ödemesinin en fazla yüzde beşine kadar artırılabilir.

Vadesinde nakden ödenenler hariç, çeşitli kanunlara dayanılarak ikrazen ihraç olunan özel tertip Devlet iç borçlanma senetleri bu limitin hesaplanmasında dikkate alınmaz. Mali yıl içerisinde ikrazen ihraç edilecek özel tertip Devlet iç borçlanma senetlerinin limiti her yıl bütçe kanunlarıyla belirlenir.

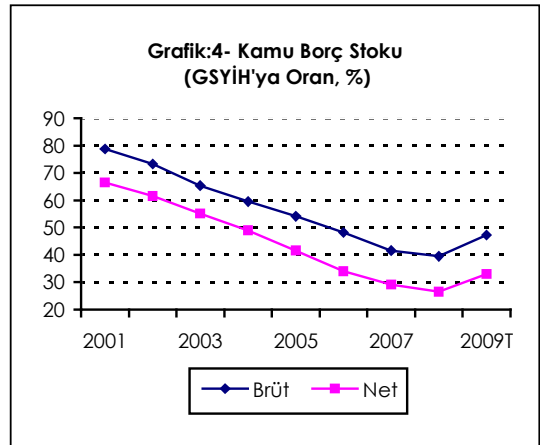
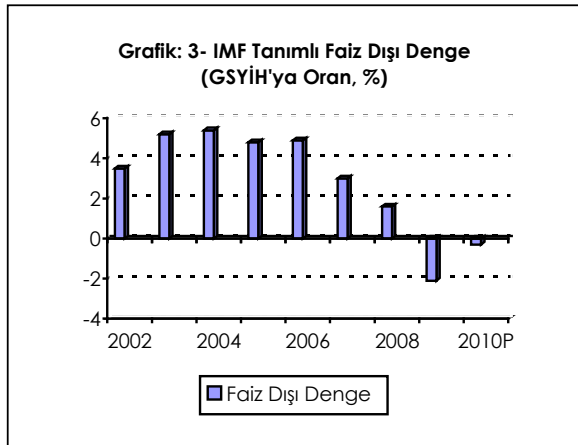
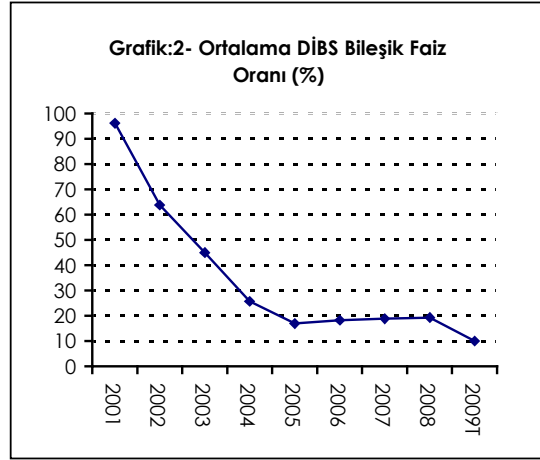
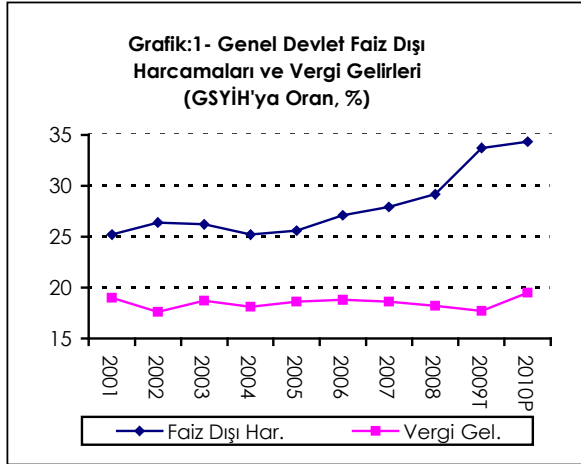
Mali yıl içinde sağlanacak garantili imkân ve dış borcun ikrazı limiti, yılı bütçe kanunuyla belirlenir."

8. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu 10 Aralık 2003 tarihinde kabul edilmiştir. Bu Kanun ile bütçe sisteminin uluslararası standartlara göre yeniden tanımlanması, genel yönetim kapsamındaki tüm kamu idarelerinde bütçe ve muhasebe birliğinin sağlanması ve AB uygulamaları ile uyumlu bir mali yönetim ve kontrol sistemi oluşturulması amaçlanmıştır. Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu 2006 yılından itibaren tüm unsurları ile birlikte uygulanmaya başlanmıştır. Bu uygulama ile 2006 yılı bütçesinin kapsamı genişletilerek "konsolide bütçe"den "merkezi yönetim bütçesi"ne geçilmiştir. Yapılan yeni tanımlama ile merkezi yönetim içinde yer alıp da bütçe dışında kaynak kullanan kamu idareleri de bütçe kapsamına alınmıştır. Böylece tüm kamu idarelerinin gelir ve giderleri bütçe içinde yer almış ve kamu kesimi daha doğru ve gerçekçi bir sınıflandırmaya tabi tutulmuştur. Bu yeni sınıflandırma ile merkezi yönetim bütçesinin uluslararası standartlara göre hazırlanması ve uluslararası göstergelerle kıyaslanması imkânı sağlanmıştır.
9. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu kapsamında uygulamaya konulan bir başka düzenleme ise, Orta Vadeli Program ile Orta Vadeli Mali Plandır. Stratejik amaçlar temelinde kamu politikalarını şekillendirmek ve kaynak tahsisini bu çerçevede yönlendirmek amacıyla ilk Orta Vadeli Program ve Orta Vadeli Mali Plan 2006–2008 dönemi için hazırlanmıştır. Orta vadeli programda uzun vadeli amaçlara katkıda bulunacak şekilde, üç yıllık dönemde öncelik verilecek temel makro ekonomik politikalar ile program dönemi hedef ve göstergelerine yer verilmektedir. Söz konusu düzenleme ile ilk kez 2006 yılından itibaren üç yıllık bütçeleme sistemine geçilmiş bulunmaktadır.
10. 5018 sayılı Kanun ile gelir ve giderleri etkileyecek kanun tasarılarının mali yüklerinin hesaplanması ilkesi getirilmiştir. Kanununun 14. maddesinde " Merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri; kamu gelirlerinin azalmasına veya kamu giderlerinin artmasına neden olacak ve kamu idarelerini yükümlülük altına sokacak kanun tasarılarının getireceği mali yükü, orta vadeli program ve mali plan çerçevesine, en az üç yıllık dönem için hesaplar ve tasarılarına ekler. Sosyal güvenliğe yönelik kanun tasarılarında ise en az yirmi yıllık aktüeryal hesaplara yer verilir" hükmü yer almaktadır.
11. 2001 krizi ardından IMF anlaşması çerçevesinde uygulanan programlarda, IMF tarafından tanımlanan "faiz ve özelleştirme dışı denge" kavramı temel maliye politikası göstergesi olmuştur. Ayrıca, IMF anlaşması çerçevesinde yürütülen bu programlarda "faiz dışı harcamalar" için de belirli limitler getirilmiştir.

