

MAKROEKONOMİK MODELLERDE MALİYE POLİTİKASI KURALLARININ İŞLEYİŞİ

Mehmet Ali BİLGİNOĞLU

Erciyes Üniversitesi
İ.İ.B.F. İktisat Bölümü
Talas/KAYSERİ
E-posta: mbilgin@erciyes.edu.tr

Gökçe MARAŞ

Erciyes Üniversitesi
İ.İ.B.F. Maliye Bölümü
Talas/KAYSERİ
E-posta: gokcecinar@erciyes.edu.tr

Özet

Birçok gelişmiş ve gelişmekte olan ülke tarafından, artan bütçe açıklarını kapatmak ve uzun dönemde maliye politikalarının sürdürülebilirliğini sağlamak amacıyla uygulanan “maliye politikası kuralları” son yıllarda oldukça dikkat çekmektedir. En basit haliyle bazı mali değişkenler üzerine konan yasal sınırlamalar olarak tanımlanan maliye politikası kuralları çalışmamızın odağını oluşturmaktadır. Bu doğrultuda çalışmamızda öncelikle maliye politikası kurallarının tanımına, özelliklerine, uygulanma amaçlarına, türlerine ve maliye politikası kurallarının işleyiş mekanizmasına yer verilerek teorik bir çerçeve oluşturulacaktır. Daha sonra ise, maliye politikası kurallarının makroekonomik değişkenlerle ilişkisinin irdelendiği ampirik çalışmalar incelenecektir.

Anahtar Kelimeler: Maliye Politikası Kuralları, Makroekonomik Modeller, Denk Bütçe Kuralı

Alan Tanımı: Maliye (Maliye Politikası)

THE OPERATION OF FISCAL POLICY RULES IN MACROECONOMIC MODELS

Abstract

“Fiscal policy rules” used by many developed and developing countries to close the growing budget deficits and provide long-term sustainability of fiscal policies, rather draws attention in recent years. The simplest form of legal restrictions placed on some financial variables are defined as fiscal policy rules are the focus of our work. In this direction first study, the definition of fiscal policy rules, characteristics, causes need to be heard and the types of giving theoretical framework will be established. Later, empirical studies focused on macroeconomic variables related to fiscal policy rules will focus on examining the macroeconomic models.

Key Words: Fiscal Policy Rules, Macroeconomic Models, Balanced Budget Rule.

JEL Classification: E62

1. GİRİŞ

Birçok gelişmiş ve gelişmekte olan ülke tarafından, artan bütçe açıklarını kapatmak ve uzun dönem maliye politikalarının sürdürülebilirliğini sağlamak amacıyla uygulanan “maliye politikası kuralları” son yıllarda oldukça dikkat çekmektedir. En basit haliyle bazı mali değişkenler üzerine konan yasal sınırlamalar olarak tanımlanan maliye politikası kuralları çalışmamızın odağını oluşturmaktadır. Bu doğrultuda çalışmamızda öncelikle maliye politikası kurallarının tanımına, özelliklerine, uygulanma amaçlarına, türlerine ve maliye politikası kurallarının işleyiş mekanizmasına yer verilerek teorik bir çerçeve oluşturulacaktır. Daha sonra ise, maliye politikası kurallarının makroekonomik değişkenlerle ilişkisinin irdelendiği ampirik çalışmaların temel bulgularına değinilecektir.

2. MALİYE POLİTİKASI KURALLARININ TANIMI VE ÖNEMİ

1970’li yılların ikinci yarısından itibaren birçok gelişmiş ve gelişmekte olan ülkenin mali yapısında görülen bozulmalar, literatürde “maliye politikası kuralları” olarak bilinen ve mali disiplinin yasal ya da anayasal yollarla sağlanması şeklindeki fikirlerin ortaya çıkmasına ve bu fikirlere olan ilginin giderek artmasına neden olmuştur (Gürsoy Hürcan, 1999:28). Anayasal veya yasal temele dayanan maliye politikası kuralları, mali disiplinin sağlanmasında gerekli olan temel unsurlardan birisidir (Bali ve Çelen, 2007:27). Maliye politikası kurallarının ortaya atılmasında etkili olan faktörlerden bazıları şöyle sıralanabilir (Günaydın ve Eser, 2009:54):

Tablo 1: Literatürdeki Bazı Maliye Politikası Kuralları Tanımları

Kaynak	Tanım
Kopits ve Symansky (1998)	Bazı mali değişkenler üzerine konulan yasal sınırlamalar veya maliye politikası üzerine konulan daimi sınırlamalardır.
Gürsoy Hürcan (1999)	Makroekonomik anlamda, mali performans göstergelerine kalıcı olarak getirilen sınırlamalar ya da oranlardır. Dar anlamda ise, hem bütçe tahminlerine hem de bütçe uygulamalarına uyumun yaptırımlara tabi olmasıdır.
Kennedy ve Robbins (2001)	Hükümetlerin maliye politikası seçeneklerine bağlayıcı bir kısıt veya sınırlama getiren düzenlemelerdir.
Hallerberg, Strauch ve von Hagen (2007)	Bütçenin karar alma ya da uygulama sürecini düzenleyen davranışsal ya da hukuki normlardır.
Aktan ve Vural (2007)	Mali performansı ölçme gücüne sahip olan bazı göstergeler çerçevesinde tanımlanan sayısal tavan ve hedefler yoluyla isteğe bağlı maliye politikası uygulamalarına getirilen daimi sınırlamalardır.
Vural (2007)	Maliye politikası uygulamalarının etkinliğini artırmak ve bütçeleme sürecinden kaynaklanan sorunları ve bu sorunların yol açtığı etkinsizliği ortadan kaldırmak amacıyla bütçe, borçlanma, harcama ve vergiler gibi mali araç veya göstergeler kullanılarak, maliye politikasına getirilen yasal veya anayasal sınırlamalardır.
Bali ve Çelen (2007)	Kamu bütçesinin denklığıne yönelik düzenlemelerin yapılması, yıllık borçlanma düzeyine sınır getirilmesi, kamu gelirlerinin olması gerekenin üzerinde artırılmasının önlenmesi ve piyasadaki kaynak/etkinlik dengesini sağlamak amacıyla kamu harcamasının popülist ve siyasi oy amacıyla kullanılmasının kısıtlanmasıdır.

