

SEÇİLMİŞ BAZI ÜLKELERDE MALİ KURAL UYGULAMALARININ DEĞERLENDİRİLMESİ

Fatih YAR*

ÖZET

Mali kurallar, literatürde ağırlıklı olarak maliye politikası araçlarına yönelik sayısal sınırlamaları ifade etmektedir. Dolayısıyla mali kural uygulamalarının öncelikli hedefi, mali disiplini gerçekleştirmektir. Bu hedefi tutturmak için, birçok gelişmiş ve gelişmekte olan ülke mali kural uygulamaktadır. Çalışmada Amerika Birleşik Devletleri'nde, Güney Amerika kıtasından Arjantin ve Brezilya'da, Afrika kıtasından Güney Afrika'da ve Asya kıtasından Hindistan'da mali disiplinin sağlanmasına yönelik uygulanan mali kurallar ele alınmıştır. Söz konusu ülkelerin tercih edilme nedeni; mali kural önerilerinin dayanak noktası olan kamu tercihi teorisinin temel öğretisi anayasal iktisadın ABD kaynaklı olması ve mali kural önerilerinin ağırlıklı olarak yüksek bütçe açığı ve kamu borcuna sahip gelişmekte olan ülkelere (Arjantin, Brezilya, Güney Afrika ve Hindistan) yönelik olmasındandır. Çalışmanın son kısmında, mali disiplinin sağlanması açısından mali kuralların, ampirik çalışmalar dikkate alınarak genel bir değerlendirilmesine yer verilmiş; arkasından tespit edilen kritik noktalar çerçevesinde mali disiplininin sağlanmasına yönelik mali kuralların nasıl olması gerektiği konusundaki öneriler geliştirilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Mali Disiplin, Mali Kural, Kamu Bütçesi, Kamu Borcu, Kamu Harcaması.

THE ASSESSMENT OF THE FISCAL RULE PACTICES IN SEVERAL SELECTED COUNTRIES

ABSTRACT

Fiscal rules mainly refer to numerical limitations concerning fiscal policy tools in the literature. Therefore, the primary goal of fiscal rules is to ensure fiscal discipline. To fulfil this objective, many developed and developing countries implement fiscal rules. In the study, the fiscal rules applied by the United States of America, Brazil and Argentina from the South America, South Africa from Africa and India from Asia in order to ensure fiscal discipline were discussed. These countries were selected since constitutional economics as the basic discipline of the public choice theory which forms the basis for the fiscal rule recommendations originated from the USA and the fiscal rule recommendations are mainly intended for the developing countries with high levels of budget deficit and public debt (Argentina, Brazil, South Africa, and India). In the final part of the study, an overall assessment of the fiscal rules was made in relation to fiscal discipline in consideration of the empirical studies; and recommendations as regards to how the fiscal rules should be to ensure fiscal discipline in the framework of the critical aspects detected were presented.

Keywords: Fiscal Discipline, Fiscal Rule, Public Budget, Public Debt, Public Expenditure.

* Arş. Gör. Dr., Polis Akademisi, Güvenlik Bilimleri Fakültesi, Kamu Yönetimi, fatihyar1907@gmail.com.

GİRİŞ

Devlet bütçesinin denk olmasını savunan ve devletin borçlanmasına büyük altyapı faaliyetleri ile olağanüstü dönemler dışında karşı çıkan klasik iktisadi düşünce 1929 yılında yaşanan Dünya Ekonomik Krizi'yle birlikte ciddi anlamda sorgulanmıştır. Krizin etkisiyle devletin mali amaçları dışında, ilave amaçlar da yüklenmesi gerektiği ve bu amaçları gerçekleştirebilmesi için borçlanabileceği ve bütçenin ekonomide denge sağlanıncaya kadar açık verebileceği J. M. Keynes tarafından ileri sürülmüştür. Keynesyen iktisat denilen bu iktisadi düşünce, özellikle ikinci Dünya Savaşı'ndan sonra dünyanın birçok ülkesinde genel kabul görerek uygulanmıştır. Ayrıca sosyal refah devleti olma yolunda devletin yüklendiği görevler sürekli artma eğiliminde olmuştur. Ancak 1970 yılında gerek Bretton-Woods sisteminin çökmesi, gerekse yaşanan Petrol Krizi bu iktisadi düşüncenin irdelenmesine yol açmıştır. Özellikle devletin ekonomi içinde rolünün artması neticesinde kamu harcamalarının sürekli artma eğiliminde olması, vergi oranlarının ise arz yanlı vergi politikalarının benimsenmesi ve küreselleşme dalgası ve vergi rekabeti gereği indirilmesi eğilimleri nedenleriyle arttırılamaması; bunun yerine emisyon ve borçlanma yöntemlerinin benimsenmesi; ülkeleri yüksek kamu açıkları ve borç tutarlarıyla yüz yüze getirerek mali disiplinsizlik sorunuyla baş başa bırakmıştır. Dolayısıyla gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler, mali disiplini tesis edebilmek amacıyla çeşitli mali reformlar uygulamaktadır. Bunlardan biri de, ülkelerin bozulan mali yapılarını, maliye politikası araçlarına yönelik prosedürel ve sayısal kısıtlamalar ve sınırlamalar getirilerek düzeltebilecekleri savunan "mali kural uygulamalarıdır."

Günümüzde mali kural uygulamaları hızla yaygınlaşmaktadır. Birçok ülke, özellikle gelişmekte olan ülkeler, mali disiplini sağlamak için (kamu açıklarını azaltmak ve yüksek borç tutarını düşürmek için), mali kuralları benimsemekte ve uygulamaktadır. Dolayısıyla çalışmanın nihai amacını, mali kuralların çalışmada yer alan ülkelerde belirlenen hedeflere ulaşmadaki etkinliğinin değerlendirilmesi oluşturmaktadır. Bu bağlamda, çalışmada öncelikle mali kuralların genel bir çerçevesi çizilmektedir. Daha sonra optimal mali kuralın nasıl olması gerektiği konusundaki çalışmalara değinilmektedir. Çalışmanın son bölümünde ise, bahsi geçen ülkelerde mali kural uygulamalarına ana hatları itibariyle yer verilmektedir.

MALİ KURAL TANIMI VE KAPSAMI

Mali kurallar, en basit tanımıyla; "bütçe, vergi, harcama ve borçlanma gibi maliye politikası araçlarına getirilen sınırlama ve düzenlemeler" olarak tanımlanmaktadır (Işık ve Meriç, 2009: 1593). Dolayısıyla en basit tanımıyla mali kurallar, "maliye politikası araçlarına getirilen sayısal ve sayısal olmayan sınırlamaları" ifade etmektedir.

Mali kurallar dar anlamda; "bütçe açığı, borçlanma, kamu harcamaları ve vergi gelirleri gibi bazı mali performans göstergeleri üzerine konulan yasal sınırlamalar ya

da maliye politikası üzerine konulan daimi sınırlamalar” olarak tanımlanmaktadır (Kopits ve Symansky, 1998: 2). Mali kurallar geniş anlamda ise, “bütçe karar alma ve tatbik etme süreçlerine kılavuzluk eden davranışsal ya da hukuki normlar” olarak literatürde yer almaktadır (Hallerberg, Strauch ve von Hagen, 2004: 15). Dolayısıyla mali kuralların dar anlamda tanımında, mali performans göstergelerine yönelik olarak getirilen sayısal sınırlamalar öne çıkmaktadır. Geniş anlamda tanımında ise, sayısal sınırlamaların ötesinde kuralların yasal prosedürü ve uygulanması önem taşımaktadır.

Diğer bir taraftan, mali kuralları uygulayan ülkeler arasında birtakım farklılıklar söz konusu olmaktadır. Hedef değişkenler, kurumsal yapı ve uygulama yöntemleri bu farklılığın nedenleri olarak sıralanmaktadır (Kopits ve Symansky: 1998, 1). Örneğin, Anglo-Sakson ülkelerinde şeffaflık mali kuralın temelini oluştururken, Kıta Avrupası ve gelişmekte olan ülkelerde ise mali kuralın temeli daha çok sınırlamalar ve hedefler gibi performans göstergeleri üzerinde bazı sayısal değerlere dayanmaktadır (Kopits, 2001a: 5). Mali kuralları uygulayan ülkeler arasında diğer bir fark ise, yasal dayanaklardan kaynaklanmaktadır. Şöyle ki, mali kurallar ülkelerin geleneklerine ve deneyimlere göre, uluslararası anlaşmalar, anayasalar, kanunlar ya da politik metinlerle düzenlenmektedir (Kopits ve Symansky, 1998: 8). Örneğin, mali kurallar, ABD, İsviçre, Almanya ve Polonya’da anayasa ile, İngiltere, Yeni Zelanda, İspanya, İsveç ve bazı Latin Amerika ülkelerinde yasa ile, Japonya’da hükümet kararları ile, Norveç’te Mali İstikrar Tüzüğü ile, Hollanda ve Endonezya’da siyasi irade beyanları (hükümetlerin kendi isteğiyle mali kuralı uygulayacağını beyan etmesi) ile düzenlenmektedir (Özker ve Biniş, 2009: 44).