### c. 2001 Krizi Sonrası Maliye Politikası Uygulamasına İlişkin Özet Değerlendirme:

2000 Kasım ve 2001 Şubat krizlerinin finans sektöründe yarattığı zararın ve yeniden yapılandırma maliyetinin büyük ölçüde kamu kesimi tarafından üstlenilmesi, gerek borçlanma maliyetlerinin gerekse kamu borç stokunun aşırı ölçüde yükselmesine yol açmıştır. 2001 yılında ortalama DİBS bileşik faiz oranı yüzde 96'ya yükselirken, kamu brüt borç stokunun GSYİH'ya oranı yüzde 79'a çıkmıştır.

Kamu borçlanmasının sürdürülebilirliğini sağlamak için ekonomide yeni bir yapılanma süreci başlatılmış ve disiplinli bir maliye politikası uygulamasına öncelik verilmiştir. Faiz dışı harcamalar kontrol edilirken, dolaylı vergiler ve vergi dışı normal gelirlere ağırlık verilerek, kamu kesiminin önemli oranda faiz dışı fazla vermesi sağlanmıştır. Nitekim IMF tanımlı faiz dışı denge 2002–2006 döneminde GSYİH'nın yüzde 4,8'i kadar fazla vermiştir. Mali disiplinin korunması, faiz oranlarının hızla düşmesine ve borç stokunun GSYİH'ya oranının gerilemesine katkıda bulunmuştur. 2001 yılında yüzde 96 olan ortalama bileşik DİBS faiz oranı 2006 yılında yüzde 20'nin altına düşmüştür. Aynı dönemde, kamu brüt borç stokunun GSYİH'ya oranı da yüzde 79'dan yüzde 50 civarına gerilemiştir. Bu dönemde, özelleştirme gelirleri, kamu bankaları ve merkez bankasından alınan temettü gelirleri ile vergi barışı gibi bir defaya mahsus uygulamalardan sağlanan gelirler de, kamu finansman dengesinin iyileşmesine önemli ölçüde katkıda bulunmuştur.



2007 yılından itibaren, erken genel seçimlerin de etkisiyle, mali disiplinde bir zayıflama gözlenmektedir. 2008–2009 döneminde küresel mali krizin etkisiyle, özellikle dolaylı vergi

gelirlerinde meydana gelen düşüş ve krizin etkilerini hafifletmek için kamu harcamalarında gözlenen artış, kamu dengesinde önemli bir bozulmaya yol açmıştır. Nitekim IMF tanımlı faiz dışı dengenin uzun yıllardan sonra 2009 yılında tekrar açık vermesi beklenmektedir. Kamu finansman dengesindeki bu bozulmaya karşın, 2009 yılında borçlanma faiz oranları düşüş göstermiştir. Ancak, kamu açığındaki sıçrama borçlanma ihtiyacını artırmış ve kamu borç stokunun GSYİH'ya oranında yükselmeye neden olmuştur.

#### **d. Örtülü Mali Kuralların Gevşetilmesi Yönündeki Eğilimler:**

Maliye politikası alanında 2000 yılı ve sonrasında uygulamaya konulan ve örtülü mali kurallar olarak tanımladığımız düzenlemelerden, zaman içinde sapmalar gözlenmiş ve örtülü mali kurallar gevşetilmeye çalışılmıştır. Bu tür uygulamalar, özellikle küresel mali krizin derinleştiği 2009 yılında yaygınlık kazanmaya başlamıştır. Zaman içinde örtülü mali kural uygulamalarında gözlenen sapmaları şu şekilde sıralayabiliriz;

1. Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun ilk yayınlandığı tarihte özel bütçeli idareler kapsamında yer alan Toplu Konut İdaresi Başkanlığı (TOKİ), Kanunun fiilen uygulamaya geçeceği 2006 yılından önce kanun kapsamı dışına çıkartılmıştır. 22 Aralık 2005 tarih ve 5436 sayılı Kanunla Toplu Konut İdaresi Başkanlığı ve 8 Aralık 2005 tarih ve 5273 sayılı Kanunla Toplu Konut İdaresine bağlanan Arsa Ofisi Genel Müdürlüğü, Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu kapsamı dışına çıkartılmıştır. Böylece, son yıllarda arsa ve konut üretiminde büyük bir atılım yapan TOKİ'nin tüm mali işlemleri kamu gelir ve harcamaları kapsamı dışında tutulmuştur<sup>2</sup>.
2. Toplu Konut İdaresi Başkanlığı son yıllarda kamu kurumlarının arsaları karşılığı kamu yatırımlarını da üstlenmeye başlamıştır. Özellikle, hastane, lise-ilköğretim okulu, yurt-pansiyon, sevgi evi ve engelsiz yaşam merkezi gibi kamu yatırımlarının bir kısmı arsa karşılığı TOKİ tarafından yapılmaktadır. Genelde, yatırım maliyeti arsa bedelini aşan projeler kamu yatırım programında yer almakta, ancak konulan yatırım ödenekleri büyük ölçüde kamu yatırım toplamına dâhil edilmemektedir<sup>3, 4</sup>.
3. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun 14. maddesi ile gelir ve giderleri etkileyecek kanun tasarıları için mali yük hesaplaması ilkesi getirilmesine karşın, bu ilkeye uyulmadığı gözlenmektedir. Nitekim son yıllarda uygulamaya konulan ve kamu maliyesi açısından önemli etkileri olan genel sağlık sigortası, sosyal güvenlik reformu, kurumlar vergisi indirimi ve yatırımları teşvik için indirimli kurumlar vergisi uygulanmasına imkân tanıyan yasalara ilişkin kapsamlı bir mali etki çalışması kamuoyuna yansıtılmamıştır. Bu yasaların mali etkisinin boyutu, orta vadeli hedeflere etkisi ve telafi edici politikalara ilişkin herhangi bir açıklama söz konusu olmamıştır.
4. 5018 sayılı Kanunda, Orta Vadeli Program (OVP) ve Orta Vadeli Mali Planın (OVMP) belli süreler içinde yayınlanması hüküm altına alınmışken, genelde bu süreler tam olarak uyulmamaktadır. Özellikle, küresel krizin yarattığı belirsizlik ortamı nedeniyle 2010-2012 dönemine ilişkin OVP ve OVMP'nin açıklanması önemli ölçüde gecikmiştir. Mayıs ayı sonuna kadar açıklanması gereken OVP 16 Eylül 2009 tarihinde, 15 Hazirana kadar açıklanması gereken OVMP ise 18 Eylül 2009 tarihinde resmi gazetede yayınlanabilmiştir.
5. 2009 yılı program ve bütçesi hazırlanırken küresel krizin Türkiye ekonomisine olası etkilerinin gerçekçi bir şekilde değerlendirilememesi, çok yıllık bütçe hazırlama sürecini olumsuz etkilediği gibi, mevcut maliye politikası kurallarından önemli