- Politikacıların oylarını artırmak için politika araçlarını keyfi kullanma yoluna gitmeleri,
- Bilgi ve iletişim teknolojilerindeki gelişmeler, uygulanacak olan maliye politikaları hakkında seçmenlerin daha hızlı bilgi sahibi olmasına imkan sağlayarak, politikacıların alacakları kararlarda daha saydam, güvenilir ve belirli bir kurala dayalı politikalar izlemelerine neden olması,
- Anayasal iktisat görüşünün önem kazanmaya başlaması,
- Bazı gelişmiş ülkelerde refah devleti anlayışının bir sonucu olarak harcamaların artması ve gelişmekte olan ülkelerde borçlanmanın getirdiği maliyetin büyük ölçüde bütçe açıklarına neden olmasıdır.

Maliye politikası kuralları, kavramsal düzeyde uzun süredir tartışılmakta ve farklı tanımlar yapılmaktadır. Bu doğrultuda, literatürde yer alan bazı önemli maliye politikası kuralları tanımları Tablo-1’de sunulmuştur.

Maliye politikası kuralları, kamu bütçe açığı, borçlanma ya da temel bileşenleri gibi mali göstergeler üzerine getirilen miktarsal bir tavan veya oran şeklindeki sınırlamaları kapsamaktadır. Burada maliye politikasında kural temelli yaklaşımın iki temel özelliği vurgulanmaktadır. Bunlardan birincisi, mali kuralın sürekli bir sınırlamayı ifade etmesidir. Bu durum, kuralın öngörülebilir bir geleceği belirtmesi anlamına gelmektedir. İkincisi ise, maliye politikası kuralının, mali performansın somut bir göstergesi olmasıdır. Yani kuralın açık ve doğrulanabilir olması gereğidir. İdeal olan, kuralın oluşturulmasında belirsizliğin yok denecek kadar az olması ve uygunluğunu belirlemenin mümkün olmasıdır (Günaydın ve Eser, 2009: 55).

Maliye politikası kurallarının olumlu etkilerinden bazıları aşağıdaki gibidir (Aktan ve Vural, 2007:122):

- Maliye politikası kuralları, hükümetlerin ve uyguladıkları ekonomik programların sağlamlığı ve sürdürülebilirliğine yönelik olumlu beklentileri artırarak, hükümetlerin güvenilirliklerini yükseltebilirler.
- Seçim ekonomisi, kayırmacılık, bürokrasi, politik miyopluk gibi nedenlerden dolayı kamu ekonomisinde oluşan etkisizlikleri azaltabilirler.
- Hükümetlerin savurganlığını ve yanlış ekonomi politikası uygulamalarını azaltarak ekonomik krizleri engelleyebilir ya da bu krizlerin şiddetini azaltabilirler.
- İktisat politikası uygulamalarının saydamlığını artırarak kamu ekonomisinin yönetimine halkın daha fazla katılımını sağlayabilirler.

Ayrıca maliye politikası kuralları, politikacıların kendi çıkarları için maliye politikalarını serbestçe kullanabilmelerini engellemelerine rağmen, yine de vazgeçemedikleri tedbirlerdir. Çünkü kurallar, politikacıların mevcut kurallar çerçevesinde hareket ederek seçmenlerin tepkilerini azaltmalarına yardımcı olmaktadır (Günaydın ve Eser, 2009: 54).

Maliye politikası kuralları, özellikle bütçelemeye yapılacak değişikliklerle desteklendiğinde etkili olabilmektedirler. Söz konusu değişiklikler şunlardır (Şevik, 2008: 50):

- Bütçelemenin bir yıldan orta vadeye uzatılması,
- Gelecekteki bütçe koşullarına ilişkin projeksiyonların yapılması,

- Bütçeye ilişkin izleme prosedürlerin oluşturulması ve böylelikle gerektiğinde düzeltici tedbirlerin alınması,

- Politikacıların kurallara uymasını temin etmek için zorlayıcı mekanizmalar oluşturulmasıdır.

İyi tasarlanmış, uygun bir şekilde yürütülen, süreklilik arz eden bir dizi mali kuralın en temel yararı, siyasetçilerin bütçe açığı vermek yönündeki eğilimini ortadan kaldırmasıdır. Başka bir ifade ile, nasıl ki enflasyon hedeflemesinde para politikasının depolitizasyonu söz konusu ise, maliye politikası kuralları da maliye politikasının depolitizasyonunu gerçekleştirmeyi amaçlamaktadır (Bali ve Çelen, 2007:69).

3. MALİYE POLİTİKASI KURALLARININ ÖZELLİKLERİ

Maliye politikası kurallarının başarılı olabilmesi için sahip olması gereken bazı özellikler vardır. Kopits ve Symansky (1998)'ye göre ideal bir maliye politikası kuralının sahip olması gereken özellikler aşağıdaki gibidir (Kopits ve Symansky, 1998:18-20):

- İdeal bir mali kural, kısıtlanacak gösterge için iyi tanımlanmış olmalıdır.
- İdeal bir mali kural, hesap verme, öngörü ve kurumsal düzenlemeleri ihtiva eden kamusal faaliyetlerde saydam olmalıdır.
- İdeal bir mali kural, belirlenen amaca uygun olmalıdır.
- İdeal bir mali kural, makroekonomik politika veya politika kuralları ile tutarlı olmalıdır.
- İdeal bir mali kural, yasama meclisi ve kamunun ilgisini artırmak için basit bir şekilde nitelendirilmelidir.
- İdeal bir mali kural, otoritenin kontrolü dışındaki dışsal şoklara uyum sağlanabilmesi için esnek olmalıdır.
- İdeal bir mali kural, kanuni düzenlemelerle icra olunabilir olmalıdır.
- İdeal bir mali kural, etkin politik faaliyetlerle uzun süre desteklenebilmelidir.