MALİ KURALLARIN TEMEL UYGULANMA NEDENLERİ

Uygulamada mali kurallar çeşitli nedenlerden dolayı oluşturulmuştur. Örneğin, savaş sonrası Japonya’da olduğu gibi makroekonomik istikrarı gerçekleştirmek; bazı Kanada eyaletlerinde olduğu gibi hükümetlerin maliye politikasının ve açık azaltma araçlarının itibarını yükseltmek; Yeni Zelanda’da olduğu gibi maliye politikası uygulamalarının uzun dönemde sürdürülebilirliğini sağlamak; Avrupa Birliği’nde olduğu gibi uluslararası bir düzenleme içinde negatif dışsallıkları minimize etmek; siyasi popülizmi engellemek ve nihayetinde başka politikaları desteklemek ve uygulanan kamu politikalarının güvenilirliğini artırmak için mali kurallar oluşturulmuştur (Kennedy vd, 2001: 3; Aktan ve Vural, 2007: 121-122).

Özetle mali kuralların temel uygulanma nedenleri arasında, mali disiplinin sağlanması, genel olarak makroekonomik istikrarın sağlanması, mali ve iktisadi politikaların desteklenmesi, siyasi popülizm kaynaklı politikaların negatif etkilerinin ortadan kaldırılması ve hükümetlerin güvenilirliklerinin artırılması yer almaktadır. Bununla birlikte mali kuralların maliye politikası uygulamalarında şeffaflığı sağlayan raporlara yönelik getirdiği yenilikler de temel uygulanma nedenleri arasında

değerlendirilmektedir (Şengönül ve Songur, 2010: 5). Kısaca mali kural yaklaşımları; sınırlı, düzenleyici ve şeffaf bir devlet anlayışı ile birlikte, denk bütçe yaklaşımını, kamu harcamalarının borçlanma ve emisyon gibi olağanüstü gelirlerin aksine vergiler gibi olağan gelirlerle finanse edilmesini ve hükümetlerin maliye politikası araçlarını sorumsuzca kullanmasının sınırlandırılmasını savunmaktadır.

MALİ KURALLARIN ÖZELLİKLERİ

Herhangi bir mali kuralın sağlıklı bir şekilde uygulanabilmesi için, taşıması gereken birtakım özellikler bulunmaktadır. Bu özellikler ana hatları itibariyle; yasal dayanaklarının olması, uzun süre uygulanabilirliğinin olması ve yaptırım güçlerinin olmasıdır (Hürcan, 1999: 30; Kaya, 2009: 22). Başka bir ifadeyle, mali kurallar anayasa, yasa ve uluslararası anlaşma gibi yasal bir düzenleme ile uygulanmalı; ayrıca kurallar bütçe kanunu gibi geçici olarak değil uzun süre geçerliliği olan bir yasa düzenlemesiyle uygulanmalı ve nihayetinde söz konusu kurallara uyulmadığı durumlarda, kurallara uymayanlara yaptırım uygulaması yasal düzenleme içinde yer edinmelidir.

Diğer yandan Kopits ve Symansky (1998: 6)'e göre, ideal bir mali kuralın taşıması gereken sekiz temel nitelik şunlardır;

İyi tanımlanmış olmak: Kurallar, belirsizliği ve etkin olmayan yaptırımları önlemek için, göstergelere, kurumsal alana ve gerektiğinde uygulamaya ait istisnai koşullara göre açık ve net bir şekilde tanımlanmalıdır.

Şeffaflık: Kuralların uygulanmasında saydamlığın sağlanmasına özen gösterilmelidir. Özellikle hükümetin muhasebe, öngörü ve kurumsal düzenlemeleri şeffaf olmalıdır. Ayrıca, kamusal kaynak kullanımında iç ve dış denetim sistemlerinin oluşturularak hesap vermenin sağlanması ve mali kuralların takip edilmesine olanak vermek amacıyla bütçe raporlama sistemi ile uyumlu mali verilerin önceden belirlenmiş bir takvim doğrultusunda kamuoyuna açıklanması şeffaflık açısından önem taşımaktadır.

Basitlik: Kurallar basit ve anlaşılır olmalıdır. Politikacılar ve vatandaşlar kuralları kolayca idrak edebilmelidir.

Esneklik: Kurallar esnek olmalıdır. Kurallar, çeşitli dış şoklara ve ekonomik dalgalanmalara kolayca uyum sağlayabilmelidir.

Uygunluk (Yeterlilik.): Kurallar belirlenen hedeflerle uyum içinde olmalıdır.

Zorlayıcılık: Kurallar güvenilir olmalıdır. Kurallar yasa veya anayasa ile güvence altına alınmalı ve kurallara uyulmadığı takdirde kurallar yaptırım içermelidir.

Uyumluluk: Kurallar diğer politikalarla uyumlu olmalıdır. Dolayısıyla kurallar, diğer makroekonomik politika araçlarıyla uyumlu olmalıdır.

Etkinlik: Kurallar yapısal reformları destekleyici nitelikte olmalıdır. Ayrıca kurallar etkin politikalarla desteklenmelidir. Şayet etkin politikalarla desteklenmezse kural uygulamaları uzun soluklu olmamaktadır.

Yukarıda sayılan özelliklerden iyi tanımlanmışlık, şeffaflık, basitlik ve uygulanabilirlik özellikleri ekonomik; esneklik, uygunluk, tutarlılık ve etkinlik özellikleri ise politik yönüyle ağır basmaktadır (Kopits ve Symansky, 1998: 18). Bir mali kuralın söz konusu sekiz unsuru bünyesinde barındırması her zaman mümkün olmamaktadır. Bu bağlamda önemli olan, mali kuralın uygulandığı süreçte konjonktürün gerektirdiği özellikleri taşıması gerekliliğidir.

Biraschi (2008: 11), ideal mali kuralların taşıması gereken özellikleri “yasal özellikler” ve “operasyonel” özellikler olmak üzere ikiye ayırmaktadır. Yasal özellikler, “tanımlama” ve “uygulama” olmak üzere iki başlık altında toplanmaktadır. Tanımlama kapsamına, “anayasal kapsam”, “yasal altyapı” ve “uygulama yöntemi”ni (Dönem sonu hesap verme ve devretme şartı) almıştır. Uygulama kapsamına ise, “istisnalar”, “partizan yetkisizlik” ve “değişiklik prosedürü”nü almıştır. Kısacası yasal özellikler başlığı altında, kuralların yasal altyapısı optimal düzeyde oluşturulmalı; kurallar anayasa ile düzenlenmeli, kurallara ilişkin istisnalar minimum seviyede olmalı; karar vericilerin partizanca davranışlarına müsaade edilmemeli ve nihayetinde ani şoklara karşı alınacak önlemler önceden kararlaştırılmalıdır. Ayrıca yukarıda söylenen özelliklere ilaveten, sağlam bir muhasebe sistemi olmalı; şeffaflığın garanti alınması için kamuoyu uygulama sonuçlarına ilişkin olarak bilgilendirilmeli ve hükümetlerin izledikleri maliye politikası alanında kamuoyunu bilgilendirmeyi ilke edinen sivil toplum kuruluşları desteklenmelidir (Kaya, 2009: 145).

Biraschi (2008: 11)’e göre, mali kuralların taşıması gereken “operasyonel özellikler” ise, “şeffaflık”, “basitlik”, “tutarlılık” ve “esneklik” olmalıdır. İdeal bir mali kuralın tanımı, açık ve net olmalı, kuralın hedefi tam ve doğru olarak belirlenmeli, kural hedefleriyle paralel düzeyde şeffaf olmalı, şüphe uyandıracak istisnalara sahip olmamalı ve olağanüstü durumlarda gerekli esnekliği gösterebilmelidir.