<sup>2</sup> Detaylı bilgi için, YÜKSELER, Zafer, Gayrimenkul Sektöründe Gelişmeler ve Olası Sorunlar (Ocak 2009, T.C.Merkez Bankası) adlı yayına bakılabilir.

<sup>3</sup> YÜKSELER, Zafer, a.g.e.

<sup>4</sup> Devlet Planlama Teşkilatı, 2008 Yılı Yatırım Programı, 2007.

sapmalara da yol açmıştır. 2009 yılı bütçe açığının önemli ölçüde artması nedeniyle “28 Mart 2002 tarih ve 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun” ile getirilen borçlanma kuralları değiştirilmiştir. Bu değişiklikleri şu şekilde sıralayabiliriz;

- 25 Haziran 2009 tarih ve 5917 sayılı Kanun ile “...2009 yılı için, 1.1.2009 tarihinden geçerli olmak üzere Bakan ve Bakanlar Kurulu tarafından artırılan net borç kullanım tutarının beş katı uygulanır” hükmü getirilmiştir. Böylece, 2009 yılı Bütçe Kanununda 13.571 milyon TL. olarak belirlenen net borç kullanım tutarı, bu düzenleme ile 74.810 milyon TL.sına yükseltilmiş bulunmaktadır.
  - 17 Haziran 2009 tarih ve 5909 sayılı Kanun ile kredi garanti fonuna kaynak temin etmek için 1 milyar TL. özel tertip Devlet iç borçlanma senedi ihraç edilmesi kararlaştırılmıştır. Aynı Kanun ile Toprak Mahsulleri Ofisi Genel Müdürlüğü’nün 2009 yılı kampanya dönemi finansman açığını kapatmak için Hazine Müsteşarlığına ikrazen özel tertip Devlet iç borçlanma senedi ihraç etme yetkisi tanınmıştır.
6. 2001 krizi sonrasında, Kamu Finansmanı ve Borç Yönetimi Kanunu ile Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun yürürlüğe girmesi, maliye politikası uygulamalarında önemli bir disiplin sağlanmasına katkıda bulunmuştur. Ancak, bu dönemde bütçeye ilişkin bazı uygulamaların bu yeni mali çerçevenin mantığı ile tam uyum sağlamadığı da görülmektedir. Bu konuda, TEPAV-Mali İzleme Raporlarından yararlanarak başlıca uygulamaları şu şekilde sıralayabiliriz <sup>5</sup>:
- ÇTTH ve KEY hesaplarının tasfiyesi sırasında ortaya çıkan harcama büyüklüğü bütçe giderlerine yansıtılmamıştır. Bu durum, kamu harcamalarının gerçek seviyesinin görülmesini engellemiştir.
  - İşsizlik Fonu gelirlerinin bir kısmı bazı yatırım harcamalarını finanse etmek için bütçeye aktarılmıştır. Bu uygulama, daha önce kamu gelirleri arasında sayılan bir tutarın tekrar bütçe geliri olarak kaydedilmesine yol açmıştır.
  - Özellikle tedavi giderleri ve yatırım harcamalarından kaynaklanan ve eczaneler, sağlık kuruluşları ve müteahhitlere olan bazı yükümlülüklerin ertelenmesi ile bütçe harcamaları olduğundan daha düşük gösterilmiştir.
  - TMSF’den aktarılan kaynaklar Hazine’ye olan borçlarının tasfiyesi için kullanılmamış, bunun yerine bütçe geliri olarak kaydedilmiştir. Bu uygulama bütçe performansının daha olumlu görülmesini sağlamıştır.

#### **e. Mali Kural Nedir ve Mali Kurala Niçin İhtiyaç Duyuluyor?**

1990’lı yıllarda kural bazlı maliye politikası uygulamaları gittikçe yaygınlık kazanmıştır. Bugün, dünya genelinde 81 ülkede “mali kural” uygulaması bulunmaktadır <sup>6</sup>. Birçok ülke artan bütçe açıklarını daraltmak ve uzun dönem maliye politikalarının sürdürülebilirliğini sağlamak amacıyla mali kural uygulamasına başvurmuşlardır. Mali kuralların oluşturulmasına neden olan bazı etkenleri şu şekilde sıralayabiliriz <sup>7</sup>;

<sup>5</sup> TEPAV, “Mali İzleme Raporu”, çeşitli sayılar. TEPAV İstikrar Enstitüsü tarafından hazırlanan “Mali İzleme Raporları” ve “Mali Saydamlık İzleme Raporları”, mali disiplinden sapma ve mevcut mali mevzuatla uyumlu olmayan bütçe uygulamaları konusunda ayrıntılı değerlendirmeler içermektedir.

