



## Mali Kural Kavramı ve Politika Çerçevesi

N. Hande SEVGİ<sup>1</sup>

### Fiscal Rule Concept and Policy Framework

#### ARTICLE INFO

##### *Article History:*

Date Submitted: 19.12.2017

Date Accepted: 21.01.2018

##### *JEL Classification:*

E60

E62

E63

##### *Keywords:*

Fiscal Discipline,

Fiscal Rule,

Monetary Policy,

Rule Based Policy.

#### ABSTRACT

In point of fact, the notions such as transparency and accountability have gained significance in recent years and have made fiscal discipline and fiscal rule more popular concept for achieving fiscal discipline. There observed an increase in the number of countries preferring to apply rules in fiscal policy between years 2000 and 2015.

The fiscal policies of governments can lead to an increase in budget deficits and therefore debt stocks. The new financial crises have been built on such issues. The fiscal rule, which can be regarded as a rule-based policy tool, is the instrument of fiscal policy that can be used to ensure fiscal discipline and to prevent such problems from occurring.

In this study, rule-based fiscal policies for ensuring fiscal discipline is explained specific to fiscal rule concept. This is a descriptive study that examines the terms fiscal discipline and fiscal rule and the relationship between them.

<sup>1</sup> Araş. Gör., Gazi Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, İktisat Bölümü, [handesevgi@gazi.edu.tr](mailto:handesevgi@gazi.edu.tr)

## Özet

Şeffaflık ve hesap verilebilirlik gibi nosyonların son yıllarda önem kazanıyor olması, mali disiplini ve mali disiplinin sağlanmasını yönünde mali kural kavramını daha popüler bir kavram haline getirmiştir. Maliye politikasında kural uygulamalarının tercih eden ülke sayısında 2000-2015 yılları arasında artış gözlenmektedir.

Hükümetlerin izledikleri maliye politikaları, bütçe açıklarının ve dolayısıyla borç stoklarının artmasına sebep olabilmektedir. Yeni mali krizler bu ve bu gibi sorunlar üzerine inşa edilmiştir. İradi maliye politikalarının yerini kurala bağlı politikalara bırakması olarak görülebilecek olan mali kural, mali disiplinin sağlanması ve bu gibi sorunların oluşmasını önlemede kullanılan bir maliye politikası aracı niteliğindedir.

Bu çalışmada, mali disiplinin sağlanması yönünde kurala bağlı maliye politikaları mali kural kavramı özelinde açıklanmaktadır. Çalışma, mali disiplin ve mali kural kavramlarını ve bu iki kavram arasındaki teorik ilişkiyi inceleyen betimsel bir çalışmadır.

**Anahtar Kelimeler:** Mali Disiplin, Mali Kural, Maliye Politikası, Kurala Bağlı Politikalar.

## Giriş

Siyasi, sosyal ve ekonomik konjonktür değişmekte ve bu değişim olgusu kendini sürekli yenilemektedir. Meydana gelen yeni oluşumlar ülkelerin siyasi yapılarını ve ekonomilerini etkilemektedir. Bu bağlamda mevcut politikalar da değişiklik göstermektedir. Maliye politikalarının gelişmekte olan mali disiplin anlayışı çerçevesinde literatüre giren mali kural kavramı ile birlikte farklılaştığı söylenebilir.

Mali disiplini devletin çeşitli kademelerinde yasalara veya anayasaya dayandırarak kalıcı kurullarla sağlama teşebbüsü 1900'lerin başına kadar gitmektedir. Bu süreç içinde üç önemli dalga tanımlanabilir. Birinci dalgada alt yönetim birimleri yer almaktadır. Bazı federal devletlerdeki bu alt yönetim birimleri, bağımsız olarak altın kural uygulamışlardır. Bu kuralda, 19. yüzyılın ortalarından itibaren çoğu ABD eyaletleri ve 1920'lerden itibaren de İsviçredeki

bazı kantonlar, denk bütçeyi bir zorunluluk olarak görmüşlerdir. Aslında amaçları, sermaye harcamalarının, merkezi hükümetin mali yardımı olmadan, piyasa tabanlı finansmanına erişebilmektir. İkinci dalga, İkinci Dünya Savaşı sonrasını kapsamaktadır. Bir takım endüstrileşmiş ülkeler gerçekleştirdikleri parasal reformları takip eden istikrar programlarını destekleyen denk bütçe kuralını uygulamışlardır.. Bütçe açıklarının belirli yerel kaynaklardan finanse edilmesini sınırlayan veya bunlara yasaklama getiren diğer kurallar, bazı gelişmekte olan ülkelerde de 1960larda kabul edildi. Üçüncü dalga, Yeni Zelanda'nın 1994'te Mali Sorumluluk Yasası'nı<sup>2</sup> yürürlüğe koymasıyla başlamaktadır. Yeni Zelanda'da Mali Sorumluluk Yasası'nın yürürlüğe girmesi, kabaca enflasyon hedeflemesi politikasını uygulamasından hemen sonra uygulanmaya başlanmıştır. Yeni Zelanda'nın akabinde artan sayıda sanayileşmiş ülkeler ve yükselen piyasa ekonomileri mali kural uygulamasına başlamışlardır. Bu kurallar, denk bütçe zorunluluklarını, borç ve harcama limitlerini içermektedir. Önceki iki dalgadan farklı olarak, bu dalgadaki kuralların ortak paydası, az ya da çok, şeffaflık standartlarıyla destekleniyor olmalarıdır. (Kopits, 2001:4-5)

Kuralların bu kadar önem kazanmasında ve dikkate alınmasında Avrupa Birliği'nin Ekonomik ve Parasal Birlik üyeliğinin üçüncü aşamasını oluşturan Maastricht kriterlerine uyum sağlanması aşaması rol oynayan unsurlar arasındadır. Ekonomik ve Parasal Birlik üyesi olmak isteyen Avrupa Birliği üyelerini ve Avrupa Birliği'ne üye olmak isteyen birlik dışındaki ülkelerin söz konusu kriterleri yerine getirme zorunluluğu mali kuralların aktif bir biçimde maliye politikasında yer almasına neden olmuştur.

### **Aktivist ve Kurala Bağlı Politika Uygulamaları**

Kurala bağlı politikaların uygulanmadığı, ekonomiye dair mevcut duruma ya da geleceğe ait öngörülere göre uygulanan politikalar aktivist politikalar olarak adlandırılmaktadır. Aktivist politikaları tümüyle ihtiyari politikalar değildir. Hükümetler, genel kurallara bağlı kalmaksızın ekonomideki dalgalanmalara göre politikalarını şekillendirebilirler. Bunu yapabiliyor olmaları demek politikaları istekleri doğrultusunda belirleyecek olmaları anlamına

<sup>2</sup> Fiscal Responsibility Act

gelmez. Bu tip politika uygulamalarını benimseyen hükümetler politika kararlarını istek doğrultusunda değil, konjonktürün gereği doğrultusunda belirlerler. (Auerbach vd., 2010)

Aktivist politikalarından yana olan karar alıcılar kurallara gerek duymamakta, devletin gerekli durumlarda kendi iradesine göre karar alabileceğini savunmaktadırlar. Diğer bir görüş ise hesap verilebilirliğin önemsenmesi gibi nedenlerle kurala bağlı maliye politikasından yanadır. Hem aktivist politika uygulamalarının hem de kurala bağlı politika uygulamalarının avantajları ve dezavantajları farklılaşmaktadır. Örneğin aktivist politikaların hükümete müdahale yetkisi veriyor olması bir avantaj olarak görülebilir; ancak alınan kararların borç yükünün nesiller arası dağılımını olumsuz yönde etkilemesi gibi nedenler dolayısıyla bu durum olumsuz bir tablo ortaya koyabilir. Kurala bağlı politikalar ise hesap verilebilirliği artırmasına karşın yaratıcı muhasebeye yol açabileceği gerekçesiyle beklenmeyen sonuçlar doğurabilmektedir.

Mali müdahalenin etkinliği konusunda amaç ekonomide istikrarı desteklemek olsa da net etkiler her zaman beklentilerle paralellik göstermeyebilir. Ekonomiyi düzenleyici ve ekonomide istikrar sağlayıcı mali müdahalelerin etkinliği konusu hala tartışmalı bir konu olmakla birlikte, maliye politikalarının etkilerinin iki grupta incelenebilir. Bunlardan ilki doğrudan etkiler, diğeri ise ekonomi geneli için yapılacak tahminlerdir. (Auerbach vd., 2010)

Doğrudan etkilerde, hanehalklarının durumu marjinal tüketim eğilimiyle açıklanmaktadır Ortaya konulan sonuçlardan ilki yaşam çevrimi ve sürekli gelir hipoteziyle ilgilidir. Birçok çalışma hanehalkı tüketiminin beklenen kalıcı vergi değişikliklerine daha güçlü tepki verdiğini savunmaktadır. İkincisi, hanehalklarının vergi kesintilerine olan tepkilerinin homojen olmadığı yönündedir. Borçlanma sınırında olan hanehalklarının marjinal tüketim eğilimlerinin yüksek olması beklenmektedir. Ayrıca orta ve düşük gelir grubunda yer alan hanehalkları, yüksek gelir grubunda yer alan hanehalklarına oranla borçlanma sınırına daha yakındırlar. Üçüncüsü, vergi kesintisi politikasının tüketim harcamaları üzerindeki etkisi ancak uygulamadan sonra ortaya çıkabilecektir. Doğrudan etkiler, firmalar yönünden de incelendiğinde, firmaların tepkilerinin finansal kararlarına da bağlı olması yapılacak öngörülerini güçleştirmektedir. Ancak vergi teşviklerinin yatırımları etkilediği açıktır. Auerbach ve Hassett (1991), Hubbard (1994), Hessett ve Hubbard (2002) vergilerdeki değişikliklerin işletmelerin

sabit yatırım bileşenleri üzerindeki etkisine odaklanmıştır. Bu çalışmalarda sermayenin kullanıcı üzerindeki maliyetinin değişmesinin yatırımın bileşimini de etkileyeceği açıklanmıştır. (Auerbach vd., 2010:145-147)