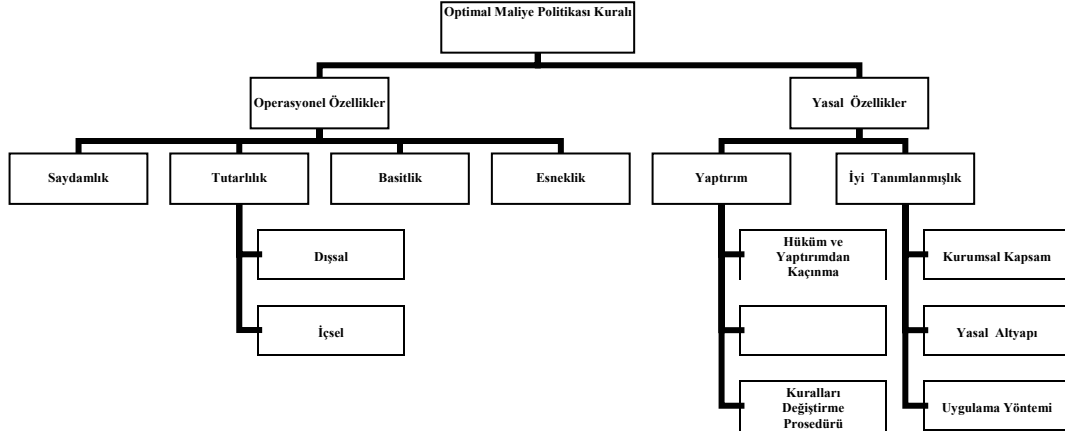
Gürsoy Hürcan (1999) ise, maliye politikası kurallarının sahip olması gereken başlıca özellikleri şu şekilde belirtmiştir (Gürsoy Hürcan, 1999:30):

- Maliye politikası kuralları, mutlak olarak yasal bir dayanağa sahiptirler (uluslararası anlaşma, anayasal düzenleme ya da herhangi bir yasal düzenleme ile uygulanmaları).
- Geçici değil, kalıcıdır. Yıllık olarak hazırlanan bütçe kanunlarında değil, uzun bir süre uygulanabilirliği olan başlı başına bir kanun ile düzenlenirler.
- Yaptırım güçlerinin olması ve kurallara uyulmadığı takdirde, kurallara uymayanlara ceza uygulanabilmesidir.

Biraschi (2008) ise, optimal bir maliye politikası kuralının sahip olması gereken özellikleri operasyonel ve yasal olmak üzere iki şekilde gruplandırmıştır. Maliye politikası kurallarının operasyonel özellikleri; saydamlık, basitlik, içsel ve dışsal tutarlılık ve esneklik özellikleridir. Yasal özelliklerin birincisi, hüküm ve yaptırımlardan kaçınma, tarafsız otorite ve kuralları değiştirme prosedürünü içeren yaptırım özelliğidir. İkincisi ise, kurumsal kapsam, yasal altyapı ve

uygulama yöntemini içeren iyi tanımlanmış olma özelliğidir (Biraschi, 2008:10). Söz konusu özellikler Şekil-1’de gösterilmiştir.

Şekil-1: Optimal Maliye Politikası Kuralının Özellikleri



Kaynak: Biraschi, 2008:10

Biraschi (2008) ile Kopits ve Symansky (1998)’nin belirttiği özellikler arasında farklılıklar olmasına rağmen, saydamlık, tutarlılık, esneklik, basitlik ve iyi tanımlanmış olma özellikleri her iki çalışmada da benzer özelliklerdir.

4. MALİYE POLİTİKASI KURALLARININ UYGULANMA AMAÇLARI

Maliye politikası kurallarının uygulamaya konulması ile, birçok mali ve ekonomik amaca daha kolay ulaşılabilen ve ekonomik ve mali istikrar sağlanabilmektedir. Söz konusu amaçlardan bazıları aşağıdaki gibidir (Kopits ve Symansky, 1998: 6-7; Vural, 2007:108-109; Gürsoy Hürçan, 1999:34-35; Aktan ve Vural, 2007:121-122):

- **Makroekonomik istikrarın sağlanması:** Devletin bütün ulusal kaynaklardan, özellikle de Merkez Bankası’ndan borçlanmasına getirilen kısıt ya da yasaklar, parasal taban oluşumunun ve enflasyonist baskıların temel kaynağını ortadan kaldırarak istikrarın sağlanmasına katkıda bulunur.

- **Diğer finansal politikaların desteklenmesi:** Maliye politikası kuralı, istikrar sağlama amacına yönelik olarak, özellikle parasal araçların kullanımında diğer finansal politikalara yardımcı olur. Bütçe açıklarının azaltılmasını öngören bir maliye politikası kuralı, otomatik istikrarlandırıcıların çalışmasına izin verirken, para politikası üzerindeki yükü azaltma eğilimindedir.

• **Mali sürdürülebilirliğin sağlanması:** Maliye politikası kuralı, uzun dönemli mali sürdürülebilirliğe ulaşılmasına ve sürdürülebilirliğin devam ettirilmesine neden olur. Ayrıca, kamu borcu ile ilgili bir maliye politikası kuralı, nesiller arası mali fayda ve borç yükünün adil dağıtılmasını sağlar.