<sup>6</sup> LOMBARDO, Davide, “The Design of Fiscal Rules”, IMF-Turkish Banks’ Association Seminar, February 16, 2009.

<sup>7</sup> GÜNAYDIN, İhsan ve ESER, L.Yahya, “Maliye Politikasında Yeni Trend: Mali Kurallar”, Maliye Dergisi, Sayı: 156, Ocak-Haziran 2009.

- Bazı gelişmiş ülkelerde refah devleti anlayışının bir sonucu olarak sosyal harcamalardaki artışın, gelişmekte olan ülkelerde ise borç servisinin büyük bütçe açıklarına neden olması,
- Politikacıların oy maksimizasyonu için maliye politikası araçlarını keyfi olarak kullanması ve maliye politikasının bu amaca en uygun araç konumunda olması,
- Anayasal iktisat görüşünün önem kazanmaya başlaması,
- Toplumda, politikacıların alacakları kararların daha şeffaf, daha güvenilir ve belirli bir kurala dayalı olması yönündeki taleplerin güçlenmesidir.

Mali kuralların ortaya çıkışında bu faktörler etkili olmakla birlikte uygulamada, makroekonomik istikrarın sağlanması, maliye politikalarına güvenin artırılması, bütçe açıklarının daraltılması, kamu müdahalesinin olumsuz dışsallıklarının azaltılması, siyasi popülizmin engellenmesi ve diğer ekonomik politikaların da desteklenmesi amaçlanmaktadır <sup>8</sup>. Bu çerçevede, maliye politikasının etkinliğini artırmak ve bütçeleme sürecinden kaynaklanan sorunlar ve etkinsizliklerin kaldırılması hedeflenmektedir.

Çeşitli ülkelerin deneyimleri ve konuya ilişkin çalışmalar incelendiğinde, mali kural uygulamalarının dört ana gruba ayrıldığı gözlenmektedir. Bu gruplar <sup>9</sup>;

1. **Açık Kuralları (Deficit Rules):** Bu kural, denk bütçe kuralı, altın kural (yatırım harcamaları hariç denk bütçe) veya bütçe açığını sınırlayıcı kuralları kapsamaktadır.
2. **Borç Kuralları (Debt Rules):** Brüt veya net kamu borcu üzerine sınır getiren düzenlemeler.
3. **Harcama Kuralları (Expenditures Rules):** Toplam harcama üzerine sınır getirilmesi, reel veya nominal harcama büyümesine sınır getirilmesi veya belirli harcama gruplarına (faiz dışı harcamalar gibi) sınır getirilmesi yönündeki düzenlemeler.
4. **Gelir Kuralları (Revenue Rules):** Genel vergi yüküne bir tavan getirilmesi ve beklenmeyen gelir artışlarının tahsisine yönelik düzenlemeler.

Ülke deneyimleri dikkate alındığında açık ve borç kuralına dayalı mali kuralın daha yaygın ve uzun süreden beri uygulandığı görülmektedir. Son yıllarda harcama kuralı da yaygınlık kazanmaktadır. Uzun dönemde mali sürdürülebilirliği garanti altına almak ve mali istikrarı korumak için borç ve açık kuralının birlikte uygulandığı ve bu bileşimin bütçe performansı üzerinde daha olumlu etkide bulunduğu görülmektedir <sup>10</sup>.

Ülkelerin pek çoğunda tek bir mali kural değil, genelde birkaç kural birlikte uygulanmaktadır. Bu durum, özellikle AB ülkelerinde belirgin olarak gözlenmektedir. Bilindiği gibi, AB-Euro Bölgesinde ortak bir para politikası uygulanırken, maliye politikası uygulamaları farklılık göstermektedir. AB ülkelerinde, maliye politikalarında uyum sağlayabilmek için Maastricht kriterleri ve bu kriterleri destekleyici ek mali kural uygulamaları gittikçe yaygınlık kazanmıştır. Nitekim, 1990 yılında AB ülkelerinde uygulanan mali kural sayısı 16 iken, bu sayı 2005 yılında 61'e, 2008 yılında ise 67'ye yükselmiştir <sup>11</sup>. AB-Kamu Maliyesi Raporuna göre, 67

<sup>8</sup> GÜNAYDIN, İhsan ve ESER, L.Yahya, a.g.e.

<sup>9</sup> DEBRUN, Xavier vd "A New Fiscal Rule: Should Israel "Go Swiss?"", IMF Working Paper, WP/08/87, April 2008.

<sup>10</sup> DEBRUN, Xavier, "The Design of Fiscal Policy Rules: Principles and Cross-country Perspective", 1 December 2008, Hazine Müsteşarlığı tarafından düzenlenen Mali Kurallar Çalıştayında sunulmuştur.

<sup>11</sup> Public Finances in EMU, 2009.



adet mali kuralın 26 tanesi bütçe dengesi ile ilgili iken, 18 tanesi borç kuralı, 17 tanesi ise harcama kuralı ile ilişkilidir. Ülkelerin üniter veya federal yapıda olması ile yerel yönetimlere ilişkin mali düzenlemeler, uygulanmakta olan mali kuralların tanım ve sayısını belirleyici bir unsur olmaktadır.

**Tablo 1- Mali Kural Tiplerine Göre Hedef Tanımları**

Bütçe Dengesi Kuralları	Altın Kural	Denk Bütçe Kuralı	Nominal Limit	GSYH'nin Yüzdesi Olarak Limit	Yapısal Kurallar	Toplam
		<b>5</b>	<b>10</b>	<b>7</b>	<b>1</b>	<b>3</b>
Borç Kuralları	Nominal Borç Sınırı	GSYH'nin Yüzdesi Olarak Sınır	Ödeme Kapasitesiyle İlgili Borç Sınırı	Diğer		Toplam
	<b>5</b>	<b>3</b>	<b>8</b>	<b>2</b>		<b>18</b>
Harcama Kuralları	Nominal Harcama Limiti	Reel Harcama Sınırı	Nominal Harcama Büyüme Hızı	Reel Harcama Büyüme Hızı	Diğer	Toplam
	<b>5</b>	<b>2</b>	<b>4</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>17</b>
Gelir Kuralları	Vergi Sınırı (% GSYH)	Vergi Oranlarına İlişkin Kurallar	Gelir Fazlalarnın Tahsisi	Diğer		Toplam
	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>4</b>	<b>1</b>		<b>6</b>

Kaynak: Public Finances in EMU, 2009.