Ekonomi geneli için yapılan tahminler ise üç tip model çerçevesinde incelenmektedir. Bu modeller geniş ölçekli makroekonomik modeller, yapısal vektör otoregresif modeller, ve dinamik stokastik genel denge modelleridir. Modeller güçlü ve zayıf yanlarıyla birbirlerinden farklılaşmaktadırlar. Büyük ölçekli makroekonomik modeller, farklı sektörlerdeki göreceli fiyatları ve miktarları ve bunların birbirleriyle ve hükümet politika değişkenleriyle olan ilişkilerini inceler. Üç model içinde en büyük çarpan değerini bu model verir. Yapısal VAR modellerinde GSYH'nın hangi politikalar aracılığıyla değişeceği ile ilgili belirsizliğin var olması nedeniyle değişkenin değerleri bir dönem geriye kaydırılır. Varsayımlar ile ilgili kısıtlamalar modeli sınırlandırmasına rağmen fiili politika değişkenlerinin tanımlanabilmesini sağlamaktadır. Blanchard ve Perotti (2002) hükümet harcamaları ve vergi çarpanının, bu değişkenlerin çıktı üzerindeki etkilerinin ihtiyari politikalarla değil, yalnızca otomatik yetkilendirme kanalıyla ve bir dönem gecikmeli ortaya çıkacağı varsayımı altında tahmin etmektedir. Dinamik stokastik genel denge modelleri ise göreceli olarak daha az sayıda denklem içerir. Bu modellerin özelliği, bütün bir ekonomik yapıyı belirliyor olmasıdır. Böyle bir yapının ortaya konulması nedeniyle varsayımlar son derece ağırdır ve varsayımların geçerli olup olmadığı kesinlik taşımamaktadır. Bu model günümüzde aslında en geçerli modeldir ve Yeni Keynesyen yaklaşım çerçevesinde geliştirilmektedir. (Auerbach vd., 2010:148,151)

Siwińska ve Bujak (2003) Keynesyen çerçevede ihtiyari politikaları kısa dönemde ele almıştır. Keynesyen görüşe göre mali düzenlemeler toplam talebi azaltırken mali genişleme toplam talebi uyaracaktır. Talepteki değişimler piyasa katılıkları nedeniyle üretim faktörlerini ve hasılayı etkileyecektir. Ricardocu görüş ise toplam talebin vergilendirmedeki bir değişiklikten ya da hükümet harcamalarındaki kalıcı bir artıştan etkilenmeyeceğini ve dolaylı olarak hanehalkı tüketiminin de değişmeyeceğini savunmaktadır. Bu anlamda maliye politikası en azından kısa dönemde tamamen etkisizdir.

Söz konusu modellerin varsayımları her zaman reel durumla örtüşmeyebileceği için model çıktıları açıklayıcı olmayabilecektir. Örneğin, mali genişleme, genel beklentilerin aksine

resesyona da neden olabilir. Maliye politikasının toplam talep ve hasıla üzerindeki etkisini tek başına teorik bir tabana oturtmak oldukça güçtür; çünkü hem Keynesyen yaklaşım hem de Ricardocu Denklik ciddi temel varsayımlar içermektedir. Yapılan çalışmalarda elde edilen sonuçların farklılaşması ise örneklem ve model seçimlerine bağlıdır. (Siwińska ve Bujak, 2003:8)

Maliye politikasını arz yönlü etkileri açısından inceleyen çalışmalarda Alesina (2002) maliye politikasının yatırım kararlarını etkileyebileceğini ve bunun klasik biçimde faiz oranları üzerinden değil işgücü piyasası üzerinden gerçekleşeceğini söylemiştir. Firmaların yatırım kararları, gelecekteki nakit akışının beklenen değerinin maksimize edilmesine dolayısıyla sermayenin marjinal verimliliğine dayanmaktadır. Kamu sektörü çalışanlarının ücretlerindeki kalıcı bir artış, sağlanan faydalar işçi maliyetlerinin yükseltilmesi yönünde baskı yapar. İstihdam ve sermayenin marjinal verimliliği düşer. Bu nedenle de yatırım talebinde düşüş gözlenir. Bu model talep yönlü modellerin aksine maliye politikasına tepkilerin doğrusal olduğunu gösterir. (Siwińska ve Bujak, 2003:13)

İhtiyari maliye politikalarına karşı olan ve kurala bağlı politika uygulamalarının daha yüksek refah seviyesi sağlayacağını savunan üç görüş vardır. Bu görüşler ihtiyari maliye politikalarının uygulama gecikmeleri, tersine çevrilemezlik ve politik kısıtlardır. (Taylor, 2000:28)

Temel iktisat teorisi, refah düzeyini yükseltmek amacı güden politika yapıcıların uygulayacakları politikaları seçmede özgür olmaları yani kendi takdir yetkilerini kullanmaları durumunda refahın daha yüksek olacağını öngörmektedir. Sosyal refahı maksimize edecek olan bir politika yapıcı bazı durumları göz önünde bulundurmalıdır. İlk olarak bireysel davranışlar gelecekte uygulanacak politika beklentilerine dayanır. İkincisi, politika yapıcılar politika araçlarının seçimi konusunda sınırlandırılmıştır. Bir politika yapıcı, politikalarını zamana bağlı olarak tercih edebiliyorsa, genellikle gelecek dönemler için taahhüt ettiği bir politikayı değiştirme yetkisine sahip olur. Bu, politika tercihlerinde zaman uyumsuzluğu örneğidir. Hatta politika yapıcılar, zaman uyumsuz olma yetkisine sahiptirler; çünkü sosyal refahın maksimizasyonu hedeflenmektedir. Bu durumda bireyler de beklentilerini politikaların değişebileceği unsuru üzerine şekillendireceklerdir; çünkü devlet politikalarında sapma

güdüsüne sahiptir. İhtiyarı tutumun maliyeti hükümetin kendini hesap verebilir şekilde belirli bir politika talep etmesine oranla daha düşük bir refah düzeyidir. Bu gibi durumlarda kurallar, ihtiyari politikalara göre daha yüksek refah düzeyi sağlar. (Drazen, 2002:3)

Zaman uyumsuzluğuna Barro ve Gordon (1983) tarafından ulaşılan bir sonuç olan enflasyon sapması örnek gösterilebilir. Devlet temsili bireyin refahını artırmaktadır. Temsili birey, faydası işsizlik ve enflasyon dalgalanmalarına bağlı bireydir. Öngörülemeyen enflasyon oranı hükümetin hedef işsizlik oranının doğal işsizlik oranının altında olduğu bu durumda fiili işsizlik oranını doğal işsizlik oranının altına çekecektir. Hedef enflasyon oranının sıfır olarak belirlendiği bir durumda eğer insanlar sıfır enflasyon beklentisi içinde olurlarsa hükümet işsizliği doğal işsizlik oranının altına çekebilmek için sıfırın üzerinde bir enflasyon hedefi belirlemeye teşvik edilmiş olacaktır. Bu, beklenen bir durum olacağından sıfır enflasyon hedefi inandırıcı değildir. Denge beklenen bir pozitif enflasyon seviyesinde gerçekleşecektir. Böylece işsizlik doğal oranında kalırken enflasyon uygun seviyenin üzerinde olacaktır. Sorun, hükümetin işsizliği azaltmak için politika yapma yetkisini kullanması noktasında ortaya çıkmaktadır. Denge durumunda böyle bir teşebbüs başarısız olacaktır. Eğer hükümet sıfır enflasyonu taahhüt edeceği makul bir mekanizmaya sahipse refah daha yüksel olabilir. Burada görüldüğü gibi kurallar, ihtiyari politikalardan üstündür. Zaman uyumsuzluğunun enflasyon örneği konusunda iki nokta dikkate alınmalıdır. Bunlardan ilki, politika yapıcıların sınırlandırılabilceği durumlar olduğu, ikincisi ise kurallarla ilgili bu tartışmanın tahmin edilemeyen enflasyon politikasıyla ilgili değil, bilinen pozitif önyargı etrafında şekillendiğidir. Güvenilir kurallar, maliye politikasını daha tahmin edilebilir kılar. Ancak kurallarla ilgili asıl tartışma birçok ülkede görülen bütçe açığı yanlısı tutumdur. Kural uygulamalarının politika yapıcıları kısıtlıyor olması, bütçe açığı eğilimini azaltacağı için teknokratlara, bürokratlara, akademisyenlere, sade vatandaşa ve diğer ekonomik karar birimlerine cazip gelmektedir. (Drazen, 2002)

Bir diğer tartışma, neden birçok ülkenin mali açık yanlılığıyla karşılaştığı yönündedir. Bütçe sosyal refahı maksimize edici planlayıcılar tarafından hazırlanmaz. Bütçe, açık yanlısı olan politik sürecin bir sonucudur. Politik süreç terimi, bütçenin basit bir yasama süreci olduğu anlamına gelmez. Kavram bütçenin hazırlanmasındaki kuralları ve kurumları kapsar. Drazen (2002) açık yanlısı tutuma sebep olan politik görüşlerin çeşitli yönleri olduğunu ve bunların

ortak noktasının, politikacıların bütçe sürecini kendi politika amaçları doğrultusunda harcamaları artırmak amacıyla kullanabilecek olmaları olduğunu öne sürmektedir. Politik süreçle ilgili olarak beş tartışma konusu öne sürülmüştür. Bunlardan ilki mali yanılsamadır. İkincisi bütçe açığı yanılsamasıdır. Üçüncü tartışma, bürokratik davranışlarla ilgilidir. Dördüncü tartışma konusu bürokratların davranışlarıyla ilgilidir. Beşinci konu ise farklı harcama öncelikleri ile ilgilidir.

Mali yanılsama devletin büyüklüğüyle ilgili basit bir ampirik ifade değil, politika yapıcılarının seçmenleri devletin büyüklüğü konusunda aldatması durumunda nasıl başarılı olacaklarını ifade eden bir hipotezdir. Çünkü, seçmenler mali yanılsamadan şikayetçidirler. Seçmenler devletin harcamalarını azımsamaya yönlendirilebilirler. Bu durumda da devletin harcamalarının algıladıklarından fazla olduğuna inanırlar. Diğer tartışma konusu, mali yanılsama ile paralellik gösteren bütçe açığına yönelik yanılsamadır. Burada seçmenler, zamanlar arası bütçe kısıtını anlayamamaktadır. Açıklarla finanse edilen harcamalarıyla ilgili olarak seçmenler harcama kısmını büyütürler ve gelecek vergi kısıtını küçümserler. Bu yanlış algılamının avantajını fırsatçılar elde ederler. Açıkları artırıcı politikalarla seçmeni kazanmaya çalışırlar. (Drazen, 2002:6-7)

Bürokratik davranış biçimi konusunda Niskanen (1971) bürokratların davranışlarının bütçe maksimizasyonu ile açıklanabileceğini ifade etmiştir. Daha yüksek bir bütçe daha yüksek ücret sağlanması ve daha çok güç anlamına gelmektedir. Dördüncü tartışma, çıkar çatışmalarıyla ilgilidir. Açıkların kim tarafından azaltılması gerektiği tartışılmaktadır. Açıkların finansmanı uzun gecikme gösterebilir. Son tartışma ise açıkların farklı harcama öncelikleri olan hükümetleri sınırlandıracak politik faktörleri vurgulamaktadır. Genel olarak, yalnızca bozucu vergiler kamu harcamalarını finanse edebilirler. Bu nedenle hükümetin harcamalarında en uygun düzeyi bulması var olan borç seviyesine bağlı olacaktır. Yüksek borç yükü, daha az harcamaları getirecektir. Politik sürecin açık yanlısı tutum sergilemesinin çeşitli nedenleri olabilir. Bu nedenle mali kurallar politik baskıları sınırlandırabilecek bir uygulama olarak görülebilir. (Drazen, 2002:7)