• **Olumsuz dışsal ekonomilerden kaçınılması:** Yerel yönetim açıklarını kısıtlayan bir maliye politikası kuralı, herhangi bir yerel yönetimdeki güven azalması ve yüksek faiz yükü sebebiyle ortaya çıkan ve diğer yerel yönetimleri ve ulusal devleti etkileyen kötü mali davranıştan kaynaklanan dışsallıkları önlemektedir.

• **Devlet politikalarının güvenilirliğinin sağlanması:** Finansal piyasaların, hane halklarının ve girişimcilerin daimi güvenlerini kazanmak için hükümetlerin, kendilerini kamu açıkları, borçlanma ya da borç üzerinde daimi kısıtlamalara tabi tutmaları gerekmektedir.

• **Bütçeleme sürecinden kaynaklanan sorunların azaltılması:** Bütçeleme süreci, kıt kaynakların öncelik sıralamasına göre tahsisinde başarılı olamamaktadır. Bütçenin kısa zamanda hazırlanmasının zorunlu olması karar sayısını azaltır ve kararların kapsamını daraltır. Kamu giderlerindeki katılık, kamu giderlerini azaltma yönündeki çabaları engeller. Maliye politikası kuralları bu sorunları gidererek, bütçe sürecinde mali disiplinin sağlanmasına yardımcı olur.

• **Mali disiplinin sağlanması:** Maliye politikası kurallarının oluşturulmasıyla bütçe harcamaları ile bütçe gelirleri arasındaki dengenin sağlanmasıdır.

• **Siyasi popülizmin engellenmesi:** Maliye politikası kuralları özellikle seçim öncesi dönemlerde, mali disiplinin sağlanmasına zıtlık teşkil eden harcamalar sonucu oluşan ve kısa vadeli politik kaygılardan kaynaklanan kamu açıklarının ortadan kalkmasına veya en azından azalmasına yardımcı olabilir.

5. MALİYE POLİTİKASI KURALLARININ TÜRLERİ

Çalışmamızın bu bölümünde, maliye politikası kurallarının bütçe, borçlanma ve harcamalar ve gelirlerle ilgili olmak üzere literatürde en çok kullanılan üç türü incelenecektir.

5.1. Bütçe ile İlgili Maliye Politikası Kuralları

Uygulamada en çok karşılaşılan maliye politikası denk bütçe kuralıdır ve bu kural kamu gelirleri ile kamu harcamalarının birbirine denk olmasını ifade etmektedir. Denk bütçe kuralının avantajı, basit olması ve herkes tarafından kolayca anlaşılabilmesidir (Günay Bekar, 2009:79). Denk bütçe kuralı aynı zamanda, bütçe gelir ve giderlerinin birbirine eşit olması ile genel dengeyi, yapısal olarak düzeltilmiş gelir ve giderlerin birbirine eşit olması ile yapısal dengeyi ve cari gelir ve cari giderlerin birbirine eşit olması ile cari dengeyi temsil etmektedir (Gürsoy Hürcan, 1998:29).

Birçok ülke, bütçelerinin açık vermemesi için aleni veya zımni olarak zorunlu olan kurallar oluşturmuşlardır. Bununla birlikte, oluşturulacak bu kurallar eleştirilere konu olabilmektedir. Bu eleştirilerin iki önemli nedeni vardır. Birinci neden, böyle bir kuralın gelir ve gider arasında denge sağlanmasıyla birlikte, dönem sonunda hükümete maliyet yüklemesidir. İkinci neden ise, basit olarak belirlenmiş yıllık bütçe dengesi kuralının konjonktürle birlikte hareket etmesinin, ekonomik dalgalanma dönemlerinde gelir ve harcamaların ayarlanmasını zorlaştırmasıdır (Günaydın ve Eser, 2009: 54).

Bütçe prosedüründe denk bütçe kuralı üç ana aşamada gerçekleştirilmektedir. İlk aşama, denk bütçe taslağının meclise sunulması gereği, ikinci aşama denk bütçenin meclis tarafından onaylanması zorunluluğu ve üçüncü aşama ise, bütçe uygulama sonucunun denk olması zorunluluğudur. Uygulamada denk bütçe kuralının etkin olabilmesi için sahip olması gereken başlıca özellikler aşağıdaki gibidir (Şimşek ve Günay Bekar, 2008:109):

- Denk bütçe kuralı, anayasal bir kural olmalıdır.
- Denk bütçe kuralı, bütçede yıl-sonu dengeyi zorunlu kılmalıdır.
- Denk bütçe kuralının kapsamının geniş olması ve bütçe açığı olduğu zaman neler yapılacağından önceden belirlenmesi gerekir.
- Denk bütçe kuralı, kurala uymayanlar için bazı yaptırımlar içermelidir.

Bütçe ile ilgili diğer bir maliye politikası kuralı bütçe sınırlamalarıdır. Bütçe sınırlamaları, bütçe açığının hacmini sınırlayan veya altın kural uygulamasında olduğu gibi bütçenin bileşimini kayda bağlayan ya da belirli düzeylerde bütçe fazlası verilmesini zorunlu sayan uygulamalardır ve ülkelerin mali gereksinimlerine göre farklılıklar göstermektedir (Vural, 2007:100). Bu kural başka bir ifadeyle, önceden hedeflenen bir zamanda gerçekleştirilmesi için bütçe açığına getirilen bir sınırlama olarak da tanımlanmaktadır. Söz konusu mali durumun ölçümü genellikle genel kamu açığı olarak belirtilir (Benecki, Hölscher ve Jarmuzek, 2006:5).