#### f. Küresel Krizin Mali Kural Uygulamalarına Etkisi:

2008–2009 döneminde yaşanan küresel kriz ve krize karşı alınan önlemler maliye politikalarının önemli ölçüde gevşetilmesine neden olmuştur. Bu durum, bütçe açıklarının hızla artmasına ve borç/GSYİH oranlarının yükselmesine yol açmıştır. Nitekim G–20 ülkeleri genelinde, kriz öncesi dönemde bütçe açığının ve brüt borç stokunun GSYİH'ya oranı, sırasıyla, yüzde 1 ve yüzde 62 iken, bu oranlar 2009 yılında yüzde 7,9 ve yüzde 75,1'e sıçramıştır. Gelişmiş G–20 ülkelerinin mali performansındaki bozulma çok daha belirgin olmuştur. Gelişmiş G–20 ülkelerinde, bu dönemde, bütçe açığının GSYİH'ya oranı yüzde 1,9'dan yüzde 9,7'ye, brüt borç stokunun GSYİH'ya oranı ise yüzde 78,2'den yüzde 98,9'a çıkmıştır. Bu durum, belirli bir süre sonra maliye politikalarının dengelenmesi ihtiyacını gündeme getirmiş ve bu çerçevede “mali kural” uygulamalarının tekrar değerlendirilmesi ve tartışılması sürecini başlatmıştır<sup>12</sup>.

**Tablo-2- Bütçe Dengesi ve Brüt Borç Stokunun GSYİH'ya Oranları ( Yüzde )**

	Bütçe Dengesi				Brüt Borç Stoku			
	2007	2009	2010	2014	2007	2009	2010	2014
<b>Dünya</b>	<b>-0,5</b>	<b>-6,7</b>	<b>-5,6</b>	<b>-2,8</b>				
Gelişmiş Ülkeler	-1,2	-8,9	-8,1	-4,7				
Yükselen Piyasa Ekonomileri	0,7	-4,0	-2,8	-0,7				
Düşük Gelirli Ülkeler	-0,2	-3,8	-2,0	-1,4				
<b>G–20 Ülkeleri</b>	<b>-1,0</b>	<b>-7,9</b>	<b>-6,9</b>	<b>-3,7</b>	<b>62,0</b>	<b>75,1</b>	<b>80,2</b>	<b>85,9</b>
<b>Gelişmiş G–20 Ülkeleri</b>	<b>-1,9</b>	<b>-9,7</b>	<b>-8,7</b>	<b>-5,3</b>	<b>78,2</b>	<b>98,9</b>	<b>106,7</b>	<b>118,4</b>
ABD	-2,8	-12,5	-10,0	-6,7	61,9	84,8	93,6	108,2
Japonya	-2,5	-10,5	-10,2	-8,0	187,7	218,6	227,0	245,6
Almanya	-0,5	-4,2	-4,6	0,0	63,4	78,7	84,5	89,3
<b>Diğer G–20 Ülkeleri</b>	<b>0,3</b>	<b>-5,1</b>	<b>-4,1</b>	<b>-1,3</b>	<b>37,4</b>	<b>38,9</b>	<b>39,6</b>	<b>36,2</b>
Türkiye	-2,1	-7,0	-5,3	-4,8	39,4	48,1	49,6	52,8
Brezilya	-2,8	-3,8	-1,2	-1,0	66,8	68,5	65,9	58,8
Güney Afrika	1,2	-4,4	-4,7	-2,5	28,5	30,8	33,5	34,8

Kaynak: IMF, The State of Public Finances Cross-Country Fiscal Monitor: November 2009.

<sup>12</sup> IMF, “The State of Public Finances Cross-Country Fiscal Monitor: November 2009”, Prepared by the Staff of the Fiscal Affairs Department, November 3, 2009.

Ulusal ve uluslar üstü düzeyde mali kural uygulamalarının yaygın olduğu AB ülkelerinde de, küresel krizin mali performans ve mali kural uygulamaları üzerindeki olumsuz etkisi çok daha belirgin olmuştur. Kriz öncesi dönem olan 2007 yılında AB ülkelerinde, bütçe dengesi ve brüt borç stokunun GSYİH'ya oranları sırasıyla, yüzde -0,8 ve yüzde 58,7 iken, bu oranlar 2009 yılında yüzde -6,0 ve yüzde 72,6'ya yükselmiştir. Bu olumsuz gelişmenin etkisiyle 2010 yılında 27 AB ülyesinin 23'ünün yüzde 3'lük bütçe açığı sınırını, 13 ülkenin ise yüzde 60'lık brüt borç stoku sınırını aşması beklenmektedir.

**Tablo-3- AB Ülkelerinde Bütçe Dengesi ve Brüt Borç Stokunun GSYİH'ya Oranları**

	2006	2007	2008	2009	2010
	<b>Bütçe Dengesi / GSYİH (%)</b>				
EURO Bölgesi (16 Ülke)	-1,3	-0,6	-1,9	-5,3	-6,5
AB (27 Ülke)	-1,4	-0,8	-2,3	-6,0	-7,3
%3 Bütçe Açığı Sınırını Aşan Ülke Sayısı	5	2	11	20	23
	<b>Brüt Borç Stoku-GSYİH Oranı (%)</b>				
EURO Bölgesi (16 Ülke)		66,0	69,3	77,7	83,8
AB (27 Ülke)		58,7	61,5	72,6	79,4
% 60 Brüt Borç Sınırını Aşan Ülke Sayısı		8	9	11	13

Kaynak: Public Finances in EMU 2009.