Kurallara karşı inisiyatif konusunda iki temel sorunla karşılaşmaktadır. Bu sorunlar kuralın ne şekilde belirleneceği ve gelecek politikaların açıklanıp açıklanmayacağına



yöneliktir. Kuralı belirleyecek otoritenin ne olduğu konusu anayasa ve ilgili kurumlar arasında bir tercih tartışılmaktadır. Kuralların anayasada belirlenmesi durumunda değişiklik yapmak zor olacaktır. Merkez bankaları veya maliye politikasını belirleyici otoritelerin politika değişikliği yapmaları ise daha kolaydır. Burada politikaların önceden belirlenmesi ve esneklik arasında bir değiş tokuş söz konusudur. Aktivist politikalarda esneklik ön plandayken kurala bağlı politikalarda gelecek politikalarının önceden belirlenmesi önem taşır. Diğer sorun, takip edilecek politikaların açıklanması sorunudur. Böyle bir tutum bireylerin gelecek politikalarını tahmin etmelerine yardımcı olacağı düşüncesiyle ilke olarak kabul edilebilir. (Dorrbusch ve Fischer, 1998:466-468)

### **Politikaların Çevrimsel Değerlendirmesi**

Politika uygulamaları konjoktüre karşı tepkileri açısından da farklılık gösterebilmektedir. Uygulanan veya uygulanacak olan politika çevrimle aynı yönlü olabileceği gibi çevrimle ters yönlü de olabilir. Politika tercihleri konusunda iradi ve çevrimsel özellikler bağlamında çeşitli kombinasyonlar görülebilir. Politikalar ister ihtiyari isterse kurala bağlı olsun çevrime karşı farklı şekillerde tepki verebilirler. Aktivist bir politika uygulamasında ters çevrimsel ya da çevrim yanlısı karar alınması benimsenebileceği gibi kurala bağlı politikalarda çevrimle aynı yönlü ya da ters yönlü kararlar alınabilir.

Mali kurallarla ilgili literatür, kuralların devletin ters çevrimsel hareketlerini kısıtladığı yönündedir. Mali kural karşıtları, kuralların devletin iş çevrimlerinde vergi oranlarını ve harcamaları düzenlemesini engelleyeceğini; hatta ihtiyari ters çevrimsel politikaların yasaklanacağını öne sürmektedirler. Mali kuralları savunan kesim ise, kuralların zayıf kurumları mali sorumluluk ve hesap verebilirlik çerçevesinde destekleyeceğini savunmaktadır. İktisat teorisi, alternatif maliye politikalarını yasal kısıtlamalar çerçevesinde değerlendirmede politika yapıcılara yardımcı olabilmelidir. (Tanner, 2003:3)

Vergilendirme üzerine yaptığı çalışmasında Ramsey (1927) hükümetin müdahalelerinin gerekli olduğunu savunmaktadır. Ramsey'in bu konudaki görüşü, hükümetlerin farklı kaynaklardan gelen marjinal refah kaybının dengelenmesi gerektiğidir. Ayrıca Barro'nun 1979 yılında yapmış olduğu uygulamada refah kaybının vergi düzenlemesi politikasıyla minimize

edilebileceği sonucuna varmaktadır. Bu tür bir tablo karşısında da maliye politikasının en uygun şekilde ters çevrimsel olmasından yanadırlar. (Tanner, 2003:3)

Taylor (2000) ters çevrimsel politikaları potansiyel hasıla ve reel hasılanın birbirlerine yakın seyretmeleri çerçevesinde incelemiştir. Ekonomi denge noktasındayken ne çok ısınmış ne de çok soğumuş durumdadır. Ekonominin fazla ısındığı durumda toplam talebin artmasının olası nedenleri, tüketimdeki, yatırımdaki ya da net ihracattaki genişlemedir. Bu durumda, enflasyonist baskılar nedeniyle enflasyon hedefi yükseltilecektir. Eğer enflasyonda artış görülürse, yeni bir denge oluşacaktır. Para politikasının görevi uyumsuzlukları önlemek, meydana gelmiş ise bunları gidermektir.

Maliye politikasında hükümet harcamalarının atması gibi bir değişiklik toplam talebi artırıcı yönde etki edecek, mali daralma ise tersi etki yaratacaktır. Devletin harcamalarındaki kalıcı bir artış bile potansiyel hasılanın reel hasıladan geçici olarak uzaklaşmasına yol açacaktır; çünkü toplam talepteki kayma enflasyon hedefinin değişmesine neden olacak, reel hasıla potansiyel hasıla düzeyine yaklaşıncaya kadar bu değişme sürecektir. Burada önemli olan vergilerdeki ve harcamalardaki ihtiyari değişikliğin etkilerinin otomatik düzenleyicilerin etkilerinden ayrılmasıdır. Vergilerin ve harcamalardaki değişikliğin etkileri otomatik düzenleyicilerin etkilerine göre daha yüksektir; ancak otomatik düzenleyiciler toplam talebi daha hızlı etkiler. Maliye politikasının toplam talebi kaydırarak kısa vadede reel hasılayı değiştirmesi durumunda uygulanacak ters çevrimsel politikalar normatif ve pozitif iktisat teorileri kapsamında incelenebilir. Normatif açıdan bakıldığında, ters çevrimsel maliye politikasının amacı, enflasyon hedef düzeyde iken reel hasılayı potansiyel hasıla düzeyinde tutmak olacaktır. Reel hasılayı potansiyel hasıla düzeyinde tutmak için gereken mali uyarın enflasyonu hedefinden uzaklaştıracaktır ki burada da merkez bankası devreye girecektir. Pozitif açıdan bakıldığında ise ters çevrimsel maliye politikasının farklı amaçları da olduğu görülmektedir. Bunların bir kısmı politik olabilir. Hatta resesyon dönemlerinde bir şeyler yapmış olma gereği de bu nedenlerden bir tanesidir. (Taylor, 2000:25-27)

Vergi oranlarının ve harcamaların GSYH'ya oranının sabit kalması gerekliliği nedeniyle genişleme dönemleri için bazı beklentiler söz konusudur. Öncelikle devlet harcamalarının GSYH içindeki payı düşürülmelidir. İkinci olarak sabit vergi oranlarında devlet gelirlerinin

GSYH içindeki payı artırılmalıdır. Son olarak da bütçe fazlasının GSYH içindeki payında artış meydana gelmelidir. Resesyon dönemlerinde ise tersi tutum izlenmelidir. Bu yöndeki politikalar çevrim karşıtı politiklardır. Durumun böyle olmasına karşın, birçok ülke çevrim yanlısı politikalar uygulamaktadır. Gavin ve Perotti (1997), Latin Amerika ülkelerini çevrim yanlısı politikalar uygulayan ülkelere örnek göstermiştir. Neden bu tür politikaların uygulandığı sorusunun cevabı kredi temini ile ilgilidir. Gelişmekte olan ülkeler kriz dönemlerinde genellikle kredi temin edemezler. Genişleme dönemlerinde borçlanmaları daha kolaydır. Bu nedenle de çevrim yanlısı politikalar tercih edilir. (Alesina ve Tebellini, 2005:1)

Talvi ve Vegh (2005), Tornell ve Lane (1999), Lane ve Tornell (1998) konuya politik açıklama getiren diğer çalışmalardandır. Talvi ve Vegh (2005), devletin, fazla vermesi durumunda marjinal harcama eğiliminin artacağını belirtmiştir. Tornell ve Lane (1999) tarafından "hırs etkisi"yle açıklanmıştır. Lane ve Tornell (1998), ulaşılabilir kaynaklardaki artışın ortak havuz problemini sertleştireceğini ve ortak kaynaklar üzerindeki kavganın bütçe açıkları yaratacak şekilde sertleşmesiyle açıklamıştır.

### **Mali Disiplin**

Mali disiplin, bir mali yıl içerisinde kamu gelirlerinin kamu harcamalarını finanse edebilmesi olarak tanımlanabilir. Hemming (2003)'e göre ise, mali disiplin ölçülü bir açık ve ölçülü bir borç seviyesinin oluşturulması ve bunun sürdürülebilmesidir.

Ekonomilerde kamu gelir ve giderleri arasındaki denkleğin sağlanması her zaman mümkün olmayabilir. Gelir ve gider dengesinin kamu gelirleri aleyhine bozulması sonucu oluşan açıklar nedeniyle ortaya çıkan mali disiplinsizlik durumu bir ülke için oldukça büyük bir sorun haline gelebilir. Bu sorunun ciddiyeti ise disiplinsizliğin boyutuyla ilgilidir.

Mali disiplinin sağlanmasında üç tip kural ve düzenleme mevcuttur. Bu düzenlemelerin ilki, bütçe üzerindeki sayısal hedefler, ikincisi bütçenin onaylanması prosedürle ilgili kurallar ve üçüncü düzenleme şeffaflıkla ilgilidir. (Alesina ve Perotti, 1996)

Sayısal hedeflerin mali disiplinin sağlanmasındaki rolü aslında oldukça açıktır. Bir denk bütçe kuralı, politik bazı çarpıklıklar nedeniyle, süregelen açıkları ortadan kaldıracaktır.

Sözü edilen politik çarpıklıklar siyasetçilerin fırsatçılıklarından ve kısa döneme odaklı olmalarından kaynaklanmaktadır. Alesina ve Perotti (1996), katı sayısal hedeflere karşıt iki görüş bulunduğunu belirtmektedir. Bunlardan ilki denk bütçe kuralındaki katılığın vergi oranlarındaki oynaklığa izin vermemesi nedeniyle optimal olmadığıdır. İkincisi ise çok katı kuralların şeffaf olmayan hesaplamaları teşvik etmesidir. Sayısal hedeflerin mali disipline katkıda bulunması için, vergi oranlarındaki ufak oynaklıkları göz önünde bulundurması ve şeffaflığı tehlikeye sokmaması gerekir. Bu bağlamda Hemming (2003) tarafından yapılan tanımlamanın mali disiplini daha iyi tanımladığı söylenebilir.