5.2. Borçlanma ile İlgili Maliye Politikası Kuralları

En eski ve fonksiyonel maliye politikası kurallarından birisi, devlet borçlarına getirilen yasaklamalar ve sınırlamalardır. Borçlanma sınırlarını, genellikle finansman kaynağı (merkez bankası ya da bütün ulusal kaynaklar) ve başvuru kamu düzeyi (ulusal ya da yerel) belirtmektedir. Gelişmiş ekonomilerin birçoğu ve bazı gelişmekte olan ekonomiler hükümetlerin doğrudan merkez bankasından finansmanını yasaklamışlardır (Kopits ve Symansky, 1998:25). Bu doğrultuda, borçlanma ile ilgili sınırlamalar, hükümetlerin yurtiçi kaynaklardan ve merkez bankası kaynaklarından borçlanması üzerine getirilen yasaklar ya da bu tür borçların geçmiş gelir ve giderlerin belli bir oranı ile kısıtlanması şeklinde olabilmektedir (Gürsoy Hürcan, 1999:29).

Bir başka tanıma göre borçlanma sınırlaması, kamu idari birimlerinin borçlanmasına belirli bir endeksleme ile bir üst sınır getiren uygulamalardır. Birçok ülkede yerel yönetimlerin yurt dışı kaynaklardan borçlanması izne bağlanarak veya gelirlere göre gider tahsisi gibi yollar kullanılarak borçlanma kapasitesi önemli ölçüde sınırlandırılabilir (Vural, 2007:102). Ayrıca borç stoku üzerine getirilen sınırlama, genellikle kamu borç stokunun GSYİH veya GSMH'ya belirli bir oranı şeklinde uygulanmakta ve kamu kurumlarının borçlanmasına belirli bir endeksleme ile bir üst sınır getirmektedir (Günay Bekar, 2009:80).

5.3. Harcamalar ve Gelirler ile İlgili Maliye Politikası Kuralları

Vergi ve harcamaya yönelik olarak getirilen sınırlamalar, birden çok mali yılı kapsayacak bir biçimde 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 gündeme getirilen uygulamalardır (Günay Bekar, 2009:80).

Harcama kuralları, bütçenin gider kısmına yöneliktir ve denk bütçenin sağlanmasına yardımcı olmaktadır. Harcama kurallarının, en önemli gelir kaynağı olan vergilerin ani şekilde değiştirilmesinin zor olması nedeniyle, gelir kuralına oranla uygulanması daha kolaydır. Bütün harcama kalemlerine bir sınır getirilebildiği gibi, sadece belirli bir grup harcamalara da sınır getirilebilmektedir (Günaydın ve Eser, 2009:56). Sabit fiyatlarla temel harcamalara ya da harcamaların GSMH'ya oranına getirilen bir sınırlama, genellikle ekonomideki kamu hacmini azaltma çabasıdır (Kopits ve Symansky, 1998:27).

Birçok ülkede uygulamaya konan harcama sınırlamaları, genellikle bir mali yılı aşan bir dönemi kapsayacak düzenlemeleri içermektedir. Harcama sınırlamaları, harcama artışlarının bu artışa denk gelirle karşılanmasını sağladığı için mali disiplinin güçlenmesine yol açar. Ancak bu tip uygulamalarla, istenilen amaçlara ulaşılabilmesi için harcamayı yapan birimlerin harcama sınırlamalarını etkisiz kılacak boşluklardan yararlanabilmelerine olanak tanınmamalıdır (Vural, 2007:102).

Harcama kurallarının bazı avantajları mevcuttur. Bu avantajlar aşağıdaki gibidir (Hemming ve Kell, 2001:447; Mills ve Quinet, 2001:326-327):

- Harcama kuralları, politikacıların, mali parametreler oluşturulurken bütçe sınırlamasını göz önünde bulundurmaları için baskı yaparlar. Bu da, ekonomik performansa bağlı olan harcamalar kontrol edilebildiği için, hükümetin daha hesap verebilir olmasını sağlar.

- Harcama kuralları, bütçe sürecine katılanların anlayabilmeleri için oldukça basittir.

- Harcama kurallarının izlenmesi, açıkların izlenmesinden daha kolaydır.

- Harcama kuralları, maliye politikasının güvenilirliğini artırır.

- Otomatik istikrarlandırıcıların, gelirler üzerinde tam olarak ve simetrik bir şekilde çalışmasına izin verirler.

Gelirler ile ilgili maliye politikası kuralları, kamu gelirlerinin belirli bir tavan ile sınırlandırılmasına dayanmaktadır. Bu sınırlamalar daha çok vergiler ön plana çıkarılarak yapılmakta ve vergi yükü belirli bir seviyede tutulmaya çalışılmaktadır. Aynı zamanda harcama kuralı ile birlikte hareket edilerek oluşturulmuş bir gelir kuralı denk bütçenin sağlanmasına yardımcı olmaktadır (Günaydın ve Eser, 2009:56).

6. MALİYE POLİTİKASI KURALLARININ İŞLEYİŞ MEKANİZMASI

Maliye politikası kurallarının birbirleri ile olan ilişkisi ve ekonomide işleyiş mekanizması birçok araştırmacının ilgisini çekmiştir. Bu doğrultuda Kopits (2001), "*Fiscal Rules: Useful Policy Framework or Unnecessary Ornament*" adlı çalışmasında maliye politikası kurallarının işleyiş mekanizması ile ilgili basit ve temel bir aritmetik sunmuştur. Bu bağlamda, çalışmamızın bu bölümünde söz konusu aritmetik incelenecektir.

Burada;

- Kural (1) ile borç kuralı
- Kural (2) ile denk bütçe kuralı
- Kural (3) ve Kural (4) ile altın kural gösterilecektir.