Buchanan ve Wagner’e göre, uygulanması düşünülen mali kuralların, başarılı olması için; ilk olarak mali kurallar basit ve anlaşılır olmalı ve kamuoyu tarafından kolayca anlaşılmalıdır. Sadece iktisatçılar tarafından anlaşılabilen aşırı karmaşık kurallarla oluşturulan bir bütün uygulamada bazı sorunlara neden olabilir. İkinci olarak, kuralların etkinliği açısından kuralların çerçevesi iyi çizilmiş olmalıdır. Hem politikacılar hem de toplum kurallara uyulmaması durumunda ve kuralların nasıl uygulanması gerektiğini bilmelidir. Üçüncü ve son olarak, kurallar uygulandıkları ülke vatandaşlarının değerlerini yansıtabilmelidir; böylece kurallara bağlılık daha yüksek düzeyde gerçekleşecektir. Bu üç özellik seçmenlerin gözünde tutarlı olduğu sürece etkin bir bütçe disiplini sağlamaya devam edecektir (Buchanan ve Wagner, 1977: 183). Söz konusu özellikler, mali kuralların sürdürülebilirliği açısından önem taşımaktadır.

Kısaca, mali kuralların faydalı bir şekilde uygulanması için; kuralların basit ve net olarak tanımlanması, kuralların yasal ve/veya anayasal bir hüküm altına alınması, kuralların uygulanmasında siyasi iradenin kararlı olması, kuralların ekonomik şoklara karşı gerekli esnekliği taşıması, uygulanacak kuralların makro büyüklüklerinin bir yüzdesi ve ülke realitelerini uygun olarak saptanması, kuralların kamuoyu tarafından kolayca takip edilebilmesi ve nihayetinde kuralların getirdiği sınırlamalardan sapılması halinde yaptırım mekanizmasının devreye girmesi gibi özellikleri taşıması gerekmektedir (Günaydın ve Eser, 2010: 80).

BAŞLICA MALİ KURAL UYGULAMA TÜRLERİ

Mali kurallar oluşturulurken, genellikle dört eksen üzerinde oluşturulmaktadır. Bunlar; bütçe ile ilgili mali kurallar, kamu harcamaları ile ilgili mali kurallar, vergileme ile ilgili mali kurallar ve nihayetinde borçlanma ile ilgili mali kurallardır (Kumar vd., 2009: 5). Söz konusu kurallar maliye politikası göstergeleri üzerine getirilen sınırlamalar olup OECD ülkelerinde sayısal mali kural olarak ifade edilmektedir. Söz konusu mali kurallar daha detaylı olarak aşağıdaki şekilde ifade edilebilir (Günaydın ve Eser, 2010: 68);

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

Bütçenin sınırlandırılmasına yönelik mali kurallara ilişkin ampirik çalışmaların çoğunda, mali kuralların bütçe disiplini tesis ederek denk bütçelerin sağlanmasını kolaylaştırdığı yönünde olumlu sonuçlara ulaşılmıştır (Krostrup ve Wälti, 2007: 2). Ancak söz konusu çalışmalarda, mali kuralların konjonktürel dalgalanmalarla mücadelede maliye politikasının etkinliğini azalttığı ve bununla birlikte kalkınma odaklı kamu yatırımlarını baskıladığı gibi olumsuz sonuçlara da varılmıştır (Fatas ve Mihov, 2006: 101; Krostrup ve Wälti, 2007: 19-20).

Öte yandan, ülkelerin birçoğu denk bütçe kuralları yerine daha basit uygulanabilmesi ve daha az olumsuz etkilere sahip olması nedeniyle harcama kurallarını benimsemektedir. Çünkü bütçe açıkları üzerine getirilen maksimum sınırlamalar zamanla kronikleşerek ekonomik dalgalanmalarda riskleri arttırmaktadır (Anderson ve Minarik, 2006: 193). Ayrıca Brzozowski ve Siwińska-Gorzela (2010: 226) tarafından yapılan bir çalışmada, kamu borcunu sınırlandırmaya yönelik mali kuralların, bütçe açıklarını sınırlandırmaya çalışan mali kurallara nazaran daha fazla istikrar sağlama etkisine sahip olduğu sonucuna ulaşılmıştır.

Ayrıca mali kuralların uygulanması ile ilgili olan muhasebe şeffaflığı, hesap verilebilirlik, raporlama ve izleme, olası yaptırımlar ve nesnel mali kuralların oluşumunu sağlayan koşullar gibi sayısal olmayan kurallar da bulunmaktadır (Karakurt ve Akdemir, 2010: 233). Başka bir ifadeyle, sayısal olmayan mali kurallar maliye politikası uygulamasına ilişkin kurallar olup kısaca bu kurallar; saydamlık, hesap verilebilirlik, bütçe uygulamalarının denetimi, çok yıllık bütçeleme, bütçenin hazırlanması ve uygulanması sürecinde uyulması gereken kurallar, ek bütçeye yönelik sınırlar ve bütçe uygulama sürecinde açık uçlu uygulamaların sınırlanması biçiminde sıralanmaktadır.

OPTİMAL MALİ KURALLAR NASIL OLMALIDIR?

Mali kuralların temel amacı, maliye politikasına yön vererek güvenilirlik ve mali disiplini tesis etmektir. Ancak hükümetlerin mali performansların yüksek olması durumunda maliye politikasının kullanılmasında kurallara ihtiyaç bulunmamaktadır. Fakat mali performansları kötü olan ülkelerde, kurallar merkezi ve yerel seviyede iyi tasarlanırsa, etkin bir maliye politikasının kullanımına, makroekonomik istikrara ve iktisadi büyümeye katkı yapabilir (Karakurt ve Akdemir, 2010a: 245). Böylece kurallar maliye politikasının da kalitesini artırabilmektedir.

Diğer bir taraftan, mali kuralların kapsamı geniş tutulmalıdır. Ayrıca kuralların etkili bir şekilde tatbiki için, kuralların uygulanması, izlenmesi ve denetiminden sorumlu olacak kurumlar belirlenmelidir. Ayrıca kurallarda herhangi bir sapma durumunda müdahale edecek kurumsal düzeltici mekanizmalar belirlenmelidir. Buna ilaveten, maliye politikalarının başarılı bir şekilde uygulanabilmesi ve ekonomideki belirsizliklerin en aza indirilmesi amacıyla uygulanacak olan mali kurallar üzerinde yasama konsensüsü tam olarak sağlanmalıdır (Alesina ve Perotti, 1996: 405-406; Bali ve Çelen, 2007, 55-56; Kennedy ve diğerleri, 2001: 3; Şen, 2010: 53-54). Bu noktada, mali kural veya kuralların uygulanmasında siyaseten kararlı bir iradenin olması büyük önem taşımaktadır. Mali kuralların başarılı bir şekilde tatbiki için dört önemli önkoşul bulunmaktadır (Kopits, 2001a: 16-17; Şevik, 2008: 59). Bunlar;

- Mali kuralların destek kampanyaları ile birlikte kamuoyuna tanıtılması gerekmektedir (AB, Arjantin, Brezilya ve Yeni Zelanda'da olduğu gibi).

- Oluşturulacak tartışma ortamı ile geniş bir yasama uzlaşmasının sağlanması; böyle bir uzlaşma mali kuralın anayasa değişikliği gerektirmesi durumunda önem taşımaktadır (Almanya, İsviçre ve ABD'de olduğu gibi).

- Gerçekleştirilmesi düşünülen hedeflere ulaşmak için yakınsama yolunun planlanması; şöyle ki, toplam denge ve cari denge gibi hedef performans göstergeleri için önceden belirlenen bir politikanın yer aldığı orta vadeli uyum programının hazırlanması gerekmektedir (Arjantin, Yeni Zelanda, Peru, İsviçre ve AB'de olduğu gibi).

• Mali kuralın sürdürülebilirliği için kademeli yapısal reformların yapılması gerekir; böylece, finansal sistemdeki kırılganlık, kamu sektöründeki istihdam katlıkları, demografik baskılar veya bölgesel dengesizlik koşulları ortadan kaldırılmalıdır.