Bütçenin onay süreciyle ilgili, iki farklı yapıdan söz edilebilir. Bu yapılardan bir tanesi alt üst ilişkisine dayanan hiyerarşik yapı, diğeri kuvvetler ayrılığı ilkesine dayanan hiyerarşik olmayan işbirlikçi yapıdır. İki yöntem arasında bir değiş tokuş vardır. Hiyerarşik yapının mali disiplini sağlaması olasılığı daha yüksek olmasına karşın bu yapıda çoğunluğun yararı esas alınır. Hiyerarşik olmayan yapıda ise durum tam tersidir. Yani azınlıkların hakları gözetilir, kuvvetler ayrılığına, ölçülü olmaya ve uzlaşmaya vurgu yapılırken sıkı mali uyum programlarında ertelemeye gidilebilir. Bu iki yapı içerisinde uygulanabilecek iki kural mevcuttur. Bir tanesi açıklık kuralı, diğeri kapalılık kuralıdır. Kapalı kurallarda, bütçenin ilk tasarısı üzerinden yapılan oylama esastır. Bütçe tasarısı onaylanır veya onaylanmaz. Açık kurallarda tasarı değişikliklere açıktır. Kapalı kurallarda tasarıyı hazırlayan gruba daha fazla güç atfedilir. Açık kuralda, birden fazla oy gerekirken kapalı kuralda ilk tasarı her zaman onaylanır. Bu nedenle açık kuralların bütçenin onaylanması sürecini uzatabilir. Kapalı kurallarda, fayda yürütmedeki açık çoğunluk üzerine yoğunlaşmıştır. Açık kurallarda ise bu çoğunluk çok daha geniş kapsamlıdır. Ve açık kurallarda sözü edilen faydanın daha dengeli bir dağılımı vardır. Yapılan bu kıyaslama kapalı ve açık kurallar arasındaki tercihte, bütçe sürecinde ertelenmeler istenmiyorsa kapalı kurallar tercih edilecek, faydanın eşit dağılımı isteniyorsa açık kurallar tercih edilecektir. (Alesina ve Perotti, 1996)

Şeffaflıkla ilgili olarak ise politikacılar şeffaf uygulamaları tercih etmeyebilirler. Şeffaflık eksikliği, kamu maliyesinin gerçek durumuyla ilgili belirsizlik yaratır. Şeffaflığı sağlamak konusunda bazı öneriler sunulmaktadır. Anahtar makroekonomik değişkenler üzerinde objektif tahminler yapılmalıdır. Örneğin gelirler üzerinde yanlış tahminler yapılması,

iktidarı şeffaf olmayan politikalara yöneltebilecektir. Bütçe hedefleri stratejik bir şekilde belirlenmelidir. Çok yıllık bütçe uygulamalarında bütçe her yıl revize edilmelidir.

Mali disiplin "ölçülü bir açık ve ölçülü bir borç seviyesinin oluşturulması ve bunun sürdürülebilmesi" olarak ele alındığında mali disiplinin dört unsur açısından önem taşıdığı görülür. Bunlardan ilki ve en önemlisi, makroekonomik istikrar açısından güçlü kamu maliyesinin bir ön gereklilik olduğudur. İkinci unsur, para politikasının etkinliğinin gevşek maliye politikasının sonuçlarını telafi etmek amacıyla baskı altında tutulamayacağıdır. Üçüncüsü, mali disiplin, politik karar alıcıların, kaynak dağılımı ve ekonomik büyüme açısından gerekli olan, vergi sisteminin verimliliği ve harcama programlarına dikkat etmelerine olanak sağladığıdır. Dördüncüsü ve sonuncusu ise, mali disiplinin öngörülebilir ve öngörülemez mali baskıların karşılanması açısından önemli olduğudur. (Hemming 2003; 2)

Mali disiplinin önemi mali disiplinsizliğin öneminin ortaya konulmasıyla anlaşılabilir. Mali disiplinsizlik, hükümetlerin harcamaları gerçekleştirirkenki sorumsuz olarak nitelendirilebilecek tutumları, vergilendirme yetkilerini keyfi kullanmaları ve borçlanma konusunda kendi istekleri doğrultusunda iç ve dış borç kaynaklarına başvurmaları sonucu ortaya çıkan bir sorundur. Dolayısıyla bu durum, borç yükünü ağırlaştırdığı gibi vergi yükünü de ağırlaştıracaktır. Ağırlaşan bu vergi yükü beraberinde tasarrufları ve yatırımları olumsuz etkileyecek ve bu söz konusu olumsuz sonuçlar, ekonomik büyümeyi negatif yönde etkileyecektir. Ayrıca vergi kaçakçılığına yol açması beklendiği için kayıt dışı ekonominin gelişmesine oldukça büyük katkıda bulunacaktır. Bu durum devletin üzerindeki borç yükünü ciddi oranda artıracaktır.

### **Mali Kural**

Hükümetlerin orta vadede mali disiplinle ilgili olarak alacağı kararlarda hangi sınırlar içinde davranabileceğini belirleyen düzenlemeler mali kural olarak adlandırılmaktadır. Von Hagen'a (2004) göre, mali kurallar, bütçe karar alma ve uygulama sürecini düzenleyen davranışsal veya hukuki normlardır. Kopits ve Symansky (1998) tarafından ise mali kurallar bazı mali değişkenler üzerine konan yasal sınırlamalar veya maliye politikası üzerindeki daimi

sınırlamalardır. Maliye politikası kuralları yıllık kamu açığı, kamu borcu veya kamu harcamalarına ilişkin sayısal hedefler belirler. (Hallerberg vd., 2004)

Kennedy ve Robbins (2003) ise mali kuralın pek çok tanımının yapılabileceğini belirterek mali kuralı, maliye politikasına bütçe ile ilgili denge, borç, harcama ve vergilendirme gibi mali göstergelere belirli sınırlar getiren yasal veya anayasal kısıtlamalar olarak tanımlamaktadır. Diğer bir deyişle kuralların odak noktası, hükümetin politika çeşitliliğine bağlayıcı sınırlar getirmek yönündedir.

Mali kuralları ortaya çıkaran nedenler, Kopits (1998) tarafından makroekonomik istikrarı sağlamak, mali sürdürülebilirlik, hükümet politikalarının güvenilirliğini artırmak, diğer finansal politikaları desteklemek ve negatif dışsallıklardan sakınmak olarak belirtilmiştir. Bu nedenler Kennedy ve Robbins (2003) tarafından ise benzer şekilde makroekonomik istikrarın sağlanmak ve bunu takip eden nedenler, hükümetin maliye politikasının güvenilirliğini artırmak ve bütçe açığının giderilmesine yardımcı olmak, maliye politikasının uzun dönem sürdürülebilirliğini sağlamak ve negatif dışsallıkları minimize etmek olarak öne sürülmüştür.

Mali kuralların uygulanmasındaki geleneksel sebep makroekonomik istikrarı sağlamaktır. Mali kuralların makroekonomik istikrarın sağlanmasındaki önemi, hükümetin tüm yurtiçi kaynaklardan ve özellikle de merkez bankasından borç almasına getirilen sınırlamalarla para basımı durdurarak enflasyonist baskıların ortadan kaldırılmasını sağlamaktır. Bu şekilde makroekonomik istikrarı sağlamak kolaylaşacaktır. Savaş sonrası dönemde çeşitli Batı Avrupa Ülkeleri ve Japonya bu amaçla cari dengenin sağlanması konusunda kural uygulamasına gitmiştir. Ayrıca belirtmek gerekir ki, bu amaçla konulan kurallar, hedefe ulaşıldıktan sonra gevşetilebilir ya da tamamen bırakılabilir.

Mali kurallar özellikle istikrar hedefinin gerçekleşebilmesi için parasal araçların kullanımı konusunda diğer finansal politikalara yardımcı olmaktadır. Bir mali kural, ekonominin yapısında bulunan ve toplam gelir ve harcamalardaki dalgalanmaları önleyecek yönde kendiliğinden işlemeye başlayan mekanizmanın kullanımına izin verirken aynı zamanda para politikası üzerindeki yükü de azaltma eğiliminde olacaktır. Ancak bu noktada önemli olan şey, bu mali kuralların uygulamada birbirini desteklemesi ve dolayısıyla parasal disiplini

hedefleyen mali kuralların mali disipline, mali disiplini etkileyen kuralların da parasal disipline katkı sağlaması ve sonuçta istenen hedefe daha kısa sürede ve daha kolay bir şekilde ulaşılmasına olanak vermesidir. Örneğin makroekonomik istikrarın sağlanması konusunda uygulanacak olan katı denk bütçe kuralı, kısa dönemde istikrarı bozucu olabileceği durumda para politikasının desteğine ihtiyaç duyulacaktır. Bununla birlikte, aşırı derecede katı denk bütçe kuralı, para politikasının dengeleme rolüne, haddinden fazla yük yükleyebilir.

Mali kuralların bir diğer amacı da mali sürdürülebilirliğin gerçekleştirilmesidir. Burada önemli olan unsur, nesiller arası borç yükünün ve mali faydaların eşit şekilde aktarılmasıdır. Mali sürdürülebilirliğin sağlanması amacıyla kamu borcunun GSYH'ya oranına sınırlama getirilebilir. Bu bağlamda nesiller arası borç yükünün ve mali faydaların adil dağılımının sağlanmasına yardımcı olunur. Daha da önemlisi, bu tip kurallar finansal piyasalarda reel faiz oranlarının yumuşatılmasına, özel yatırımların dışlama etkisinin ortadan kaldırılmasına ve işçiler ile faiz geliri elde edenler arasında gelirin yeniden dağıtılmasına yardımcı olmalıdır. Yeni Zelanda'da kurallar bu amaçla uygulanmıştır.

Mali kurallar, federasyon, konfederasyon veya para birliği gibi sistemlerde olduğu gibi çeşitli devlet yönetimi düzeyinde de negatif dışsallıklardan sakınmak amacıyla kullanılmıştır. Yerel yönetimlerin bütçe açıklarını sınırlayan bir mali kural, kredi notunun düşmesi ve beraberinde yüksek faiz yüklerini getirmesi nedeniyle ortaya çıkan ve diğer yerel yönetimleri veya ulusal yönetimleri etkileyen suiistimal edilmiş mali tutumdan kaynaklanabilecek dışsallıkları önlemektedir. Avrupa Ekonomik ve Parasal Birlik uygulamasında bu amaç öne çıkmaktadır.

Mali kurallar zaman içinde hükümet politikalarını güvenilir kılmak amacıyla kullanılabilirler. Hükümetler, finansal piyasaların, hane halklarının ve girişimcilerin güvenini kazanmak amacıyla kendilerini, bütçe açıkları, borçlanma veya borç stoku üzerinde kalıcı kısıtlamalara tabi tutmayı gerekli görebilirler. Mali kurallar, mali disiplinin sağlanmasında sorun yaratan harcamalar sonucunda oluşan ve siyasi kaygılardan kaynaklanan kamu açıklarının azalmasına yardımcı olur. Bu da yüksek bir refah seviyesini uzun vadede de olsa beraberinde getirecektir. Kanada eyaletlerinden bazıları kuralları bu amaçla uygulamıştır.

Ayrıca, kurala bağlı politikaların isteğe bağlı politika uygulamalarına nazaran daha avantajlı olmasının nedeni zaman uyumluluğudur.

Bu amaçlar doğrultusunda mali kurallar yasal zemin bağlamında anayasayla, yasalarla, politika kurallarıyla veya uluslararası anlaşmalarla düzenlenebilir. Bu düzenleme yöntemlerinin yaptırım güçleri birbirlerinden farklıdır. En az bağlayıcı; ancak değiştirilmesi en kolay olanı politika kurallarıdır.