Ülke deneyimleri, mevcut mali kuralların küresel krizin neden olduğu dışsal şokun kamu maliyesi üzerinde yarattığı bozulmayı önlemekte yetersiz kaldığını göstermektedir. Ayrıca, mali kurallar ile krize karşı yürütülen ekonomik politikaların bazen çeliştiği ve mali kural uygulamalarının ertelendiği görülmektedir. Ulusal veya uluslar üstü mali kural uygulayan 72 ülkeyi kapsayan bir anket çalışmasına göre, 31 ülke (yüzde 43'ü) mevcut mali kural uygulamalarında bir değişiklik yapma ihtiyacını duymamış, 25 ülke (yüzde 35'i) mevcut mali kuralda değişiklik yapmamış ancak ekonomik politika uygulamalarında çelişki ile karşılaşmış, 16 ülke ise (yüzde 22'si) mevcut mali kural uygulamalarını askıya almıştır<sup>13</sup>. Mevcut mali kural uygulamalarında değişiklik yapma ihtiyacı duymayan 31 ülkenin 15'ini AB üyesi ülkeler oluşturmakta ve bu ülkelerin çoğunluğu halen "Büyüme ve İstikrar Paketi" ile getirilen mali kuralları ihlal etmiş bulunmaktadır. Bilindiği gibi, AB tarafından ortak uygulanan "Büyüme ve İstikrar Paketine" uyumun uzun bir dönemi kapsamı ve uluslar üstü bir mali kural olmasının, ankette bu tür bir sonucun çıkmasında etkili olduğu tahmin edilmektedir. Bu ülkeler hariç tutulduğunda, mali kural uygulamasının dışsal şok karşısında yetersiz kaldığı daha belirgin olarak görülmektedir.

Türkiye'de de, erken genel seçim, IMF anlaşmasının sona ermesi ve küresel kriz, 2007-2009 döneminde maliye politikası hedeflerinden sapmaya neden olmuştur. Özellikle, dünya genelinde olduğu gibi Türkiye'de de küresel krizin yarattığı dışsal şok, 2009 yılında bütçe dengelerinin hızla bozulmasına yol açmıştır. Bu durum, gerek maliye politikasında gerek örtülü mali kural uygulamalarında gevşemeyi de beraberinde getirmiştir.

IMF anlaşmaları 2000 yılı ve sonrasında uygulanan maliye politikalarında temel bir çapa oluşturmuştur. Bu dönemde, niyet mektuplarında yer alan IMF tanımlı faiz dışı bütçe fazlasının GSYİH'ya oranı ile faiz dışı bütçe harcamalarına ilişkin limitler, temel politika hedefleri olarak kabul edilmiştir. Bu hedeflerin belirli aralıklarla gözden geçirilmesi de, iç ve dış ekonomik çevreler açısından mali disiplinin sürdürülmesi ve izlenmesi bakımından temel bir unsur oluşturmuştur. Ancak, 2008 yılı ortasında IMF anlaşmasının sona ermesi ve yeni bir anlaşmanın sürekli olarak ertelenmesi, kamuoyunda mali disiplinin korunması için "mali kural" uygulamasına geçilmesi tercihini gündeme getirmiştir. Borçlanma maliyetlerindeki önemli düşüşe karşın borç/GSYİH oranının tekrar yükselmesi ve IMF ile yapılan program görüşmelerinde "mali kural" konusunun tartışılması da, iç ve dış ekonomik çevrelerin "açık mali kurala" geçilmesi yönündeki beklentilerini güçlendirmiş bulunmaktadır.

<sup>13</sup> IMF, Fiscal Rules – Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances, December 16, 2009.

Türkiye’de uzun bir süredir IMF programları uygulanmasına karşın, kapsamlı bir vergi ve harcama reformunun gerçekleştirilememesi, mali disiplinin sürdürülebilirliği konusunun sürekli gündemde kalmasına neden olmuştur. Özellikle, IMF programlarında belirlenen hedeflere ulaşmak için bir defaya mahsus gelir ve harcama önlemlerine sık başvurulması, mali uyumun kalitesi ve sürdürülebilirliği konusunda kuşkuları artırmıştır. Genel harcama kesintileri, tahakkuk eden ödemelerin ertelenmesi, vergi ve varlık barişi affından sağlanan gelirler, özelleştirme-işsizlik fonu ve TMSF gelirlerinin bütçeye aktarılması, Merkez Bankası ve kamu bankaları karlarından bütçeye aktarım gibi uygulamalar, bütçe açıklarının ve borç/GSYİH oranının düşürülmesine katkıda bulunmuştur. Ancak, bu uygulamalar aynı zamanda mali uyumun kalitesi ve mali disiplinin sürdürülebilirliği konusundaki tartışmaların ikincil planda kalmasına da yol açmıştır.

#### **f. Açık Mali Kurala Geçiş ve Orta Vadeli Programda Önerilen Mali Kural:**

Ülkemizde de açık mali kurala geçiş konusunda ilgili kuruluşlar tarafından çeşitli hazırlık çalışmaları yapılmıştır. Nitekim Hazine Müsteşarlığı, 2008 yılı sonunda uluslararası “Mali Kurallar Çalıştayı” düzenlemiştir. Bu çalıştay ile mali kuralın seçimi, etkinliği, uygulaması ve denetimi konusunda genel değerlendirmelerin yanı sıra, çeşitli ülkelerin deneyimleri de incelenmiştir<sup>14</sup>. Belirlenen mali kural yanı sıra, mali kuralın hukuki niteliği (anayasa hükmü, kanun hükmü veya hükümet taahhüdü) ile mali kuralın denetimi (parlamento veya bu amaçla kurulmuş bağımsız otorite tarafından) konusu da, ülkeler itibarıyla önemli farklılıklar göstermektedir.

Bilindiği gibi, 2010–2012 dönemini kapsayan Orta Vadeli Programda açık mali kural uygulamasına geçileceği açıklanmış bulunmaktadır. “Mali Kural” konusunda iç ve dış kamuoyunun beklentilerine cevap vermek ve orta vadede mali istikrarın korunması amacıyla, Orta Vadeli Programda mali kurala ilişkin yasal altyapı ile mali kuralın uygulanması, izlenmesi ve kontrolüne ilişkin düzenlemelerin 2010 yılında tamamlanması hedeflenmektedir<sup>15</sup>. Böylece, 2011 yılı bütçe döneminden itibaren kamu mali yönetiminin belirlenen mali kurala göre yürütülmesi sağlanacaktır. Öngörülen mali kural şu formülle ifade edilmektedir;

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

$\Delta a$  = Kamu açığındaki uyarılama / GSYH

$a_{-1}$  = Bir önceki yıl gerçekleşen kamu açığı / GSYH

$a^*$  = Orta-uzun vadede hedeflenen kamu açığı / GSYH

$b$  = GSYH reel büyüme hızı

$b^*$  = GSYH reel büyüme hızının uzun dönemli ortalaması

$y$  = Kamu açığının orta-uzun vadeli hedefine yakınsama hız katsayısı

$k$  = Döngüsel (konjonktürel) etkiyi yansıtırma katsayısı

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

Orta Vadeli Programda, formülde yer alan parametrelere ilişkin değerlerin, kamu açığının tanım ve kapsamının, uygulama, izleme ve raporlamaya ilişkin ayrıntıların, istisnai hükümler ve diğer hususların mali kurala ilişkin alt yapıyı oluşturma sürecinde nihai hale getirileceği belirtilmektedir.