Ayrıca mali kurallara uyulmaması durumunda yaptırım mekanizmasının devreye girmesi, kuralların başarılı bir şekilde uygulanması açısından önem arz etmektedir. Örneğin, Avusturya’da farklı idarelerini oybirliği ile sorumlu yönetim birimine para cezası verilmekte; Kanada eyaletlerinde kural ihlali durumunda kabine üyeleri maaş kesintileri ile cezalandırılmakta veya seçime zorlanabilmekte; Polonya’da toplam kamu borcu GSYH’nin % 50’sini aşınca merkezi ve yerel yönetimlerin açıkları sınırlandırılmakta; İsviçre’de kural ihlalini aşan kamu giderlerinin ek vergilerle karşılanması zorunlu tutulmakta; ABD’de tüm bütçe kalemleri ve bütün idareler için aynı seviyede kesintiler uygulanmaktadır. Ayrıca AB’de kural ihlali durumunda açığın % 0.2’si kadar para cezası uygulanmaktadır (Aktan, 2008: 22; Özker ve Biniş, 2009: 44-45). Dolayısıyla yaptırımların olması, mali kuralların uygulanabilirliği ve devamlılığını kolaylaştırmaktadır.

Öte yandan mali kuralların başarısı için, bütçe süreci de iyi bir şekilde tasarlanmalı, bütçenin hazırlanması, revize edilmesi ve uygulamaya konulması aşamalarında şeffaflık, denetleme ve yaptırım mekanizmaları iyi tanımlanmalıdır. Ayrıca bütçe süreci iki aşamalı yürütülmelidir. Şöyle ki, bu aşamalar; bütçenin toplam büyüklüğüne karar verilen “taslak aşaması” ve bu büyüklüğe bağlı kalınarak detayların belirlendiği “tahmin aşaması” olarak ifade edilmektedir. Diğer bir yandan, harcamalardaki sürekli artışlar, gelirlerdeki bir defalık artışla değil, süreklilik arz eden gelir kaynakları ile karşılanmalıdır. Harcamalarda tasarruf edecek bir alanın kalmaması nedeniyle mali kurala uyumun vergilerdeki (özellikle dolaylı vergilerdeki) artışla karşılanması riski göz önüne alınmalıdır. Nihayetinde etkin bir mali kural uygulaması için, bütçe dışı harcama yapılmamalı, bu amaçla harcamaların bütçe dışı fonlara kayması ve yaratıcı muhasebe hilelerine başvurulması engellenmelidir (Kennedy ve diğerleri, 2001: 3; Murray ve Wilkes, 2009: 2; Şen, 2010: 53-54).

Özetle, mali kuralların hem ulusal hem de uluslararası düzeyde başarılı bir şekilde uygulanması için, mali kuralların tek bir mali kural olarak değil, mali kurallar seti olarak tasarlanması gerekmektedir. Ayrıca mali kurallar birbiriyle ve parasal kurallarla uyumlu olmalıdır. Bununla birlikte, ekonomik konjonktüre anında cevap verebilecek esnekliğe sahip olan, otomatik stabilizatörlerin çalışmasına engel olmayan, aksine kolaylaştıran ve yapısal bütçe dengesini gözeten mali kurallar uygulanmalıdır. Diğer bir yandan, mali kurallardan orta ve uzun vadede beklenen başarıların gerçekleşmesi için, kuralların kurumsal ve teknik altyapısı desteklenmeli ve kurallara sıkı sıkıya bağlılık gösterilmelidir. Ayrıca kural kapsamında kurumları ve kanunları koruyacak bazı kaçış alanları ve yasal istisnalar iyi belirlenmelidir (Bali ve Çelen, 2007: 65; Şen, 2010: 53-54). Kısaca, mali kurallar birbiriyle ve parasal kurallar ile uyumlu olmalı ve bununla birlikte katı olmaktan ziyade gerekli istisnaları bünyesinde barındırabilmelidir.

UYGULAMADA MALİ KURALLAR: SEÇİLMİŞ ÜLKE ÖRNEKLERİ

Bu başlık altında, seçilmiş bazı ülkelerde mali kural düzenlemelerine ve uygulamalarına yer verilmektedir. Bu bağlamda, Amerika Birleşik Devletleri'nde, Güney Amerika kıtasından Arjantin ve Brezilya'da, Afrika kıtasından Güney Afrika'da ve Asya kıtasından Hindistan'da mali disiplinin sağlanmasına yönelik uygulanan mali kurallar ele alınmıştır. Söz konusu ülkelerin tercih edilme nedeni; mali kural önerilerinin dayanak noktası olan kamu tercihi teorisinin temel öğretisi anayasal iktisadın ABD kaynaklı olması ile mali kural önerilerinin ağırlıklı olarak yüksek bütçe açığı ve kamu borcuna sahip gelişmekte olan ülkelere (Arjantin, Brezilya, Güney Afrika ve Hindistan) yönelik olmasındandır.

Amerika Birleşik Devletleri ve Mali Kurallar

Amerika Birleşik Devletleri'nde (ABD) mali kural uygulamaları yasal olarak 1917 yılında çıkarılan "Tahvil Kanunu" ile başlamaktadır. Bu kanun ile, brüt borçlanma tavanlarına sınır getirilmiştir. Daha sonra 1974 yılında bütçeleme sürecinde disiplini tesis edebilmek amacıyla "Bütçe Kanunu" yürürlüğe girmiştir. Bu kanun ile birlikte Kongrenin bütçeye dair kararlarının kabul edilmesi benimsenmektedir (Peach,2001: 229).

1985 yılına gelindiğinde ise, Başkan Reagan döneminde uygulanan arz yönlü iktisat politikası çerçevesinde marjinal vergi oranlarında yapılan indirimler nedeniyle, artan bütçe açıklarını kapatmak amacıyla Denk Bütçe ve Acil Açık Kontrol Yasası (Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act) olarak da bilinen "Gramm-Rudman-Hollings Act" kabul edilmiştir. Bu kanun ile birlikte 1986 yılından itibaren bütçe açıklarının azaltılarak 1991 yılında bütçenin denk olması hedeflenmiştir. Ayrıca bütçe açığının azaltılması için, bütçe hedeflerine ulaşamayacağı tahmin edilirse otomatik olarak harcamaların kısılması esas alınmıştır (Kennedy vd., 2001: 242).

Yukarıda bahsi geçen kanunda getirilen hedeflerden sapmalar olması nedeniyle 1987 yılında "Denk Bütçe Yenileme Yasası" olarak da bilinen "Gramm-Rudman-Hollings Act II" yürürlüğe konmuştur. Bu kanun ile birlikte, 1991 yılı yerine 1993 yılında bütçe denkliğinin sağlanması hedeflenmiştir (Peach, 2001:229-230). Ancak Gramm-Rudman-Hollings Yasaları, istenilen bütçe denkliğini bir türlü sağlayamamıştır.

Bütçe denkliği hedefinden vazgeçilerek yerine harcamaları kontrol edebilmek için 1990 yılında "Bütçe Uygulama Yasası" (Budget Enforcement Act) kabul edilmiştir. Söz konusu kanunla yıllık açık hedefi kaldırılarak, 1991-1995 tarihleri arasında sağlık için sosyal güvenlik harcamalarının, emekli ve engelli aylıkları ile işsizlik ve diğer izin haklarının dışarıda tutulduğu ihtiyari harcamalara tavanlar getirilmiştir (Kennedy vd, 2001: 242). Ayrıca kanunla birlikte, "PAYGO" (pay as you go) olarak ifade edilen ve Kongre'ye harcama yaratıcı ve gelir azaltıcı tekliflerin ancak yeni reel finansman

kaynakları ile birlikte değerlendirilmesi koşulu getirilmiştir (Auerbach, 2008: 3-5). PAYGO yöntemi, harcamaların ancak yeni gelir kaynakları ile finansmanına izin vermesi nedeniyle, mali kural benzeri bir uygulama olarak değerlendirilmektedir.

1993 yılına gelindiğinde “Ombinus Bütçe Uzlaştırma Yasası” kabul edilmiştir. Kanunla birlikte Bütçe Uygulama Kanunu’nun süresi 1998 yılına kadar uzatılmıştır. Daha sonra 1997 yılında kabul edilen Bütçe Uygulama Kanunu ile birlikte, 2002 yılına kadar 1997-1999 yılları arasında savunma ve savunma dışı harcamalara ilişkin tavanlar ayrı ayrı belirlenmiştir. 1999-2002 yılları arasında ise yeniden harcamalara yönelik tek bir tavan uygulaması benimsenmiştir (Peach, 2001: 231-232).