Mali kuralların ne şekilde düzenleneceği o ülkenin yapısına bağlıdır. Mali kuralları yürürlüğe koymanın bir yolu bu kuralların anayasada yer almasıdır. Anayasal mali kurallar, anayasada yer almaları sebebiyle değiştirilmesi en zor olan ve yaptırım gücü en fazla olan kurallardır. Anayasal mali kurallar düzenlenirken politika yapıcıların dikkatli davranmaları gerekmektedir. Zira, uyulması zorunlu hale gelecek olan kuralın, uygulanabilirlik açısından zayıf olması, çeşitli sorunları beraberinde getirecektir. Denk bütçe ilkesini örnek alırsak, aşırı borç yüküne sahip gelişmekte olan bir ülkenin bu kuralın gerekliliğini yerine getirememesi olasılıklar dahilinde olacaktır. Fakat söz konusu kural, ulaşılmış olan belirli bir mali disiplini devam ettirmek amacı taşıyorsa, bu kuralın uygulanması ve anayasal zeminde hazırlanması daha kolay olacaktır. Anayasada yer alan mali kuralların uygulama açısından sıkı olması bağlayıcılığı artıracığından politik kaygılar nedeniyle ortaya çıkması muhtemel olan mali disiplinsizliği önemli ölçüde azaltacaktır.

Bazı ülkelerde mali kuralların uygulamaya konulması için yalnızca yasal düzenlemeler yeterli olabilmektedir. Yasal mali kurallar, anayasal mali kurallara kıyasla uygulamada daha fazla esneklik sağlayabilmektedir. Yeni Zelanda'da "Mali Sorumluluk Yasası"<sup>3</sup> gereği hükümet, denk bütçenin devamını içeren sorumlu mali yönetim prensibine göre hareket etmektedir. Bu prensipler şeffaflık standartlarına uymak koşuluyla, uygulamada bir takım esnekliklere izin vermektedir (Kopits ve Symansky, 1998: 8).

Mali kuralların diğer yasal dayanağı uluslararası anlaşmalardır. Bu tür bir anlaşmanın imzalanması taraf ülkeleri, belirlenen mali kurallara tabi hale getirir. Afrika Finansal Bölgesi<sup>4</sup>

<sup>3</sup> New Zealand's Fiscal Responsibility Act of 1994

<sup>4</sup> Communauté Financière Africaine



ülkelerinde merkez bankasından borçlanmaya anlaşmaları gereği sınır getirilmiştir. Avrupa Birliği'nde ise, ortak para birimine dahil olan üye ülkeler Maastricht Antlaşması ile belirlenen parasal ve mali disiplini sağlamaya yönelik belirlenen kriterlere uymak zorundadırlar.

Mali kurallar, politika kuralları yoluyla da uygulamaya konabilirler. Endonezya ve Hollanda uluslar arası anlaşmalarla uygulanan mali kurallar için örnek gösterilebilir. Endonezya'da mali kurallar "Devlet Politikası için Kurallar"<sup>5</sup> ile düzenlenmiştir. Söz konusu düzenleme yasal dayanağa sahip değildir. Maliye Bakanlığı'nca bütçe uygulamaları sırasında bu kurallara uyulmaktadır. Hollanda'da ise, 1961 yılında politik bir norm olarak ortaya konulan minimum yapısal açık, 1974 yılında şeffaf olmayan uygulamalara yol açması sebebiyle kaldırılmıştır.

Makroekonomik istikrarı ve mali sürdürülebilirliği sağlamak gibi çeşitli nedenlerle yürürlüğe girecek mali kuralların, etkin bir şekilde hedeflerine ulaşabilmesi gerekir. Aksi takdirde kural uygulamaları istenmeyen şekilde sonuçlanabilir. Mali kural uygulamasının başarıya ulaşabilmesi kuralların bazı temel özellikleri taşıyor olmasını gerektirir. Mali kurallar, belirtildiği üzere uluslararası anlaşmalarla, anayasal düzenlemelerle veya herhangi bir yasal düzenlemeyle; ancak mutlak bir yasal dayanakla uygulanmaktadır. Mali kuralların kalıcılığı oldukça önemlidir. Hükümetlerin ihtiyari politikalarının mali disiplini bozmasını engellemek için kurallar geçici olarak değil kalıcı olarak uygulamaya konmalıdır. Yani yıllık olarak hazırlanan bütçe kanunlarında değil, uzun süreli uygulanabilirliğe sahip başlı başına bir kanun ile düzenlenmelidir.

Bir ülke kendi genel ekonomik yapısını göz önünde bulundurarak etkili olabileceği beklenen kurallar düzenleyebilirler. Fakat bu, kuralların uygulanacağı anlamına gelmemektedir. Kuralların etkin bir şekilde hedeflerine ulaşabilmesi için ise bu kuralların çeşitli yaptırım güçlerine sahip olması gerekmektedir.

Amacı ve uygulama yöntemi ne olursa olsun bir mali kuralın "ideal" olarak nitelendirilebilmesi için hedefine doğru bir biçimde ulaşabilmesi ve ekonomik yapıda yerine oturabilmesi için bazı özellikleri taşıyor olması gerekmektedir. Bir mali kuralın ideal bir mali

<sup>5</sup> Guidelines for State Policy

kural olması için iyi tanımlanmış, şeffaf, basit, esnek, uygun, zorlayıcı, uyumlu ve desteklenir olması gerekmektedir. Bu özellikler yalnızca ekonomik açıdan değil, siyasi açıdan da değerlendirilmelidir. Mali kuralın iyi tanımlanmış olması, şeffaf olması, basit olması ve zorlayıcı olması kısmen politik özelliklerdir. Esneklik, uygunluk, uyumluluk ve desteklenirlik özellikleri ise ekonomik özelliklerdir.

Mali kurallar; kısıtlayıcı göstergeler, kurumsal yakınsama ve kaçınma hükümleri konularında iyi tanımlanmış olmalıdır. Burada amaç, belirsizliklerin önüne geçmektir. Bunun yanı sıra, mali kuralların iyi tanımlanması etkin olmayan uygulamalardan kaçınmaya yardımcı olacaktır. Kurallar, yasama organına ve kamuoyuna çekiciliklerini arttırmak amacıyla için basit olmalıdır. Kuralların basit olması gerekliliği, hem kuralın anlaşılmasını hem de uygulamadaki basitliğini içermektedir. Basitlik kuralların gözetimi için de çok önemlidir. Kalıcı mali kuralın gerekli bir özelliği, hükümetin muhasebesini, tahminlerini ve kurumsal düzenlemelerini içeren işlemlerinde şeffaf olmasıdır. Şeffaf olmayan maliye politikası, kuralı ve kuralın ihtiyaç duyduğu desteği zayıflatacaktır (Kopits: 1998). Fazlaca karışık olmaması ve mali göstergeler açısından izlenebiliyor olması gerektiği gibi kolaylıkla manipüle edilmiyor olması gereklidir. (Kennedy ve Robbins, 2003)

Mali kuralların esnek olması, ani dış şoklara karşı da uyum sağlamak, olumsuz etkileri minimuma indirmek için gereklidir. Yapısal veya çevrime uyarlı dengeyi gerekli kılan orta vadede tanımlı denk bütçe kuralı uygulaması ile esneklik elde edilebilir. Böylelikle, dengeden kısa vadeli çevrimsel sapmalara otomatik stabilizörlerin uygulanması nedeniyle izin verilebilecektir. Mali kurallar açıkça belirtilen en yakın hedefe uygun olmalıdır. Eğer amaç, enflasyon oranının düşürülmesi ve senyoraj gelirlerinin çıkarılması ise, kural hükümetin merkez bankası finansmanına erişiminin kısıtlandırılması ya da iç borçlanmanın yasaklanması gereklidir. Fakat eğer amaç dış borcun yapılandırılmasından kaçınmak ise sınırlama bütçe dengesinin tamamı üzerine konulmalıdır. Hedefin ve bu hedefe ulaşmak için konulmuş olan kuralın uygun olmaması ciddi makroekonomik sorunlar yaratabilecek, durumu mevcut olandan daha sıkıntılı bir hale sokabilecektir. Bir mali kural, zorlayıcı olmalıdır. Bunun için anayasal veya yasal düzenlemelere ihtiyaç duyulmaktadır. Aynı zamanda kanuni düzenlemeler bir takım yaptırımlarla desteklenmelidir. Mali, tüzel veya itibari formlardaki yaptırımlara uyulmamasının sonuçları üzerinde açık bir mutabakata varılmış olması gerekmektedir. Mali kuralların zorlayıcı

olması, uygulanabilirliğini artıracaktır. Bir mali kural zorlayıcı olmaması, çeşitli yaptırımlara tabi tutulmaması, hükümetlerin caydırıcılığını artırmada önemli rol oynayacaktır. Oldukça önemli olan bir kriter de mali kuralların diğer makroekonomik politikalar veya politika kuralları ile uyumlu olabilen kurallar olmalarıdır. Örneğin sabit nominal döviz kuru, bütçe açıklarının para basımına kısıtlama getirecek kurullarla beraber yürütülmelidir. Kurallar etkin politika uygulamalarıyla desteklenmediği sürece uzun süreli kurallar olamazlar. Bu açıdan bakıldığında, bir mali kural sürdürülebilirliği sağlamada gerekli olan mali reformlar için bir katalizör olarak görülebilir. (Kopits: 1998)

Mali kuralların taşınması gereken bu özelliklere kuralların güvenilir olması gerekliliği de eklenmelidir. Bir mali kuralın güvenilir olması için kalıcı olması gerekir ki bu gereklilik kuralın anayasal mı yasal mı olması gerektiği sorusunu beraberinde getirmektedir.<sup>6</sup> Güvenilirlikle ilgili bir diğer unsur da yaptırımlardır. Güvenilirlik için kuralları zorlayıcı bir mekanizma gereklidir (Kennedy ve Robbins, 2003).

### **Mali Kural Türleri**

Mali kurallar çeşitli nedenlerle uygulanabilirler. Hedeflerdeki bu farklılık, kuralların da farklı olmasını gerektirecektir. Başlıca mali kurallar, denk bütçe veya bütçe açığına yönelik kurallar, borçlanmaya yönelik kurallar, borç stokuna ve rezervlere ilişkin sınırlamaları içeren kurallardır.

Kopits (1998) başlıca mali kuralları üç ana grupta toplamaktadır. İlk grup, bütçe denkliliğine yönelik mali kurallardır. Bütçe gelir ve giderlerinin birbirine eşit olması veya bütçe açığının GSYH'nın belirli bir oranında sınırlandırılması; yapısal olarak düzeltilmiş gelir giderlerin birbirine eşit olması ve cari giderlerin ve cari gelirlerin birbirine eşit olması gibi kurallar bu grupta yer alır. İkinci grup, borçlanma ile ilgili mali kurallardan oluşur. Burada hükümetin yurtiçi kaynaklardan borçlanması üzerine getirilen yasaklamalar ve hükümetin merkez bankasından borçlanması üzerine getirilen kısıtlamalar veya bu tür borçlanmaların geçmiş gelir ve giderlerin belli bir oranı ile kısıtlanması gibi kurallar yer alır. Üçüncü grup borç

<sup>6</sup> Kennedy ve Robbins kanun hükmünde kararnamelerin göreceli olarak daha açık olduğunu, zaman içinde değiştirilmeye daha yatkın olduğunu belirtmekte bu nedenle de uzun ömürlü olmak ve açık olmak arasında bir tercihin söz konusu olduğunu belirtmektedir.

stoku ve rezervlere ilişkin kurallardır. Borç stoku ve rezerve ilişkin kurallara, brüt veya net kamu borç stokunun GSYH'nın belli bir oranında sınırlandırılması ve bütçe dışı fon rezervlerinin yıllık prim ödemelerinin belli bir oranında hedef stok tutmalarının öngörülmesini kapsar.