Öncelikle maliye politikası kuralı olarak kamu kesimi borcu/GSYİH oranında kademeli bir azalış ele alınmıştır. Aynı zamanda bu kuralın, otomatik istikrarlandırıcıların etkilerini göstermesi açısından yeteri kadar esnek olduğu varsayılmaktadır.

Kamu borcunun zamanlar arası tanımlanması aşağıdaki gibi ifade edilmektedir:

$$d_t = \left[\frac{(1+i)}{(1+g)} \right] d_{t-1} - b_t \quad (1)$$

Burada (aksi belirtilmedikçe GSYİH'nin oranı olarak);

d = kamu kesimi borç stoku

i = kamu borcunun ortalama nominal faiz oranı

g = nominal GSYİH'nin büyüme oranı

b = birincil bütçe fazlasıdır.

Yüksek borçlu bir ülkede, otoritelerin amacı aşağıdaki gibidir:

$$d_{t+n}^* < d_t \quad (2)$$

Burada n yılları göstermektedir. Borç oranı her yıl en az x kadar azaltılacaktır. Yapısal birincil bütçe fazlası üzerinden tanımlanmış olan işlemsel bir maliye politikası kuralı aşağıdaki gibidir:

$$b_t^* = (i - g)d_{t-1} + x \quad (\text{Kural 1}) \quad (3)$$

Daha sonra, otoritelerin operasyonel amacı büyüme trendi açısından aşağıdaki şekilde tanımlanmıştır:

$$b_t^* \equiv r_t(1 + \alpha GAP_t) - c_t(1 - \beta GAP_t) - k_t \quad (4)$$

Burada;

r = kamu geliri

c = birincil cari harcama

k = yatırım harcaması

α = GAP'a göre gelir esnekliği

β = GAP'a göre harcama esnekliği

GAP = GSYİH trendi ile cari GSYİH arasındaki farktır.

Böylelikle;

$$GAP_t > 0 \text{ olduğunda } b_t < b_t^* \quad (5)$$

$$GAP_t < 0 \text{ olduğunda } b_t \geq b_t^* \quad (6) \text{ olacaktır.}$$

Büyüme trendindeki bir sapma, kendini borç oranındaki bir değişim şeklinde göstermektedir. Sapmanın pozitif olması durumunda borç oranı düşecek ve sapmanın negatif olması durumunda borç oranı artacaktır. Ekonomi trend büyüme yolunda olduğu zaman (yani büyüme trendinde bir sapma olmadığı durumda), borç oranında herhangi bir değişiklik olmayacaktır.

(3) numaralı denklem ile ifade edilen borç kuralı, borç oranında hedeflenen azalma büyüme oranına eşit olursa ($x = gd_{t-1}$), yapısal genel dengeyi gösteren birincil fazla hedefinin

$$b_t^* = id_{t-1} \quad (\text{Kural 2}) \quad (7)$$

olduğunu gösterir. Bu durumda, (7) numaralı denklem ile ifade edilen denk bütçe kuralı, borç oranında büyüme oranına eşdeğer bir azalışa neden olur.

Beklenen sosyal getiri değeri oranı yüksek olan altyapı harcamalarının önemli olduğu bir ülke için geliştirilen alternatif bir maliye politikası kuralı, altın kural olarak da bilinen yapısal cari dengeyi sağlamaktır. Bu kural aşağıdaki denklemde gösterilmiştir:

$$b_t^* + k_t = id_{t-1} \quad (\text{Kural 3}) \quad (8)$$

Bu kurala (Kural 3) uymak diğer kurallara (Kural 1 ve 2) uymaktan daha kolaydır. $k_t < gd_{t-1}$ olduğu sürece borç oranı düşecektir.

Daha tercih edilebilir bir yaklaşım ise, altın kuralının yeniden tanımlanmasıdır. Buradaki denge, (cari gelir ve cari harcamaların eşit olduğu) tahakkuk hesaplı muhasebe çerçevesinde amortismanlar (δ) dikkate alınarak aşağıdaki denklemle gösterilmektedir:

$$b_t^* + k_t - \delta_t = id_{t-1} \quad (\text{Kural 4}) \quad (9)$$

7. MALİYE POLİTİKASI KURALLARI İLE İLGİLİ AMPİRİK ÇALIŞMALAR

Maliye politikası kurallarının, söz konusu kuralları uygulayan ülkelerdeki borçlanma maliyetleri, bütçe açıkları ve politik dalgalanmalar üzerindeki etkisinin ölçülmesi konusu, gün geçtikçe önem kazanmaktadır. Çalışmamızın bu bölümünde, yabancı literatürde maliye politikası kuralları ile ilgili yapılmış olan ampirik çalışmalardan bazıları incelenecektir. Bu çalışmalar ve temel bulguları Tablo-2'de gösterilmiştir.

Maliye politikası kuralları ile ilgili yapılmış olan bazı ampirik çalışmaların temel bulguları şöyle sıralanabilir:

- Maliye politikası kurallarının daha sıkı uygulandığı ülke ya da eyaletlerde, garantisiz borç/garantili borç oranının daha yüksek olması nedeniyle borçlanma maliyetleri daha düşüktür.
- Harcamalara sınırlama getirildiği zaman borçlanma maliyetleri azalmaktadır.
- Harcama sınırlaması uygulayan ülke ya da eyaletler, uygulamayan ülke ya da eyaletlere kıyasla daha düşük faiz oranından borçlanmaktadırlar.
- Bütçe açıklarına sınırlama getiren kuralları sıkı uygulayan ülke ya da eyaletlerdeki borçlanma maliyetleri, gevşek uygulayan ülke ya da eyaletlerdekinden daha düşüktür.