Orta Vadeli Programda öngörülen mali kural, açık kuralına dayanmaktadır. Ancak öngörülen mali kural ile orta-uzun vadede kamu açığının milli gelire oranının, sürdürülebilir bir borç yapısı ile uyumlu bir düzeyde gerçekleşmesi hedeflenirken, bir önceki yıl gerçekleşen açığın orta-uzun vadeli hedeften sapma düzeyi ve ekonomik konjonktür de dikkate alınmaktadır.

<sup>14</sup> Hazine Müsteşarlığı, “Mali Kurallar Çalıştayı”, 1-2 Aralık 2008.

<sup>15</sup> DPT, “Orta Vadeli Program (2010–2012)”, 16 Eylül 2009 tarih ve 27351 sayılı Mükerrer Resmi Gazetede yayımlanmıştır.

## g. Genel Değerlendirme ve Sonuç:

Geçmiş mali performansı olumlu ve maliye politikası uygulamalarında başarılı ülke ve hükümetler açısından, mali kural uygulamasının gerekli olmadığı, ancak mali istikrar konusunda geçmiş performansı olumsuz olan ülke ve hükümetler açısından, mali kural uygulamasının yararlı olduğu ve bu ülkelerde ekonomik istikrar ve büyümeyi olumlu etkilediği ileri sürülmektedir. Teknik olarak iyi hazırlanmış, tutarlı ve şeffaf bir şekilde uygulanmış mali kuralın, maliye politikasında belirginlik yaratarak beklentileri olumlu etkilediği, ekonomide istikrar ve büyümeye olumlu katkıda bulunduğu kabul edilmektedir <sup>16</sup>.

Türkiye'de 2000 yılı öncesinde kamu maliyesine ilişkin uygulamalar dikkate alındığında, maliye politikasının istikrar ve sürdürülebilirlik açısından önemli sorunlara neden olduğu görülmektedir. IMF ile yürütülen istikrar programı ve bu çerçevede uygulamaya konulan yasal düzenlemelerin etkisiyle 2000 yılı sonrasında mali disiplin sağlanmış, sürekli faiz dışı fazla verilmiş ve borç stokunun GSYİH'ya oranı ciddi ölçüde düşürülmüştür. Ancak, son yıllarda erken genel seçim, IMF anlaşmasının sona ermesi ve küresel kriz nedeniyle mali disiplinde bir gevşeme gözlenmektedir. Özellikle, küresel krizin etkisiyle uzun yıllardan sonra 2009 yılında faiz dışı denge ilk kez açık vermiş ve borç stokunun GSYİH'ya oranında yükselme gözlenmiştir. Bu durum, iç ve dış ekonomik çevrelerde mali kural uygulanmasına geçilmesi yönünde beklenti yaratmıştır.

2010-2012 dönemini kapsayan Orta Vadeli Programda, 2011 bütçe döneminden itibaren mali kural uygulamasına geçilmesi öngörülmüştür. Programda öngörülen mali kural, kamu açığında ekonominin içinde bulunduğu konjonktür dikkate alınarak yapılacak uyumu belirlemektedir. Önerilen mali kuralın gerek ekonomik istikrar gerek borçların sürdürülebilirliği açısından olumlu olduğu düşünülmektedir. Ancak, Türkiye'nin geçmiş bütçe uygulamaları ve finansman politikaları dikkate alındığında, bütçe dengesi ile borç stoku arasındaki ilişkinin şeffaf bir şekilde oluşturulması ihtiyacı gözden kaçırılmamalıdır.

Orta Vadeli Programda öngörülen ve sadece kamu açığındaki uyarlamaya dayalı mali kural uygulamasının yeterli olmayacağı yönünde, kamuoyunda da çeşitli değerlendirmeler yapılmaktadır <sup>17</sup>. Bilindiği gibi, 2000 yılı öncesinde özel tertip tahvil ve ikraz uygulaması ile ödenek tahsis edilmeksizin bütçe harcamalarının gerçekleştirilmesi uygulamaları yaygınlik kazanmıştır. Bu durum, özellikle bütçenin faiz yükünü aşırı boyutlara çıkarmış ve borçlanma faiz oranlarını olumsuz etkilemiştir. Ayrıca, son dönemlerde borçlanmaya ilişkin mevcut düzenlemelerde değişiklik yapılması ve tekrar özel tertip tahvil ihracına yönelik girişimlerde bulunulması dikkate alındığında, bütçe dengesi ile borç stoku arasındaki ilişkinin tutarlı ve kapsamlı bir şekilde belirlenmesi gerekmektedir.

Mali kural kadar, bu kuralın hukuki dayanağı, uygulanması, denetimi ve raporlanması da önemlidir. Demokrasinin gereği olarak, bütçenin hazırlanması, uygulanması ve denetiminin siyasi bir süreç olması, bu konuyu daha önemli hale getirmektedir. Mali kuralın uygulanması ve denetimi konusunda ülkelerin siyasi yapısına ve geleneklerine göre oldukça farklı uygulamalar söz konusu olmaktadır. Öngörülen mali kuralın hukuki dayanağı, uygulanması, raporlanması ve izlenmesi konusunda, henüz bir açıklık bulunmamaktadır. Mali kurala ilişkin tartışmaların, bu konularda yapılacak düzenlemelerle birlikte kamuoyunda çok daha fazla tartışılacağı düşünülmektedir <sup>18</sup>.