En çok bilinen mali politika kuralı bütçe dengesi kuralları içerisinde yer alan kamu gelirlerinin ve kamu harcamalarının birbirine denk olmasını zorunlu kılan denk bütçe kurallardır. Bu denklik, genel denge, cari denge veya operasyonel denge şeklinde yıllık olarak ya da yapısal denge veya çevrime uyarlı denge şeklinde daha uzun dönemli olarak tanımlanabilir (Kopits 1998). Denk bütçe kuralı, Buchanan ve Wagner (1977) tarafından basit olarak nitelendirilmiş ve bu bir avantaj olarak görülmüştür. Herkes tarafından rahatlıkla anlaşılabilir. Birincil denge ile ilgili kurallar da denk bütçe kuralı türüne dahil edilebilir. Yalnız faiz ödemelerindeki artış, kuralı borç sürdürülebilirliği ile daha az bağdaşır hale getirir. Diğer bütçe sınırlamaları, bütçe açığının hacmini sınırlandırabileceği gibi belirli düzeyde bütçe fazlası verilmesini de zorunlu kılacak uygulamalardır. Bütçe sınırlamaları ülkelerin mali gereksinimlerine göre farklılıklar göstermektedirler. Bu tür bütçe sınırlamaları da denk bütçe kuralı gibi merkezi yönetimler veya yerel yönetimler tarafından uygulanabilir. Kamu borcunun GSYH belirli bir yüzdesini aşamayacağı gibi kurallar bu gruba dahil edilebilir.

En eski fonksiyonel mali kurallar devlet borçlarına getirilen kısıtlamalardır. Borçlanmaya getirilen sınırlamalar, finansman kaynağını belirtir. Hükümetin iç borçlanmaya gitmesine getirilen yasaklar bu grupta yer almaktadır. Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin birçoğu, devletin doğrudan merkez bankası finansmanı yoluyla borçlanması yasaklamıştır. Bu bağlamda kısa vadeli ön ödemeler, merkez bankasının bağımsızlığının kanıtı olarak, merkez bankasının inisiyatifine bırakılmıştır. Borçlanmaya getirilen sınırlamalar tanım itibariyle borç hedefine yaklaşma konusunda en etkili kurallardır. (Kopits, 1998)

Borç stoku üzerine getirilecek sınırlamalarda iki durum söz konusu olabilir. Bunlardan ilki bu tür bir mali kuralın kamu borç stokunun GSYH'ya veya GSMH'ya belli bir oranı olması şeklinde sınırlama getirmesidir. İkinci durum ise, kamu kurumlarının borçlanmasına yönelik belirli bir üst limit getirilmesidir. İlk duruma Maastricht Kriterleri'nin Avrupa Parasal Birliği'ne girmede öne sürdüğü merkezi yönetim toplam borcunun GSYH'nın %60'ı

sınırlamasıdır. İkinci durum için Yeni Zelanda örnek gösterilebilir. Yeni Zelanda'da hükümetler borç stoku oranını makul bir seviyeye getirecek orta vadeli programla açıklamak zorundadır.

Borç stokundaki kurallara benzer şekilde beklenmedik olaylar için rezervlere ilişkin hedef belirlenebilir. Geleceğe dair bu belirsizlik yaşlılık koruması, doğal kaynakların azalmasına karşı sigorta ve emtia fiyatlarındaki beklenmeyen artışa karşı sigorta formlarında olabilir. Rezervlere ilişkin kurallar bütçe dışı fonlar kapsamında rezerv oranına sınırlama getirmektedir. Bu tür mali kuralların amacı, sözü edilen fonları güvence altına almaktır. Kanada Emeklilik Planı<sup>7</sup> yıllık rezerv prim oranını minimum %200 olarak belirlemiştir. (Kopits, 1998)

Vergi ve harcamalara yönelik olarak getirilen sınırlamalar, birden çok mali yılı kapsayacak şekilde gelecekteki bir dönemde vergi ve harcamaların ne miktarda artacağını belirleyen yasal düzenlemelerdir. Vergi sınırlamaları genelde yerel yönetimlerin mali disiplin altına alınması için merkezi hükümetlerin veya vatandaş ya da sivil toplumun girişimi ile çoğunlukla seçmenler tarafından gündeme getirilen uygulamalardır. Harcamalarla ilgili kurallar tak başlarına gelir tarafını göz önünde bulundurmadığı için borç sürdürülebilirliği ile doğrudan bağlantılı değildir. (Günay, 2007)

Dolaylı mali kurallar genellikle, para ve döviz kuru ile ilgili kurallardan çıkarılmaktadır. Dolaylı kurallar içinde en yaygın olanı bütçenin dengeye yakın olmasını gerekli kılan nominal döviz kuru (nominal çıpa) kuralıdır. Daha az sıklıkta rastlanılan dolaylı kurallar ise prensipte hükümetin dış kaynakların ve banka dışı iç kaynakların yanı sıra yerel bankacılık sisteminden borçlanmasına izin veren para kurulu yönetimidir.

### **Mali Kuralları Zayıflatan Unsurlar**

Kurala bağlı maliye politikası uygulamalarında belirlenen kuralların işlevini bozan bazı unsurlar vardır. Bunlar şeffaflık, güvenilirlik ve sınırların belirlenmesi konuları etrafında şekillenmiştir.

<sup>7</sup> The Canadian Pension Plan

Kurallar şeffaf olmalıdır. Şeffaflık, kuralların fazla karmaşık olması önleyecektir. Gözlemlenmesi kolay olacaktır. Mali göstergeler açısından tanımlanması kolayca manipüle edilmesini önleyecektir. (Kennedy ve Robbins, 2003). Politikacılar daha az şeffaf uygulamaları tercih edebilirler. Siyasetçilerin belirsizliği tercih etmeleri konusunda iki teorik tartışma vardır. Bunlar mali yanılısama<sup>8</sup> ve yaratıcı muhasebe<sup>9</sup>dir (Alesina ve Perotti, 1996). Kopits'de (2001) de şeffaflık konusu vurgulanmaktadır ve şeffaflığın kural uygulamalarında da ihtiyari politikalarda olduğu gibi önemszenmesi gerektiği savunulmuştur.

Mali yanılısama devlet harcamalarıyla ilgili bir kamu tercihi teorisisdir. Mali yanılısama, devlet gelirlerinin vergi mükellefleri tarafından tam olarak veya hiçbir şekilde gözlemlenemediğinde devletin maliyetinin olduğundan daha az pahalı gibi algılanabileceğini öne sürmektedir. Vergi mükelleflerinin bazıları ya da tamamı, hükümetin gerçekleştirdiği harcama artışlarından fayda sağladıkları için bu harcamaların artmasını arzu ederler. Bu nedenle de siyasetçileri devletin büyüklüğünü genişletmeleri için teşvik ederler.

Easterly (1999) mali yanılısama için mali uyum sürecinde bütçe açığında veya kamu borcunda bir azalma meydana gelirken devletin net varlığı değişmeden kalıyorsa mali uyum yalnızca bir yanılısamadan ibaret olacağını belirtmiştir. Easterly tarafından yapılan tanımlamadan yola çıkılırsa, disiplinsizlik sorunu devletin net varlığı kavramıyla ortaya çıkar. Devletin net varlığını değiştirecek uygulamaların başında özelleştirmeler gelmektedir. Özelleştirmeler tasarruf tedbirleri kapsamında uygulanabilecek politikalardır; fakat yozlaşmış iktidarlar tarafından gerçekleştirilen özelleştirmeler yalnızca kamu sektörü net varlığının azalması anlamına gelmekle kalmayacaktır. İhtiyari bir politika olarak disiplini bozmuş olacaktır. (Easterly, 1999: 58)

Mali uyum sürecinde kamu yatırımları da yanılısama yaratabilir. Borç birikiminde kesintiye gidilmesinin gerekli olduğu durumda hükümet aktiflerinde bir kesintiye gitmeyi tercih edebilir. Bu durumda öncelik sermaye harcamalarında kesintiye gidilmesidir. Yatırımlarda bir düşüş görülür. Diğer yandan, yatırımların getirilerinin uzun vadede gerçekleşeceği ve bu

<sup>8</sup> Fiscal Illusion.

<sup>9</sup> Creative Accounting.

getirilerin bir sonraki hükümet tarafından elde edilmiş olacağı da bu durumun bir parçasıdır. (Easterly, 1999: 59)

İşletim ve bakım harcamaları da mali yanılısama unsurudur. Mali uyum sürecinde işletim ve bakım çalışmalarına yeterli harcamanın yapılmaması, yanlış bir ekonomi politikasıdır. Bu harcamalardaki eksiklik, altyapı yatırımlarının ötelenmesine yol açacaktır. Dünya Bankası, 1992 yılında yaptığı araştırmada Filipinlerde 1983-1985 yılları arasında işletim ve bakım çalışmalarının %40 düşürüldüğünü, bunun da yolların, köprülerin ve limanların kötüleşmesine yol açtığını; 1980lerin ikinci yarısı boyunca elektrik santrallerinde arızaların artmasına neden olduğunu göstermiştir. Tüm bu durumlar, devletin net varlığını azaltacak olan durumlardır. Devletin elinde ne olduğunu en iyi bilen grup hükümettir. (Easterly, 1999: 60)

Yaratıcı muhasebe kurumların gelirlerini ve varlıklarını gösteren mali tabloların yanıltıcı bir şekilde yorumlanmasıdır. Yaratıcı muhasebe yasal çerçeve içinde gerçekleşir. Yalnızca sayısal verilere odaklanmak suretiyle verilerin özünden uzak sonuçlara varmak yaratıcı muhasebe kavramı dahilindedir. Milesi-Ferretti (2003), mali kuralların etkinliğini yaratıcı muhasebe açısından değerlendirmiştir. Mali kurallar nedeniyle hükümetlerin yaratıcı muhasebeyi benimsemelerini çirkin<sup>10</sup> bir sonuç olarak nitelendirmiştir.

Güvenilirlik için, kurallar kalıcı olarak görülmelidir. Burada kuralların yasalarla mı anayasalarla mı uygulanması gerektiği sorusu ortaya çıkmaktadır. Yani kurallar değiştirilmesi ya da yürürlükten kaldırılması zor mu olmalıdır? (Kennedy ve Robbins, 2003) Yasalarla düzenlenen mali kurallar daha açıktır ve zaman içerisinde değiştirilmeye daha yatkındır.