ABD’de mali kurallar sadece federal düzeyde değil, aynı zamanda eyalet düzeyinde de uygulanmaktadır. Öyle ki, eyaletlerde uygulanan mali kurallar daha köklü bir geçmişe sahip bulunmakta; bu kuralların birçoğu da anayasal ve yasal temele dayanmaktadır (Kopits ve Symansky, 1998: 3). Bilindiği üzere ABD elli eyaletten oluşan federal bir devlettir. Söz konusu elli eyaletten otuzunda vergi ve harcamalara ilişkin mali kural niteliğinde sınırlamalar bulunmaktadır (Sakal ve Şahin, 2009: 90-91). Ayrıca eyaletlerde kamu borçlanmasının sınırlandırılmasına yönelik uygulamalar da yer almaktadır. Örneğin, elli eyaletin kırk beşinde uzun dönemli borçlanmaya ilişkin anayasal sınırlama bulunmaktadır (Kiewiet ve Szakaly, 1996: 63-67).

Nihayetinde, eyaletlerin birçoğunda bütçe açığını önlemeye yönelik de anayasal düzenlemeler bulunmaktadır. Öyle ki, eyaletlerin birçoğunda denk bütçenin sağlanması, cari dönem sonunda oluşan açıkların bir an önce kapatılarak bir sonraki döneme devrinin kaldırılması gibi düzenlemelere yer verilmektedir (Primo, 2006: 271). Örneğin, Vermont eyaleti hariç, kırk dokuz eyalette denk bütçe uygulamasına yönelik düzenlemeler mevcuttur. Kırk dört eyalette eyalet valisinin denk bütçeyi onaylama zorunluluğu bulunmaktadır. Otuz yedi eyalette bütçenin denk bir biçimde yasallaşarak uygulamaya konulması gerekmektedir. Ayrıca otuz yedi eyaletin yirmi dördünde cari dönem içerisinde oluşabilecek açığın bir sonraki döneme aktarılması yasaklanmış bulunmaktadır (Poterba, 1995: 330-331). Özetle, ABD devletlerinde hem federal düzeyde hem de federe düzeyde bütçe, harcama, gelir (özellikle vergi) ve borçlanmaya yönelik anayasal ve/veya yasal dayanağı olan mali sınırlamalar bulunmaktadır.

Alesina ve Bayoumi (1996: 2-9) ABD’nin 48 eyaletin verilerini (1965-1992) kullanarak yaptıkları ampirik çalışmada, açıklar üzerindeki sıkı mali kontrollerin açıkları ve bütçenin esnekliğini azalttığını; ancak eyaletler için mali istikrarın çok önemli olmaması ve bütçe fazlasını artırmayı amaçlayan mali kontrollerin, ekonomiyi istikrarsızlaştırma potansiyeli olan dalgalanmaları ve konjonktür karşıtı politikaları sınırlandırması nedeniyle mali kontrollerin etkilerinin reel çıktı düzeyinin değişkenliği üzerinde belirsiz olduğu sonucuna ulaşmışlardır. Başka bir ifadeyle, mali sıkılaştırmalar ile reel çıktı düzeyi arasında istatistiksel olarak anlamlı

bir ilişki bulamamışlardır. Stansel (1994: 19-20) ise, ABD’de bazı eyaletlerde kamu harcamaları ve vergilendirilmeye yönelik getirilen mali kuralların, uygulamanın ilk beş yılında harcamaların ve toplanan vergilerin nispi artış hızında önemli ölçüde düşüşe yol açtığı sonucuna ulaşmıştır. Rose (2006: 427) tarafından ABD için yapılan ampirik bir çalışmada, mali kuralların siyasal seçim sürecinde artan kamu harcamaları üzerinde etkisi incelenmiştir. Çalışmanın sonucunda, mali kuralların seçim sürecinde politik manipülasyon nedeniyle artan kamu harcamalarını doğrudan sınırlandırdığı saptanmıştır. Bohn ve Inman (1996), ABD’de 1970-1991 dönemleri arasında uygulanan çeşitli mali kuralların etkinliğini incelemişlerdir. Mali kuralların etkili olması için bazı koşulları taşıması gerektiği sonucuna ulaşmışlardır. Bu koşullar mali kuralların anayasaya dayanması, mali kuralların yılsonu bütçe gerçekleştirmelerine tabi olması ve mali kuralların bağımsız üyelerden oluşan eyalet yüksek mahkemesi tarafından uygulanmasıdır (Bohn ve Inman, 1996: 66).

Arjantin ve Mali Kurallar

Arjantin’de mali kural uygulamaları 1990’ların ortalarından sonra önem kazanmıştır. Örneğin, 1996 yılında yürürlüğe giren 24629 sayılı **“Bütçe Uygulamasına İlişkin İlave Standartlar ve Yönetmelik Düzenlemeler Kanunu’yla”** kaynak gösterilmeden harcama yaratılmayacağı hüküm altına alınmıştır. Ayrıca 1998 yılında yürürlüğe giren 25152 sayılı **“Mali Konvertibilite Kanunu”** ile birlikte ilk defa sayısal mali kurallar benimsenmiştir. Söz konusu kanunla birlikte, kamu açığının 1999 – 2003 yılları arasında azaltılması hedeflenmiştir (Braun ve Gadano, 2007: 57-58). Aşağıdaki tablo 1’de 25152 sayılı kanun kapsamında kamu açığında hedeflenen ve gerçekleşen rakamlara yer verilmektedir.

Tablo 1: Hedefler ve Gerçekleşme Sonuçları (%) [1999-2005]

Yıllar	Açık Hedef	Düzeltilme (2001)	Gerçekleşme
1999	1,9		3,1
2000	1,1		2,5
2001	1,0	2,5	4,0
2002	0,4	2	1,9
2003	0	1,3	1,5
2004		0,9	3,7
2005		0	2,0

Kaynak: Miguel Braun ve Mariano Tomassi, “Fiscal Rules for Subnational Governments Some Organizing Principles and Latin American Experiences”, **The IMF-World Bank Conference on The Rules-Based Fiscal Policy in Emerging Market Economies**, Oaxaca, Mexico, 14-16 February, 2002, s. 7.

Tablo 1’de belirtilen hedeflerin 2001 yılına kadar tutturulamamasının nedenleri arasında, 1997 Asya Krizi ve 1998 Brezilya Krizi gibi küresel krizler önemli bir rol oynamaktadır. 2001 yılında söz konusu Kanun revize edilmiştir; 2001 yılı ve

takip eden süreç için (2001-2005) yeni hedefler belirlenmiştir (Braun ve Tomassi, 2002: 7). Ancak belirlenen hedeflere sadece 2002 yılında ulaşılmıştır. Diğer yıllarda, özellikle uluslararası ekonomik krizlerin etkisiyle, belirlenen hedefler bir türlü tutturulamamıştır.

2004 yılında küresel ekonomide yaşanan olumlu gelişmeler, Arjantin ekonomisine olumlu yönde tesir etmiştir. 2004 yılında mali disiplinin tesis edilmesi amacıyla 25917 sayılı “**Mali Sorumluluk Kanunu**” yürürlüğe girmiştir. Kanun çerçevesindeki söz konusu mali kurallar şunlardır (Braun ve Gadano, 2007: 59-60);

- Faiz dışı harcama artışı GSYH büyüme oranıyla sınırlandırılmıştır. Ayrıca bütçe açığına ilişkin GSYH'nin belli bir yüzdesi olarak tavan belirlenmiştir.

- Yerel yönetimlere borçlanma limiti getirilmiştir. Ayrıca yerel yönetimlerin, merkezi yönetimden aldıkları paylar dışındaki cari gelirlerinin % 15'ine kadar borç servisi (anapara ve faiz yükü) maliyetleri olacağı belirtilmiştir.

- Mali kurallara uyumun yakından takip edilmesi ve değerlendirilmesi için Mali Sorumluluk Konseyi kurulmuştur.

- Nihayetinde, 1999 tarihli Mali Konvertibilite Kanunu'nda yer alan mali istisnalar kaldırılmış, bütçe dışı harcama yapılması ve bazı harcamaların muhasebe kayıtları dışında tutulması yasaklanmıştır.