Tablo 2: Maliye Politikası Kuralları ile İlgili Bazı Ampirik Çalışmalar

Çalışma	Dönem	Ülke	Bulgu
von Hagen (1991)	1970-1985	ABD	Kamu borcu sınırlandığında ve denk bütçe kuralı sıkı bir şekilde uygulandığında, kişi başına düşen borç stok miktarı, borç/gelir oranı ve garantisiz borç/garantili borç oranı farklılık göstermektedir. Kuralların daha sıkı uygulandığı ve borçlanmanın sınırlandırıldığı eyaletlerde garantisiz borç/garantili borç oranı daha yüksektir.
Eichengreen ve Bayoumi (1994)	1970-1990	ABD	Gelir ve harcamalarla ilgili sınırlamalar uygulandığında, borçlanma maliyetleri azalmaktadır. Söz konusu sınırlamalarla ileriki dönemlerdeki borçlanma ihtiyacı ve bu doğrultuda iflas etme olasılığı azalacaktır.
Poterba ve Rueben (1999)	1973-1996	ABD	Harcama sınırlama kuralı uygulayan eyaletler, uygulamayan eyaletlere kıyasla daha düşük faiz hadleriyle borçlanmaktadır. Ancak vergi sınırlaması uygulayan eyaletlerin borçlanma maliyetleri, uygulamayan eyaletlere kıyasla daha yüksektir. Bütçe açıklarını sınırlayan yasaları gevşek uygulayan eyaletlerdeki borçlanma maliyetleri, söz konusu yasaları sıkı biçimde uygulayan eyaletlere nazaran daha yüksektir.
Golinelli ve Momigliano (2005)	1988-2005	19 OECD Ülkesi	Maliye politikası kuralları ülkelerin bütçe fazlası hedeflerini olumlu etkilemektedir.
von Hagen (2005)	1980-2003	ABD ve Japonya	ABD ve Japonya'da uygulanan maliye politikası kurallarının politik bütçe dalgalanmaları üzerinde olumlu bir etkisi vardır. Her iki ülkede de sıkı maliye politikası kuralları oldukça etkindir.
Rose (2006)	1974-1999	ABD	Maliye politikası kuralları kamu harcamalarındaki politik konjonktür dalgalanmalarını azaltmaktadır.
Fatos ve Mihov (2006)	1963-2000	ABD	Bütçe sınırlamaları politik dalgalanmaları azaltır. Mali sınırlamalar mali politikaların hasıla şoklarına duyarlılığını azaltır.
Hallerberg, Strauch ve von Hagen (2007)	1985-2004	15 AB Ülkesi	Yerel yönetimlerinde borçlanma sınırlaması uygulayan Danimarka ve İsveç gibi ülkelerde bütçe açığı düşük çıkmıştır. Maliye politikası kuralları uygulayan bütün ülkelerde kamu borcu büyüme oranında bir azalma gerçekleşmiştir.
Lagona ve Padovano (2007)	1980-2003	12 AB Ülkesi	Bütçe kuralları, kamu borcunu kamu harcamalardan daha fazla kısıtlamaktadır. Aynı zamanda bütçe kuralları toplam açıkları birincil açıktan daha fazla kısıtlamaktadır.
Krogstrup ve Walti (2008)	1955-1999	İsviçre	Maliye politikası kurallarının cari bütçe dengesi üzerinde pozitif ve anlamlı bir etkisi mevcuttur.

- Maliye politikası kuralları politik bütçe ve kamu harcamalarındaki dalgalanmaları azaltmaktadır.

- Maliye politikası kuralları uygulayan bütün ülke ve eyaletlerde kamu borcu büyüme oranında azalma gerçekleşmektedir.

8. SONUÇ

Çalışmamızda, öncelikle en basit haliyle bazı mali değişkenler üzerine konan yasal sınırlamalar olarak tanımlanan maliye politikası kurallarının önemli tanımlarına yer verildikten sonra, ideal bir maliye politikası kuralının taşınması gereken saydamlık, iyi tanımlanmışlık, tutarlılık, uygunluk gibi önemli özellikler belirtilmiştir. Daha sonra maliye politikası kurallarının, makroekonomik istikrarın ve mali sürdürülebilirliğin sağlanması, siyasi popülizmin engellenmesi gibi uygulanma amaçları açıklanmıştır. Bütçe, borçlanma ve harcamalar ve gelirlerle ilgili maliye politikası kurallarının işleyiş mekanizması açıklanmıştır. Çalışmamızın son bölümünde ise, maliye politikası kurallarının, söz konusu kuralları uygulayan ülkelerdeki borçlanma maliyetleri, bütçe açıkları ve politik dalgalanmalar üzerindeki etkisini ölçen yabancı literatürdeki ampirik çalışmaların bulgularına kısaca değinilmiştir.

Günümüzde hala pek çok ülke, önceden belirlenen mali sınırlamalara tabi değilken, bu kuralları benimseyen ve uygulayan ülkelerin sayısı her geçen gün biraz daha artmaktadır. Bazı ülkeler kendi inisiyatifleri ile, bazıları uluslararası anlaşmaların gereği olarak, bazıları ise uluslararası kuruluşların dikte ettiği şartların sonucunda maliye politikası kurallarını benimsemeye başlamıştır.

Ayrıca, son zamanlarda küreselleşmenin de etkisiyle birlikte birçok gelişmiş ve gelişmekte olan ülke ard arda ekonomik krizlerle karşı karşıya kalmıştır. Bu doğrultuda, maliye politikalarının bir takım mali kurallar çerçevesinde şekillendirilmesi ve sıkı maliye politikası kuralları çerçevesinde yeniden düzenlenmesi gerekmektedir. Bu bağlamda, özellikle gelişmekte olan ülkelerde oluşturulacak yeni düzende, düşük kamu harcamaları ve borçlanmayı temel alan, sıkı bir mali disiplin ve buna bağlı olarak düşük bir bütçe açığı hedefleyen bir mali politika oluşturulması gerekecektir.