Anayasal mali kurallar ise uzun dönemlidir. Dolayısıyla, mali kuralın anayasal veya yasal olması tercihinde, açıklık ve uzun dönemlilik arasında bir mübadele söz konusudur. Ayrıca mali kuralların anayasal olarak hazırlanması, kuralın yorumunun politika yapıcılardan kanun yapıcılara kaymasına neden olabilecektir. Mali kurallar bazı durumlarda bir göz boyamadan öteye gitmeyecektir. Kopits'e (2001) göre, mali kuralların etkinliği konusundaki şüpheciliğin teoride ve pratikte birçok nedeni vardır. Teorik açıdan bakıldığında makroekonomik analiz kurala bağlı politikalar üzerine şekillendirilmemiştir. Bu durumun

<sup>10</sup> Good Bad or Ugly? On the effects of fiscal rules with creative accounting.

değerlendirme açısından sorun yaratabileceği algısı vardır. Kurallarla ilgili şüpheli tutumun bir diğer nedeni hükümetlerin güvenilirliği kurala bağlı olmayan politikalarla da sağlayabileceği yönündeki düşüncelerden kaynaklanmaktadır.

Kuralların getireceği kısıtlar ekonominin genel yapısına uygun değilse kural uygulaması faydadan çok zarar getirecektir. Bu nedenle de sınırların belirlenmesindeki yanlışlıklar kural uygulamasını zayıflatacaktır. Bütçe açıklarına ve borçlara yönelik olarak limitler açık olarak belirlenmelidir. Ekonomik koşullar değiştiği için bu limitler de yanlış olarak tespit edilebilir ve maliye politikasının kısa dönemli konjunktür karşıtı olarak kullanımını önleyebilir. Çözüm; biraz esnekliğe izin vermektir. Konjunktüre göre veya konjunktür karşıtı olarak yapılan değerlendirme; en çok kullanılan yöntemdir ama konjunktürel dalgalanmaları öngörme ve ölçmenin güç olduğu veri iken, bu yaklaşımın uygulanması da doğru sonucu vermeyebilir. İkincisi, bu limitler zorla uygulamaya konmalıdır. IMF tarafından dış zorlamaya dayalı deneyim, ülkeleri, politik başarısızlıklar öldürücü olabilir ve bugüne kadarki Büyüme ve İstikrar Paketi deneyimi bu tür korkuları hafifletmeyeceği yönünde uyarılmaktadır. IMF'nin borç vermeyi ertelemesi ve Büyüme ve İstikrar Paketi'nin gerektiğinde para cezası uygulamaları sadece en kötü dönemlerde bütçe ile ilgili problemleri şiddetlendirecektir. (Günay, 2007:99)

İhtiyari politikaların dışsal şoklara karşı kısa dönemde esnek olması kurala bağlı politikalar için bir dezavantaj içermektedir. Bunun yanı sıra, hükümetlerin kurallar olmadan da mali disiplini vaad edebilecekleri, kurallarla gereksiz bürokrasi yaratıldığı da düşünülmektedir. (Kopits, 2001)

### **Türkiye'de Mali Kural Uygulamaları**

Türkiye, Şubat 2001'de ciddi bir mali krizle karşılaşmıştır. Kamu sektöründe başlayan kriz önce mali sektörü ve ardından reel sektörü etkilemiştir. Kriz sonrası düzenlemelerde bankacılık sektöründeki yeniden yapılandırma süreci kamu finansmanını etkilemiştir. Krizin olumsuz etkilerinin ortadan kaldırılması ve makroekonomik istikrarın sağlanması amacıyla aynı yıl Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı hazırlanmıştır. Ayrıca, TL'nin değer kaybı yaşaması ve faiz oranlarının yükselmesi borç servis yükünü ağırlaştırmıştır. Bu nedenle de kamu borç stokundaki artışın kontrol altında tutulabilmesi için faiz dışı harcamalarda minimum tasarrufun



ve disiplinin sağlanması büyük önem kazanmıştır. Programda faiz dışı bütçe fazlasına ve kamu finansmanı hedefler bu duruma göre şekillendirilmiştir.

Raporda mali kural kavramı kullanılmamaktadır; ancak Avrupa Ekonomik ve Parasal Birliği üyeliği için sağlanması gereken Maastricht Kriterleri kapsamında Borç Yönetimi Açısından AB'ye Uyum Kriterleri adı altında bu sınırlamalar açıklanmıştır. Enflasyon, bir önceki yılda en düşük enflasyon oranına sahip üç üye ülkenin yıllık enflasyon oranı arasındaki fark, 1.5 puanı geçmemelidir. Uzun vadeli faiz oranları için, herhangi bir üye ülkedeki uzun vadeli faiz oranları, bir yıllık dönem itibariyle fiyat istikrarı alanında en iyi performans gösteren yani 12 aylık ortalamalara göre enflasyon oranı en düşük olan 3 ülkenin faiz oranları ortalamasını 2 puandan fazla aşmayacaktır. Döviz kuru ise, son 2 yıl itibariyle Avrupa Parasal Sistemi tarafından, Döviz Kuru Mekanizması için tespit edilen normal dalgalanma marjlarına göre üye ülke parası diğer bir üye ülke parası karşısında devalüe edilmiş olmamalıdır. Borç stoku konusunda üye ülke devlet borçlarının GSYH'ya oranının %60'ı geçmemesi gerekmektedir. Bütçe açığında üye ülke bütçe açığının GSYH'ya oranının %3'ü geçmemesi gerekmektedir.

2010 yılı Kamu Borç Yönetim Raporu, mali kuralla ilgili olarak, ekonomik yapının sağlamlaştırılması amacına yönelik bir reform anlamında mali kural uygulamasına geçileceğini belirtmektedir. 31 Mayıs 2010 tarihinde Mali Kural Yasa Tasarısı Plan ve Bütçe Komisyonu'na sunulmuş ve kamuoyuna açıklanmıştır. Tasarı, 18 Haziran 2010 tarihinde Meclis Plan ve Bütçe Komisyonu'na kabul edilmiştir. Amaç, kanunda belirtildiği üzere, mali sürdürülebilirliğin ve öngörülebilirliğin artırılması suretiyle makroekonomik istikrarın güçlendirilmesi için kamu mali yönetiminde uygulanacak mali kuralları ve bunlara ilişkin ilke, esas ve usulleri düzenlemektir.

Türkiye'yi mali kural uygulamasına götüren süreç de yasada açıklanmıştır. Dünya genelinde pek çok ülkede görülen bütçe açıkları, borç stokunu artırmaktadır ve bu durum kamu finansman dengesini bozmaktadır. Kamu finansman dengesinin bozulması ise, bazı ülkelerde makroekonomik istikrarı bozmuş ve ekonomik krizlere neden olmuştur. Bu süreç kurala bağlı maliye politikalarına ağırlık verilmesine neden olmuştur.

Kurala bağlı maliye politikasından beklentiler kamu açığının ve borç yükünün sürdürülebilir bir yapıya kavuşması, mali disiplinin kalıcı hale gelmesi, maliye politikasına güvenin artması ve bu güven artışının borçlanmanın maliyetini düşürmesi yönündedir.

Temel ilkeler açısından benimsenen konular mali kural kavramının mantığına uygun görünmektedir. Basitlik, doğruluk, saydamlık ve hesap verebilirlik savunulmuş; kamunun bilgilendirilmesi esas alınmıştır. Ayrıca istatistiksel hesaplamalardaki bir değişikliğin kamuyla zamanında paylaşılacağı ve geçmiş verilerin yeni hesaplamalara uyarlanmış olarak raporlanacağı belirtilmiştir. Burada yasa tasarısında verilerin kamuyla paylaşılması konusunda zamanlamaya önem verilmesi konusu dikkat edilmesi gereken konudur.

Yasa tasarısında kuralın zamanlamasıyla ilgili olarak mali kuralın uygulanma zamanının belirlenmesinin, mali kuralın başarısı için önem arz eden önemli bir konu olduğu belirtilmiştir. Mali kuralı başarı ile uygulayan birçok ülke öncelikli olarak bazı yapısal reformları hayata geçirmiştir. Bu çerçevede, kamu mali yönetimi reformları adı altında, bazı hususlar mali kuralın uygulanmasının başarısını etkileyen faktörler olarak ön plana çıkmaktadır. Bu faktörler, bütçelerin orta vadeli bir bakışla hazırlanması, bütçe sürecinde şeffaflık ve hesap verebilirliği artırmaya yönelik veri hazırlama ve yayımlama, raporlama ve denetim gibi alanlarda düzenlemelerin hayata geçirilmesi ve mali kural uygulaması öncesinde mali disiplini artırarak borç stokunun azaltılmasıdır.

Tasarı bu bağlamda gerekli zeminin 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ve 4749 sayılı Kamu Finansmanının ve Borçlanma Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun ile oluşturulmuş olduğunu savunmaktadır. Hazırlanan kurallara ilişkin politika metinlerinin Orta Vadeli Program ve Orta Vadeli Mali Plan olduğu da belirtilmiştir.

Hazırlanan tasarıda, bir mali kural hazırlanmıştır. Bu mali kuralın hazırlanması sürecinde şeffaflık, hesap verebilirlik gibi bazı temel prensiplere yer verildiği vurgulanmıştır. Ancak hazırlanan bu tasarının eksik yönleri vardır. Ayrıca tasarı yaptırımlardan yoksun bırakılmıştır. Hedeflerin tutturulamaması durumunda hükümetlerin ne şekilde hesap vereceği

ve cezai yaptırımlarının neler olabileceğine dair bir kanun maddesi bulunmamaktadır. Yasa tasarısı nedeni açıklanmaksızın geri çekilmiştir.

### **Sonuç Önergeleri**

Kurala bağlı politikalar kapsamında mali kuralların gerekli olup olmadığı konusu aslında tartışmaya oldukça açık bir konudur. Kurala bağlı politikaların benimsenmemesi durumunda, politikalar ihtiyari bir biçimde yürütülecektir. Kurala bağlı politikaların uygulanması halinde ise makroekonomik istikrar garanti edilemez. Sıkı olmayan ve yaptırımdan yoksun kurallar, ihtiyari politikalarla benzer sonuçlar ortaya koyabilir; çünkü zaten zorlayıcı kısıtlar yoktur. Sıkı kuralların varlığı ise, hükümetleri hesaplama yöntemlerinde yanlış tutum sergilemeye itecektir. Bu durumda kuralların uygunluğu ve uygulanabilirliği önem taşımaktadır. Önem taşıyan tek unsur kurallarla ilgili değildir. Burada politikacıların, politika yapıcıların misyonları ve vizyonları yani kısaca niyetleri önem taşımaktadır.