Hindistan ve Mali Kurallar

Hindistan'da mali kural uygulamaları 2000'li yıllarda gündeme gelmiştir. Hindistan parlamentosu 26 Ağustos 2003 yılında “**Mali Sorumluluk ve Bütçe Yönetimi Kanunu**”nu kabul etmiştir. Ancak söz konusu kanunun yürürlüğe giriş tarihi 2007 yılı olarak kararlaştırılmıştır. Bu kanunla, mali politikaların uygulanmasında orta vadeli harcama sistemi, mali şeffaflık ve hesap verilebilirlik gibi prosedürel mali kurallar benimsenmektedir. Kanunla birlikte, borç yönetiminde etkinliğin sağlanması, mali açığın azaltılması, uzun dönemli makroekonomik istikrar ve büyüme ile nesiller arası eşitliğin sağlanması amaçlanmıştır. Mali hedeflerin izlenmesi Maliye Bakanlığı tarafından üç ayda bir yapılmaktadır. Hazırlanan raporlar parlamentoya bilgi amaçlı sunulmaktadır. Buna ilaveten bu kanunla birlikte, hükümetin Nisan 2006'dan itibaren Merkez Bankasından ödünç alması yasaklanmıştır (Buiter ve Patel, 2010: 2; Kopits, 2001b: 749; Simone ve Topalova, 2009: 6-7). Öte yandan kanunun yürürlüğe giriş tarihi 2004 yılında yapılan değişiklikler 2008 yılı olarak belirlenmiştir (Buiter ve Patel, 2005: 27).

Hindistan'da uygulanan diğer bir mali kural türü, “altın kuraldır”. Altın kural, ekonomik devre boyunca, devletin sadece yatırımlar için borçlanabilmesini, cari harcamalar içinse borçlanamamasını ifade etmektedir. Söz konusu mali kural, çok yıllık bütçeleme süreci içerisinde uygulanmaktadır. Ayrıca kural sadece federal devleti

kapsamaktadır (Debrun, Epstein ve Symansky, 2008: 9). Başka bir ifadeyle, altın kural çok yıllık bütçeleme süreci içinde merkezi düzeyde uygulanmaktadır.

Hindistan'ın 28 eyaletinin 26'sı 2008'in ortasında Mali Sorumluluk Kanunu'nu kabul etmiştir. Kanun ile borçların yeniden yapılandırılması ve faiz oranlarının düşürülmesi amaçlanmaktadır (Simone ve Topalova, 2009: 35-36). Bu kanunla birlikte, eyaletlerin bütçe açığının GSYH'nin % 3'ünü aşmaması gerektiği (her eyaletin belirlediği tarihten itibaren, örneğin Karnataka eyaleti Mart 2006'dan itibaren, Assam eyaleti Mart 2010'dan itibaren) hüküm altına alınmaktadır (Simone ve Topalova, 2009: 10). Dolayısıyla Mali Sorumluluk Kanunu, eyaletlere yönelik AB'de ki bütçe açığına ilişkin Maastricht kriterine benzer bir mali kural getirmiştir. Ayrıca eyaletler için, bütçe açığı hedefinin farklı yıllar itibarıyla gerçekleşmesi öngörülmektedir.

Brezilya ve Mali Kurallar

Brezilya'da 1995 yılında kabul edilen **82 sayılı Tamamlayıcı Kanunla** yerel idarelerin personel harcamaları net cari gelirlerinin % 60'ını geçemeyeceği kabul edilmiştir. Daha sonra 1999 yılında kabul edilen **96 sayılı Tamamlayıcı Kanunla** söz konusu tavan korunmuş ve bununla birlikte personel harcamalarının kapsamı genişletilmiştir (De Mello, 2006: 8-9).

Brezilya'da 1997 yılında Ulusal Hazine ile eyaletler arasında "**Borç Yeniden Yapılandırma Anlaşması**" imzalanmıştır. Anlaşmaya göre, bütün eyaletler aylık net gelirlerinin yaklaşık % 13'ünü borçlarına karşılık ödemeyi kabul etmişlerdir. Şayet herhangi bir eyalet belirlenen oranda ödeme yapmazsa, Ulusal Hazinesin ödeme yapılmayan tutar kadar ilgili eyalete yapılan transferi kesme yetkisi kabul edilmiştir (Goldfajn ve Guardia: 2003: 19). Başka bir ifadeyle, eyaletlerin her yıl gelirlerinin % 13'ü kadar kısmını borçlarına ayırma zorunluluğu bulunmaktadır.

Brezilya'da 1998 yılında kabul edilen "**Mali İstikrar Programı**" mali kuralların uygulanmasına yasal dayanak teşkil etmektedir. Söz konusu Program; ilk aşamada mali ayarlama ile kamunun faiz dışı fazla düzeyini arttırma, ikinci aşamada özellikle sosyal güvenlik esas alınarak kurumsal reformların hayata geçirilmesi, üçüncü aşamada borcun finansmanı için ayrıntılı bir şekilde mali federalizmin yeniden düzenlenmesi ve nihayetinde dördüncü ve son aşamada bütçeleme sürecinin gözden geçirilmesi ve mali kuralların uygulanmasını içermektedir (Goldfajn ve Guardia, 2003: 17).

Ayrıca Brezilya'da 2000 yılında mali sorumluluğun sağlanması ve arttırılması amacıyla "**Mali Sorumluluk Yasası**" kabul edilmiştir. Yasa ile seçilmiş mali göstergeler için genel hedef ve limitler, onarıcı kurumsal mekanizmalar ve maliye politikası uygulamalarında ortaya çıkabilecek uyumsuzlukların önlenmesine yönelik kurumsal yaptırımlar olmak üzere üç tip mali kural belirlenmektedir (Goldfajn ve Guardia, 2003: 19; Kennedy, Robbins ve Delorme, 2001: 21). Söz konusu mali kurallar merkezi hükümet, eyaletler ve belediyeler dâhil olmak üzere tüm kamu kurum ve kuruluşlarını kapsamaktadır.

Mali Sorumluluk Yasası ile birlikte, merkezi hükümet, eyalet ve belediyelerde kamu mali kurumlarının pay sahiplerine borç vermesi yasaklanmaktadır. Ayrıca seçim yıllarında bütçe dönemini aşan harcama taahhütlerinin verilmesi de yasaklanmaktadır (Goldfajn ve Guardia, 2003: 20). Ayrıca yasaya göre, yeni zorunlu bir harcamanın yapılması, ancak söz konusu zorunlu harcamanın başka bir zorunlu harcama yerine kabul edilmesi veya yeni vergi konularak finansmanının sağlanması durumunda mümkün olmaktadır (Blöndal, Goretti, ve Kristensen, 2003: 100). Buna ilaveten, Mali Sorumluluk Kanunu'yla birlikte kabul edilen diğer mali kurallar şunlardır (De Mello, 2006: 9-10);

- *Altın kural:* Cari gelirler ve cari giderler yılsonunda birbirine denk olmalıdır.
- *Borçluluk Düzeyi:* Merkezi yönetim borçluluk seviyesi cari yıldaki gelirlerin 2 katı, yerel idarelerin borçluluk seviyesi ise cari yıldaki gelirlerin % 120'siyle sınırlanmaktadır.
- *Personel harcama tavanı:* Merkezi yönetim cari gelirlerinin % 50'si, yerel yönetimler ve eyaletler için cari gelirlerinin % 60'ı olarak belirlenmiştir.

Güney Afrika ve Mali Kurallar

Güney Afrika'da da mali kural ve benzeri uygulamalarının başlıca nedenini, yüksek kamu açıkları ve kamu borçları oluşturmaktadır. Dolayısıyla Güney Afrika'da mali kural uygulamalarının başlıca hedefi, mali disiplini tesis etmektir. Güney Afrika hükümeti mali sürdürülebilirlik ve istikrar hedefleri için, ilki mali disiplinin sağlanmasına yönelik güvenilirlik ve şeffaflığa odaklanan mali yapıya dayanması; ikincisi, mali ihtiyatlığın sağlanması için bir mali kuralın kabulü stratejisinin izlenmesi olmak üzere iki temel strateji yürütülmektedir (Mabugu ve Marinkov, 2012: 20).

Güney Afrika, 1985'ten 1990'ların ortalarına kadar yüksek oranda artan kamu borçlarını azaltmak amacıyla, bütçe açığı kuralı (GSYH'nin % 3'ü kadar) benimsemiştir (Siebrits ve Calitz, 2004: 779). Bu kural sayesinde Güney Afrika'nın toplam borç oranının GSYH'ye oranı % 40'ın altına kadar düşmüştür (Burger ve Jimmy, 2006: 659).