Mali kural kadar mali saydamlık konusunda da iyileşme sağlamak çok önemli bir adım olacaktır. Son yıllarda mali saydamlık konusunda ilerlemeler sağlanmasına karşın, Türkiye'nin bu konuda yeterli bir performans gösterdiği söylenemez. Vergi, harcama ve kamu maliyesinde saydamlık konusunda yapısal düzenlemelerle eşgüdümlü olarak mali kural

<sup>16</sup> KOPITS, George, "Fiscal Rules: Useful Policy Framework or Unnecessary Ornament?", IMF Working Paper, WP/01/145, September 2001.

<sup>17</sup> Bakınız; ÖZYILDIZ, Hakan "Doğru Mali Kuralın Gerekliliği", 8 Kasım 2009 tarihli Habertürk Gazetesi.

<sup>18</sup> Bu konuda bakınız; TEPAV Mali İzleme Raporu, 2008 Haziran-Temmuz-Ağustos ve BORAN, Ege, "Brezilya'dakine Benzer Bir Mali Sorumluluk Düzenlenmesi Yapılmalı." TEPAV, 27 Haziran 2008.

uygulanmasına geçilmesinin daha yararlı olacağı düşünülmektedir. Kamu harcamalarında yeterli esnekliğin olmaması, kamu açığında yapılacak uyarlamaların önemli ölçüde yatırım harcamalarının kısılması ile sonuçlanması söz konusu olabilecektir. Böyle bir durum, orta-uzun vadede ekonomik ve sosyal alt yapının iyileştirilmesi ve istihdam imkânlarının geliştirilmesi açısından ciddi sorunlar yaratabilir. Kamu gelirlerinde yapılacak uyumda ise, bir defalık gelir artırıcı düzenlemeler ile dolaylı vergi artışlarına başvurulması, ekonomide belirsizlikleri artırırken, üretim maliyetlerini de olumsuz etkileyebilecektir.

Mali kural uygulamasına ilişkin yapılan bazı çalışmalarda, ekonomik belirsizliklerin yaygın olduğu bir ortamda mali kural uygulamasına geçilmesinin, mali kuraldan beklenen yararın sağlanmasını engellediği gibi bazı ek sorunlar da yaratabileceği ileri sürülmektedir<sup>19</sup>. Bilindiği gibi, mali kuralın uygulanmaya başlanacağı 2011 yılı, genel seçimlerin yapılacağı ve küresel krizin olumsuz etkilerinin halen sürmekte olduğu bir yıl olacaktır. Bu durum genel ekonomik performans açısından hem avantaj hem de bazı riskleri bünyesinde birlikte taşımaktadır. Böyle bir dönemde, maliye politikası konusunda güçlü bir taahhütte bulunulması hem beklentileri hem de genel ekonomik performansı olumlu etkileyecek bir unsur olarak değerlendirilmektedir. Ancak, pek çok ülkede olduğu gibi Türkiye'de de seçim dönemleri mali disiplinin gevşetildiği bir dönem olmaktadır. Buna ilave olarak, küresel kriz nedeniyle ekonomide büyüme ve istihdam sorununun ağırlaşması da, önümüzdeki kısa dönemde maliye politikasının sıkılaştırılması imkânını azaltmış bulunmaktadır. Mali kural uygulamasının böyle bir ortamda başlatılmasının, mali kuralın kredibilitesi açısından bazı riskleri de beraberinde getirmesi söz konusu olabilecektir.

Mali kural, maliye politikası uygulamalarında belirginlik yaratması açısından olumlu bir araç olmakla birlikte, kamu maliyesi ve ekonomik istikrar açısından sihirli bir araç olarak değerlendirilmemelidir. Nitekim, 2008–2009 döneminde yaşanan küresel krizin yol açtığı dışsal şok, mali kuralların kamu maliyesinde istikrar sağlamak açısından yetersiz kaldığını da göstermiş bulunmaktadır. Mali kuralın istikrarlı ve güvenilir bir maliye politikası oluşturmak yanı sıra, ekonominin karşılaşılabileceği dışsal şoklara da uyum sağlayabilmesi ihtiyacının göz ardı edilmemesi gerekmektedir.

---

<sup>19</sup> IMF, Fiscal Rules – Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances, December 16, 2009.

**Ek Tablo: 1- Kamu Maliyesine İlişkin Temel Göstergeler (GSYİH'ya Oran, Yüzde)**

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009 T	2010 P
Genel Devlet Gelirleri	30,9	31,0	31,6	31,5	32,9	34,7	33,6	33,1	33,5	35,7
— Vergi Gelirleri	19,0	17,6	18,7	18,1	18,6	18,8	18,6	18,2	17,7	19,5
— Diğer Gelirler	11,9	13,4	12,9	13,4	14,3	15,9	15,0	14,9	15,8	16,2
Genel Devlet Harcamaları	42,8	41,7	39,5	35,6	32,8	33,2	33,8	34,7	40,1	40,3
—Faiz Harcamaları	17,6	15,3	13,3	10,4	7,2	6,1	5,9	5,6	6,4	6,0
—Faiz Dışı Harcamalar	25,2	26,4	26,2	25,2	25,6	27,1	27,9	29,1	33,7	34,3
Genel Devlet Borçlanma Gereği	11,8	10,8	7,9	4,1	-0,2	-1,5	0,2	1,6	6,6	4,7
Kamu Kesimi Borçlanma Gereği (1)	12,1	10,0	7,3	3,6	-0,3	-2,0	0,1	1,6	6,4	4,2
IMF Tanımlı Kamu Kesimi Faiz Dışı Dengesi (1)	...	3,5	5,2	5,4	4,8	4,9	3,0	1,6	-2,1	-0,3
Kamu Brüt Borç Stoku	78,8	73,3	65,4	59,5	54,1	48,2	41,6	39,0	47,0	49,0
Kamu Net Borç stoku	66,4	61,5	55,1	49,0	41,6	34,0	29,1	25,9	33,0	...
Ortalama DİBS Bileşik Faiz Oranı (%)	96,2	63,8	45,0	25,7	16,9	18,2	18,8	19,3	10,0	...

Kaynak: DPT, Yıllık Programlar.

Not: Genel Devlet; konsolide bütçe (2001–2005)/ merkezi yönetim bütçesi (2006–2009), mahalli idareler, döner sermayeli kuruluşlar, işsizlik sigortası fonu, sosyal güvenlik kuruluşları ve bütçe dışı fonları kapsamaktadır.

(1) Genel Devlet ve KİT'leri kapsamaktadır.