Mali kural ile ilgili temel sorunlardan bir tanesi, bu kuralların fazlaca kısıtlayıcı olabilmeleri ve bu nedenle hükümetlerin gerektiğinde konjonktürün dışına çıkmasını sınırlandırmalarıdır. Bu nedenle yasa yapma sürecinde bu husus dikkate alınmalı ve esneklik sağlayabilecek şekilde yazılmalı; ancak elbette bağlayıcı olmayan bir sınıra ulaşılacak kadar da esnek olmamalıdır. (Kennedy ve Robbins, 2003)

Belirlenen kurallar çerçevesindeki hedeflere ulaşamamanın yaptırımı nasıl olmalıdır? Yalnızca hedeflerin tutturulamadığının açıklanması yeterli midir? Yasalarla ve anayasalarla belirlenen kurallarda hükümete tutukluluk cezası mı verilmelidir, hükümet mi düşürülmelidir yoksa yalnızca açıklama gereği mi zorunlu kılınmalıdır? Nasıl yaptırımlar olmalıdır ki kurallar zorlayıcı olabilsin ve hükümetleri hesap verebilir kılsın?

Burada hükümetin çekilmesi belki tutarlı bir yaptırım olabilir. Belirli bir süre zarfında hedefleri tutturamamış hükümetlerin istifaları istenebilir. Burada da dışsal faktörlerin göstergeler üzerindeki etkilerinin devreye gireceği düşünülebilir; fakat kurallar hazırlanırken dış konjonktürün etkilerine karşı esnekliğe sahip kuralların hazırlanmış olması gereği karşıt bir görüş olarak ortaya koyulabilir. Ayrıca kuralların da tolere edemeyeceği kadar büyük sorunlar nedeniyle hedefler aşılmışsa bununla ilgili gerekçeler sunulabilir. Bunun yanı sıra hedeflerin

tutturulamaması durumunda kamuoyunun durumdan rahatsız olması ve seçim döneminde tepkilerini belli etmeleri beklenmektedir. Belirlenen hedefleri tutturamamış, kuralları uygulayamamış hükümetlere bir takım parasal cezalar verilebilir. Yalnız, bu gibi bir yaptırım bir birlik dahilinde mantıklı olabilir; kendi maliye politikalarında kural uygulamasına giden ülkeler için bu tip bir mali yaptırımın uygulanmasının ne kadar anlamlı olacağı tartışılır.

Politika yapıcıların yalnızca mali kurallarla kurala bağlı maliye politikası yürütmesi kararı yeterli değildir. Kuralların uygulanabilirliğinin sağlanması gereklidir. Bunun için de sıkı bir denetim mekanizmasına ihtiyaç vardır. Dolayısıyla mali kural uygulamasına geçilmesi kolay bir süreç değildir. Öncelikle maliye politikasının kurala bağlı yürütülmesi yönünde gerekli yasal ve kurumsal düzenlemeleri içeren reformlarla altyapı hazırlanmalı, ardından kural uygulamasına geçilmelidir.

Türkiye’de mali kural uygulamaları ele alındığında hayata geçirilmiş bir mali kural uygulaması olmadığı görülmektedir. 2010 yılında bir mali kural yasa tasarısı sunulmuştur; ancak bu yasa yürürlüğe girmemiştir. Yasa tasarısından önce orta vadeli programlar ve mali planlar hazırlanmıştır. Bu programlar ve planlar bir takım hedefler öne sürmüştür. Orta Vadeli Programlar hedeflere ulaşamamış; ancak yakın seyretmiştir. Bu durumun başarılı olup olmadığı bir tartışma konusudur. Orta Vadeli Programın hedeflerine ulaşamaması hükümetin taahhütlerini yerine getiremediği anlamına gelir. Bunun nedenlerinden bir tanesi aslında zaten gerçekleşmeyeceği bilinen yani uygun olmayan hedeflerin belirlenmiş olabileceğidir. Uygun hedeflerin belirlenmiş ve bu hedeflere ulaşamaması da uygun olmayan hedeflerin belirlenmiş olması da politikalara olan güveni sarsıcı niteliktedir. Bunlara rağmen hedeflere yakın gerçekleşmelerin olması olumlu bir sonuç sayılabilir. Bu programların herhangi bir yaptırımı bulunmamakta, hedeflerin tutturulamaması durumunda hesap verme zorunluluğu bulunmamaktadır. Bu sınırlamalar yalnızca birer hedeftir. Hesap verilebilirliği içermediği için, kural olarak bir yasal dayanağı bulunmadığı için örtük bir mali kural uygulaması olarak değerlendirilmemelidir. Ayrıca bu uygulamaların bir mali kural olarak görülmesi için sayısal olmayan başka kavramları içinde barındırması gereklidir. Sözü edilen sınırlamalar, ne bağlayıcı ne de zorlayıcıdır. Dolayısıyla örtük bile olsa bir mali kural uygulaması olarak adlandırılmamalıdır.

Türkiye’de hazırlanan yasa tasarısıyla kurala bağlı, gayri iradi, maliye politikasına geçilmesi konusunda önemli bir adım atılmıştır. Türkiye’de mali kural politikasına geçilmesinin en önemli nedeni, maliye politikasının siyasi etkilerden uzaklaştırılmasıdır. Yalnız bu şekildeki bir politika değişikliği ciddi bir karardır. Bu nedenle sıkı denetim mekanizmaları uygulayabilecek denetleme organlarını, bağımsız yargıyı içeren altyapının hazırlanması gereklidir. Kurallar ütopyik bir şekilde ortaya konulmamalı, sağlam bir zemine oturtulmalıdır. Gerekirse politika değişikliği aşamalı olarak yapılmalıdır.

### KAYNAKÇA

- ALESINA, A. & BAYOUMI, T., (1996). The Costs and Benefits of Fiscal Rules: Evidence from US States. NBER Working Papers, No.5614.
- ALESINA, A. & TABELLINI, G. (2005). Why is Fiscal Policy Procyclical?. NBER Working Papers, No.11600.
- ALTSHULER, R. & BOSWORTH, B. (2011). Fiscal Consolidation in America: the Policy Options. [http://www.nomurafoundation.or.jp/data/20101116\\_Rosanne\\_Altshuler-Barry\\_Bosworth.pdf](http://www.nomurafoundation.or.jp/data/20101116_Rosanne_Altshuler-Barry_Bosworth.pdf)
- AUERBACH, A.J., GALE, W.G., & HARRIS, B.H. (2010). Activist Fiscal Policy. *Journal of Economic Perspective*, Vol.24, No.4, p.141-164.
- BLANCHARD, O. & PEROTTI, R. (2002). An Empirical Characterization of the Dynamic Effects of Changes in Government Spending and Taxes on Output. *The Quarterly Journal of Economics*, Vol.117, No.4, p.1329-1368.
- BUCHANAN, J.M. & WAGNER, R.E. (1977). A Return to Fiscal Principle, Chapter 12,; *Democracy in Deficit*. Academic Press, New York, p.173-182. ("Mali Disiplin ve MaliDenge" Çev.Bernur Açıkğöz).
- BUITER, W.H. (2003). Ten Commandments for a Fiscal Rule in the E(M)U. *Oxford Review of Economic Policy*, Vol.19, No.01.

- 
- BUTI, M. & GUIDICE, G. (2002). Maastricht Fiscal Rules at Ten: An Assessment.  
<http://www.cepr.org/meets/wkcn/1/1510/papers/buti2.pdf>
- COTTARELLI, C. (2009). IMF Fiscal Affairs Department Fiscal Rules-Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances (approval).
- DRAZEN, A. (2002). Fiscal Rules from a Political Economy Perspective.  
<http://primage.tau.ac.il/libraries/brender/booksf/1615545.pdf>
- EASTERLY, W. (1999). When is fiscal adjustment an illusion?. *Economic Policy*, Vol.14, No.28, p.55-86.
- FROYEN, R.T. (2005). *Macroeconomics: Theories and Policies*. Pearson Prentice Hall, 8th Edition.
- GÜNAY, A. (2007). Mali Disiplinin Sağlanması Anayasal Denk Bütçe Yaklaşımı ve Türkiye’de Uygulanabilirliği. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, No.2007/375.
- HALLERBERG, M., STRAUCH, R. & HAGEN, J. (2007). The Design of Fiscal Rules and Forms of Governance in European Union Countries. *European Journal of Political Economy*, No.23, p.338–359.
- HEMMING, R. (2003). Policies to Promote Fiscal Discipline. Workshop on Internationalization and Policy Transfer.
- KENNEDY, S., ROBBINS, J., (2003). The Role of Fiscal Rules in Determining Fiscal Performance”, Fiscal Rules Conference.
- KOPITS, G. & SYMANSKY, S. (1998). Fiscal Policy Rules. IMF Occasional Paper, No.162.
- KOPITS, G. (2001). Fiscal Rules: Useful Policy Framework or Unnecessary Ornament?. IMF Working Paper, Vol.WP/01/145.

- 
- LANE, P.R. (2003). The Cyclical Behaviour of Fiscal Policy: Evidence from the OECD. *Journal of Public Economics*, Vol.87, p.2661-2675.
- MILESI-FERRETTI, G.M. (2003). Good, Bad or Ugly? On the Effects of Fiscal Rules with Creative Accounting. *Journal of Public Economics*, Vol. 88, p.377-394.
- NELSON, Charles R. (2006). *Macroeconomics: Chapter 11, An Introduction, Keynesian Fiscal Policy and the Multipliers*.
- RAMSEY, F.P. (1927). A Contribution to the Theory of Taxation, *The Economic Journal*, Vol. 37, No. 145, p.47-61.
- SCHNEIDER, O., HEDBÁVNÝ, P. & Zápál, J. (2007). A Fiscal Rule That Has Teeth: A Suggestion for a 'Fiscal Sustainability Council' Underpinned By the Financial Market. *AUCO Czech Economic Review*, Vol.1/2007, p. 32-53.
- SIMONE, A.S. & TOPALOVA, P. (2009). India's Experience with Fiscal Rules: An Evaluation and The Way Forward. *IMF Working Paper*, No. WP/09/175.
- SIWIŃSKA, J. & BUJAK, P. (2003). Short Run Macroeconomic Effects of Discretionary Fiscal Policy Changes. *Center for Social and Economic Research Studies & Analyses* No. 261.
- SNOWDON, B. & VANE, H.R. (2005). *Modern Macroeconomics: It's Origins Development and Current State*. Edward Elgar Publishing.
- TANNER, E. (2003). *Fiscal Rules and Countercyclical Policy: Frank Ramsey Meets Gram-Rudman-Hollings*, WP/03/220.
- TAYLOR, J.B. (2000). Reassessing Discretionary Fiscal Policy. *The Journal of Economic Perspectives*, Vol.14, No.3, p.21-36.
- TAYLOR, John B. (1993). Discretion versus Policy Rules in Practice, *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy*, Vol.39, p.195-214.



VON HAGEN, J. (2005). Fiscal Rules and Fiscal Performance in the EU and Japan. IMES Discussion Papers, No. 2005-E-5.