Güney Afrika'da 1999 yılında "**Kamu Maliyesi Yönetim Kanunu**" yürürlüğe girmiştir. Bu kanunla hesap verilebilirliğin, mali şeffaflığın, iç borçların kontrolünün sağlanması, düzenli finansal raporlama, bağımsız denetim, kontrol sistemlerinin denetimi, muhasebe standartlarının geliştirilmesi ve yöneticilerin hizmet içi eğitimi gibi kamu mali yönetimine yenilikler getirilmiştir. Ayrıca kanunla birlikte, merkezi yönetim ve eyaletler için üç yıllık bir dönemi kapsayan Orta Vadeli Harcama Sistemi benimsenmiştir. Söz konusu sistem Avustralya, Yeni Zelanda ve Birleşik Krallık 'ta uygulanan sistemleri anımsatmaktadır (Siebrits ve Calitz, 2004: 780).

Diğer bir yandan, Güney Afrika’da “**Dönemsel Ayarlanabilir Bütçe Dengesi Kuralı**” 2007 yılından itibaren Orta Vadeli Bütçe Politikası Beyanı kapsamında uygulanmaktadır. Ayrıca kurala ilişkin veriler yapısal gelir ve harcamaların tahmini ile birlikte düzenli olarak yayımlanmaktadır. Kural, daha doğru bir bütçe sunumunun sağlanması ve ekonomik döngüsellik için bir uyarılma yapılmasını amaçlamaktadır. Esas itibarıyla, kural ülkenin uzun dönemli ekonomik büyüme oranı ile uyumlu bir bütçe dengesini hedeflemektedir (Mabugu ve Marinkov, 2012: 21).

SONUÇ

Mali kural uygulamasının başlıca amacı, mali disiplinsizliğe neden olan bütçe açıklarını ve yüksek borç tutarlarını azaltmaktır. Bu amaçla mali kurallar, birçok ülkede (ABD, AB, Brezilya, Arjantin, Güney Afrika, Hindistan gibi) uygulanmış ve uygulanmaktadır. Diğer yandan, mali kuralların başarılı bir şekilde tatbiki için, siyasi bir iradeye, yasal bir dayanağa ve yaptırım mekanizmasına gereksinim duyulmaktadır.

Bilindiği üzere, mali ve parasal kurallar anayasal iktisat teorisinin temelini oluşturmaktadır. Anayasal iktisat, Şikago iktisat okulunun, kamu tercihi teorisinin temel öğretisi olarak kabul edilmektedir. Dolayısıyla, mali kurallar denildiği zaman akla ilk olarak ABD gelmektedir. ABD’de federal düzeyde mali kural uygulamalarının 1980’li yılları ortalarından itibaren bütçe dengesine, ihtiyatlı bir bütçe açığına ve harcamaların sınırlandırılmasına yönelik olduğu görülmektedir. Söz konusu kuralların yasal dayanaklarını Gramm-Rudman-Hollings Yasaları, Bütçe Uygulama Yasası ve Ombinus Bütçe Uzlaştırma Yasası oluşturmuştur. Kurallar genelde revize edilerek yasaların süresi uzatılmıştır.

Diğer yandan, mali kuralların başarılı bir şekilde tatbiki için, siyasi bir iradeye, yasal bir dayanağa ve yaptırım gücüne ihtiyaç bulunmaktadır. ABD’de uygulanan mali kuralları incelediğimiz zaman, özellikle eyaletler düzeyinde, siyasi iradenin sağlandığı görülmektedir. Ayrıca uygulanan mali kuralların federal düzeyde daha çok yasalara, eyaletler düzeyinde ise anayasaya bağlı olduğu sonucuna varılabilir. Özellikle kuralların anayasaya bağlı olması, mali kural uygulamalarının anayasal güvence altına alındığını göstermektedir. Ayrıca ABD’de mali saydamlığın ve hesap verilebilirliğin ön planda tutulduğu dikkate alındığında, özellikle eyaletler düzeyinde, yaptırımların da caydırıcı nitelikte olduğu kanısına varılabilmektedir.

Brezilya’da yürürlükte olan “Mali Sorumluluk Kanunu”, yüksek bütçe açıklarına ve borçlarına sahip ülkeler için örnek alınması gereken bir kanun uygulamasıdır. Daha önce de değinildiği gibi mali kuralın başarılı bir şekilde tatbiki için, önemli bir unsur da yasal bir dayanağının olmasıdır. Dolayısıyla, mali kural uygulamak isteyen ülkeler için, Mali Sorumluluk Kanunu benzeri bir kanun yürürlüğe koymak, uygulanacak mali kuralın başarısında önemli bir rol oynamaktadır. Ayrıca Brezilya

ise, mali kural uygulamalarında mali kural uygulayan ve uygulayacak ülkeler için bir rol model oynamaktadır. 2000 yılında kabul edilen Mali Sorumluluk Yasası kapsamında uygulanan mali kurallar neticesinde, ihtiyatlı bir bütçe açığı ve sürdürülebilir bir borç stoku elde edilerek mali disiplin istenilen düzeyde sağlanmaktadır.

Çalışmadaki diğer ülkeler itibariyle mali kural uygulamalarını incelediğimizde; Arjantin, Hindistan ve Güney Afrika'da mali kural uygulamasının temel amacının mali disiplini gerçekleştirmeye yönelik olduğunu görmekteyiz. Arjantin'de "Mali Sorumluluk Kanunu" temelinde uygulanan mali kuralların mali disiplinin sağlanması konusunda önemli bir rol oynadığı görülmektedir. Hindistan'da ise, mali kurallar hem federal düzeyde hem de federe düzeyde uygulanmaktadır. Hindistan'da ulusal ve yerel düzeyde uygulanan "Mali Sorumluluk ve Bütçe Yönetim Kanunu" kapsamındaki mali kuralların küresel ekonomik krizin etkisiyle mali disiplini sağlamada kısmen başarılı bir rol oynadığı görülmektedir. Güney Afrika'da ise "Kamu Maliyesi Yönetim Kanunu ve Dönemsel Ayarlanabilir Bütçe Dengesi Kuralı" kapsamında uygulanan mali kuralların temel amacı mali disiplini sağlamak olmuştur. "Kamu Maliyesi Yönetim Kanunu" ile bu amaç gerçekleştirilmişken, "Dönemsel Ayarlanabilir Bütçe Dengesi Kuralı" ile küresel ekonomik krizin etkisiyle mali disiplinin sağlanması amacı gerçekleştirilememiştir. Sonuç olarak mali kuralların, ABD'de federal düzeyde belirlenen hedefleri gerçekleştirmediği, ama eyaletler düzeyinde etkin bir şekilde uygulandığı görülmektedir. Ayrıca çalışmada yer alan diğer ülkelerde uygulanan mali kuralların mali disiplini olumlu yönde etkilediği görülmektedir.