KAYNAKÇA

Aktan, Coşkun Can; İstiklal Y. Vural; “Ekonomi Politikası Yönetiminde Mali ve Parasal Kurallar”, Kurumsal Maliye Politikası (Editörler: Coşkun Can Aktan, Dilek Dileyici, İstiklal Y. Vural), Seçkin Yayıncılık, Ankara 2007, s. 119-134.

Benecki, Rafal; Jens Hölscher; Mariusz Jarmuzek; “Fiscal Transparency and Policy Rules in Poland”, Centre for Study of Economic & Social Change in Europe, Economics Working Papers, No 65, June 2006.

Biraschi, Paola; “Searching for the Optimal EMU Fiscal Rule: An Ex-post Analysis of the SGP Reform Proposals”, Ministry of Economy and Finance Working Papers, 2008.

Eichengreen, Barry; Tamim Bayoumi; “The Political Economy of Fiscal Restrictions: Implications for Europe from the Unites States”, European Economic Review, Vol. 38, Issue 3-4, 1994, pp. 783-791.

Fatas, Antonio; Ilian Mihov; “The Macroeconomic Effects of Fiscal Rules in the Us States”, Journal of Public Economics, Vol. 90, Issues 1-2, 2006, pp. 101-117.

- Golinelli, Roberto; Sandro Momigliano; "Real-Time Determinants of Fiscal Policies in the Euro Area", *Journal of Policy Modelling*, Vol. 28, Issue 9, 2006, pp. 943-964.
- Günay Bekar, Ayşe; "Kamu Mali Dengesinin Sağlanmasında Mali Kurallar ve Önemi", *Küreselleşme ve Kamu Maliyesinde Yaşanan Dönüşüm* (Editörler: Aytaç Eker, Hayal Akça Şimşek), T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Ankara 2009, s. 65-90.
- Günaydın, İhsan; Levent Yahya Eser; "Maliye Politikasında Yeni Trend: Mali Kurallar", *Maliye Dergisi*, Sayı 156, Ocak-Haziran 2009, s. 51-65.
- Gürsoy Hürcan, Yasemin; *Mali Disiplinin Sağlanmasında Yasal Düzenlemelerin Yeri, Önemi, Dünya Uygulamaları ve Türkiye Örneğinin İncelenmesi*, T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı Ekonomik Araştırmalar Genel Müdürlüğü, Ankara 1999.
- Hallerberg, Mark; Rolf Strauch; Jürgen von Hagen; "The Design of Fiscal Rules and Forms of Governance in European Union Countries", *European Journal of Political Economy*, Vol. 23, Issue 2, 2007, pp. 338-359.
- Hemming, Richard; Micheal Kell; "Promoting Fiscal Responsibility: Transparency, Rules and Independent Fiscal Authorities", *Fiscal Rules*, Banca d'Italia Research Department Public Finance Workshop, 1-3 February 2001, pp. 433-459.
- Kennedy, Suzanne; Janine Robbins; "The Role of Fiscal Rules in Determining Fiscal Performance", *Department of Finance Working Papers*, No 16, 2001.
- Kopits, George; "Fiscal Rules: Useful Policy Framework or Unnecessary Ornament ?", *Fiscal Rules*, Banca d'Italia Research Department Public Finance Workshop, 1-3 February 2001, pp. 59-83.
- Kopits, George; Steven Symansky; *Fiscal Policy Rules*, International Monetary Fund, Occasional Paper, No 162, 1998.
- Krogstrup, Signe; Sebastien Walti; "Do Fiscal Rules Cause Budgetary Outcomes ?", *Public Choice*, Vol. 136, Issue 1, 2008, pp. 123-138.
- Lagona, Francesco; Fabio Padovano; "A Non-Linear Principle Component Analysis of the Relationship between Budget Rules and Fiscal Performance in the European Union", *Public Choice*, Vol. 130, Issues 3-4, 2007, pp. 401-436.
- Mills, Philippe; Alain Quinet; "The Case for Spending Rules", *Fiscal Rules*, Banca d'Italia Research Department Public Finance Workshop, 1-3 February 2001, pp. 319-330.
- Poterba, James M.; Kim S. Rueben; "State Fiscal Institutions and the U.S. Municipal Bond Markets", *Fiscal Institutions and Fiscal Performance* (Editors: James M. Poterba, Jürgen von Hagen), The University of Chicago Press, Chicago 1999, pp. 181-207.
- Rose, Shanna; "Do Fiscal Rules Dampen the Political Business Cycle ?", *Public Choice*, Vol. 128, Issues 3-4, 2006, pp. 407-431.
- Şimşek, Hayal Ayça; Ayşe Günay Bekar; "The Effects of Fiscal Policy Rules on Fiscal Balance: The Perspectives on Turkish Economy", *Sosyo Ekonomi Dergisi*, Sayı 8, Temmuz-Aralık 2008, ss. 100-125.

von Hagen, Jürgen; “A Note on the Empirical Effectiveness of Formal Restraints”, *Journal of Public Economics*, Vol. 44 Issue 2, 1991, pp. 199-210.

von Hagen, Jürgen; “Fiscal Rules and Fiscal Performance in the EU and Japan”, *Institute for Monetary and Economic Studies, Discussion Paper Series, No 2005-E-5, July 2005.*

Vural, İstiklal Y.; “Mali Disiplin ve Ekonomik İstikrarın Sağlanması Yeni Bir Araç: Maliye Politikası Kuralları”, *Kurumsal Maliye Politikası (Editörler: Coşkun Can Aktan, Dilek Dileyici, İstiklal Y. Vural), Seçkin Yayıncılık, Ankara 2007, s. 189-204.*