KAYNAKÇA

- Aktan, C. C. (2008), Yeni İktisat Okulları, 2. Baskı, Seçkin Yayınevi, Ankara.
- Aktan, C. C. ve Vural, İ. Y. (2007), “Ekonomi Politikası Yönetiminde Mali ve Parasal Kurallar”, Kurumsal Maliye Politikası, Editörler: Coşkun Can Aktan – Dilek Dileyici – İstiklal Y. Vural, Seçkin Yayıncılık, Ankara, s. 119-134.
- Alesina, A. ve Bayoumi, T. (1996), “The Costs and Benefits of Fiscal Rules: Evidence from U.S. States”, NBER Working Paper Series, Working Paper 5614, s. 1-14.
- Alesina, A. ve Perotti, R. (1996), “Fiscal Discipline and The budget Process”, The American Review, Volume 86, No 2, s. 401-407.
- Anderson, B. ve Minarik, J. J. (2006), “Design Choices for Fiscal Policy Rules”, OECD Journal on Budgeting, Volume 5, No 4, s. 159-208.
- Auerbach, A. J. (2008), “Federal Budget Rules, The US Experience”, NBER Working Paper Series, Working Paper 14288, Cambridge, s. 1-23.
- Bali, B. B. ve Çelen, M. (2007), Kurala Bağlı Maliye Politikaları ve Avrupa Birliği Uygulaması, Beta Basım, İstanbul.
- Biraschi, P. (2008), “Searching for the Optimal EMU Fiscal Rule: An Expost Analysis of the SGP Reform Proposals”, **Ministry of Economy and Finance Department of the Treasury Working Papers**, No 7, 1-42.
- Blöndal, J. R., Goretti, C. ve Kristensen, J. K. (2003), “Budgeting in Brazil”, OECD Journal on Budgeting, Volume 3 (1), s. 97-131.
- Bohn, H. ve Inman, R. P. (1996), “Balanced-Budget Rules and Public Deficits: Evidence From The U.S. States”, Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy, 45, s. 13-76.
- Braun, M. ve Tomassi, M.: (2002), “Fiscal Rules for Subnational Governments Some Organizing Principles and Latin American Experiences”, **The IMF-World Bank Conference on The Rules-Based Fiscal Policy in Emerging Market Economies**, Oaxaca, Mexico, 14-16 February, 1-41.
- Braun, M. ve Gadano, N. (2007), “What Are Fiscal Rules For? A Critical Analysis of The Argentina Experience”, CEPAL Reviews, No 91, s. 53-65.
- Brzozowski, M. ve Siwińska-Gorzela, J. (2010), “The Impact of Fiscal Rules on Fiscal Policy Volatility”, Journal of Applied Economics, Volume XIII, No 2, s. 205-231.
- Buchanan, J. M. Ve Wagner, R. E: (1977), “A Return To Fiscal Discipline”, **Democracy in Deficit**, Academic Press, New York, 180-193.
- Buiter, W. H. ve Patel, U. R. (2005), “Excessive Budget Deficit, A Government-Abused Financial System and Fiscal Rules”, Brookings Institution- NCAER India Policy Forum, Delhi, 10 December, s. 1-53.
- Buiter, W. H. ve Patel, U. R. (2010), “Fiscal Rules in India: Are They Effective?”, NBER Working Paper Series, Working Paper 15934, s. 1-52.

- Burger, P. ve Jimmy, C. (2006), "Should South Africa Have a Fiscal Rule?", South African Journal of Economics, Volume 74/4, December, s. 642-669.
- De Mello, L. (2006), "Fiscal Responsibility Legislation and Fiscal Adjustmnet: The Case of Brazillian Local Governments", World Bank Policy Research Working Paper, Volume 3812, s. 1-24.
- Debrun, X., Epstein, N. ve Symansky, S. (2008), "A New Fiscal Rule: Should Israel "Go Swiss?", IMF Working Paper, No 08/87, s. 1-27.
- Goldfajn, I. ve Guardia, E. R. (2003), "Fiscal Rules and Debt Sustainability in Brazil", Banco Central do Brasil Technical Notes, Number 39, July, s. 1-28.
- Günaydın, İ. ve Eser, L. Y. (2010), "Maliye Politikasında Yeni Trend: Mali Kurallar, Editörler: Coşkun Can Aktan – Ahmet Kesik – Fatih Kaya, No 408, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Bakanlığı, Ankara, s. 63-83.
- Halleberg, M., Strauch, R. ve von Hagen, J. (2004), "The Design of Fiscal Rules and Forms of Governance in European Union Countries", European Central Bank Working Paper, No 419, s. 1-36.
- Hürcan, Y. (1999), Mali Disiplinin Sağlanmasında Yasal Düzenlemelerin Yeri, Önemi, Dünya Uygulamaları ve Türkiye Örneğinin İncelenmesi, Hazine Müsteşarlığı Ekonomik Araştırmalar Genel Müdürlüğü, Ankara.
- Işık, A. ve Meriç, M. (2009), "AB'de Kamu Yatırımlarının Finansmanında Altın Kural", Ege Akademik Bakış Dergisi, Cilt 9, No 4, s. 1592-1603.
- Karakurt, B. ve Akdemir, T. (2010), "Kurallı Maliye Politikası: Türkiye'de Kurallı Maliye Politikası Örnekleri", Maliye Dergisi, Sayı 158, s. 226-261.
- Kaya, F. (2009), "Mali Kural Uygulamaları ve Türkiye İncelemesi", DPT Uzmanlık Tezleri, Yayın No 2807, Ankara.
- Kennedy, S., Robbins, J. ve Delorme, F. (2001), "The Role of Fiscal in Determining Fiscal Performance", Department of Fiscal Working Paper, No 16, s. 1-35.
- Kiewit, D. R. ve Szakaly, K. (1996), "Constitutional Limitations on Borrowing: An Analysis of State Bonded Indebtedness", The Journal of Law, Economics and Organization, Oxford University Press, Volume 12, No 1, s. 62-97.
- Kopits, G. & Symansky, S. (1998), "Fiscal Policy Rules", IMF Occasional Paper, No 162, Washington DC, s. 1-45.
- Kopits, G. (2001a), "Fiscal Rules: Useful Policy Framework or Unnecessary Ornament?", IMF Working Paper, No 01/145, s. 3-23.
- Kopits, G. (2001b), "Fiscal Rules for India", Economic and Political Weekly, Volume 36, No 9, s. 749-756.
- Krostrup, S. ve Wälti, S. (2007), "Do Fiscal Rules Cause Budgetary Outcomes?", Public Choice, 136, 1-27, <http://www.tcd.ie/Economics/staff/waltis/papers/fiscalrules.pdf>, (Erişim Tarihi: 08.11.2013).

- Kumar, M., Baldacci, E., Schaechter, A., Caceres, C., Kim, D., Debrun, X., Escalona, J., Jonas, J., Karam, P., Yakadina, I. ve Zymek, R. (2009), *Fiscal Rules – Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances*, Prepared by the IMF Fiscal Affairs Department, Approved by Carlo Cottarelli, December 16.
- Mabugu, R. ve Marinkov, M. (2012), “Fiscal Rules for South Africa”, I Submission for The 2012/2013 Division of Revenue-Technical Report, Financial and Fiscal Commission, s. 20-31.
- Murray, A. ve Wilkes, G. (2009), “Fiscal Rules Ok?”, CentreForum, <http://www.centreforum.org/assets/pubs/fiscal-rules.pdf>, (Erişim Tarihi: 12.11.2011).
- Özker, N. ve Biniş, M. (2009), “Mali Kurallar ve Bir Vergi Anayasası Yaklaşımı”, *Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi*, Cilt 1, No 1, s. 39-61.
- Peach, R. W. (2001), “The Evolution of the Federal Budget and Fiscal Rules”, Essays presented at the Bank of Italy Workshop held in Perugia, 1-3 February, s. 217-236.
- Poterba, J. M. (1995), “Balanced Budget Rules and Fiscal Policy: Evidence from the States”, *National Tax Journal*, Volume 48, No 3, s. 329-336.
- Primo, D. M. (2006), “Stop us Before We Spend Again: Institutional Constraints on Government Spending”, *Economics and Politics*, Volume 18, No 3, November, s. 269-312.
- Rose, S. (2006), “Do Fiscal Rules Dampen The Political Business Cycle”, *Public Choice*, 128, s. 407-431.
- Sakal, M. ve Şahin, E. A. (2009), “Anayasal İktisat”, *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Cilt 11, Sayı 1, s. 69-112.
- Şengönül, A. ve Songur, M. (2010), “Türkiye’de Mali Kural: Olsaydı ya da Olacaksa”, *Siyaset, Ekonomi ve Toplumsal Araştırmalar Vakfı, Kasım*, s. 1-22.
- Siebrits, F.K. ve Calitz, E. (2004), “Should South Africa Adopt Numerical Fiscal Rules?”, *South African Journal of Economics*, Volume 72/4, September, s. 759-783.
- Simone, A. S. ve Topalova, P. (2009), “India’s Experience with Fiscal Rules: An Evaluation and The Way Forward”, *IMF Working Paper*, No 09/175, s. 1-40.
- Stansel, D. (1994), “Taming Leviathan: Are Tax and Spending Limits the Answer?”, *Policy Analysis*, CATO Institute, No 213, s. 1-26.
- Şen, K. (2010), “Mali Kural, Bazı Uluslararası Uygulamalar ve Türkiye İncelemesi”, *Bütçe Dünyası Dergisi*, Sayı 34, s. 26-57.
- Şevik, E. (2008), “Mali Kurallar”, *Bütçe Dünyası*, Cilt 3, Sayı 28, s. 50-59.