

AVRUPA BİRLİĞİ'NDE MALİ VE PARASAL KURAL UYGULAMALARI¹

Tuğay GÜNEL**

ÖZ

Avrupa'da yürürlükte olan sayısal mali ve parasal kurallar geçtiğimiz yirmi yıl boyunca sürekli olarak artış göstermiştir. Öyle ki Avrupa'da hemen hemen her ülkede sayısal mali kuralların uygulandığı görülmektedir. Sayısal mali kurallar, yerel ya da bölgesel hükümet düzeylerinde uygulanma alanı bulmaktadır. Özellikle 1990'lı yıllarda Avrupa Birliği üyesi ülkelerde, iradi maliye politikasının neden olduğu olumsuz sonuçları ortadan kaldırmak üzere kurallı maliye politikası önemli bir politika aracı haline gelmiştir. Avrupa'da kurallı maliye politikasının alt yapısı Maastricht Antlaşması ve İstikrar ve Büyüme Pakti ile güçlendirilmiştir. Buna ek olarak Avrupa'da işleyişsel (sürece ilişkin) ve sayısal mali kurallar olmak üzere iki tür mali kural uygulamaya koyulmuştur. Böylece, Avrupa Birliği'nde mali kurallar ile aşırı bütçe açıkları ve kamu borcunun önüne geçilerek mali disiplinin sağlanması amaçlanmaktadır. Avrupa Birliği'nde mali kural uygulamalarının bir diğer önemli nedeni ise para ve maliye politikalarının uyum içerisinde sürdürülmesidir. Bu bağlamda, çalışmanın amacı Avrupa Birliği'nde uygulanan mali ve para kurallarını teorik açıdan analiz etmek; mali ve parasal kurallara ilişkin uygulamaların etkilerini ortaya koymaktır.

Anahtar Kavramlar: Mali Kurallar, Para Kuralları, İradi Maliye Politikası, Avrupa Birliği

¹ Bu çalışma Tuğay Günel tarafından 2018 yılında yazılan “Avrupa Birliği'nde Mali Kuralların İradi Maliye Politikasının İstikrarına Etkisi” başlıklı doktora tez çalışmasından türetilmiştir.

** Arş. Gör. Dr., Çukurova Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Maliye Bölümü, tugaygunel@gmail.com, <https://orcid.org/0000-0001-7980-1764>

Makalenin gönderilme tarihi: 2 Mart 2020

Kabul tarihi: 15 Mayıs 2020

MONETARY and FISCAL RULES APPLICATIONS in EUROPEAN UNION

ABSTRACT

The numerical fiscal and monetary rules in force in Europe have increased steadily over the past twenty years. It is observed that numerical fiscal rules are applied in almost every country in Europe. Numerical fiscal rules are applied at local or regional government levels. Especially in the EU member countries in 1990s, fiscal has found a regular fiscal policy application area in order to eliminate the negative results caused by discretionary fiscal policy. The infrastructure of the regular fiscal policy in Europe has been strengthened by the Maastrich Treaty and the stability and growth pact (SGP). In addition, two types of fiscal rules have been implemented in Europe: operational (process related) and numerical fiscal rules. Thus, it is aimed to prevent fiscal rules and excessive budget deficits and public debt in the European Union to ensure fiscal discipline. Another important reason for the implementation of fiscal rules in the European Union is that monetary and fiscal policies are maintained in harmony. In this context, the purpose of this study is to analyze the fiscal and monetary rules applied in the European Union theoretically and to reveal the effects of fiscal and monetary rules applications.

Keywords: Fiscal Rules, Monetary Rules, Discretionary Fiscal Policy, European Union

GİRİŞ

Maliye politikalarının ekonomik istikrarı sağlamaya yönelik aktif bir şekilde kullanılması, 1929 Büyük Buhranı'nın yol açtığı sorunlara çözüm olarak geliştirilen Keynesyen iktisat politikaları ile olmuştur. Bu tarihten itibaren maliye politikaları tam istihdam ve fiyat istikrarı gibi makroekonomik hedeflerin sağlanmasında temel iktisat politikası aracı haline gelmiştir. Maliye politikasının bu tarihe kadar aktif olarak gündemde olmaması veya yaygın bir şekilde uygulanmamasının temel nedeni 1929 Büyük Buhranı'ndan önce ekonomiye hâkim olan klasik ekonomik anlayışın ekonomiye müdahale edilmemesi gerektiği düşüncesidir.

1929 Büyük Buhranı ile Amerika ve Avrupa başta olmak üzere bütün dünyayı sarsan bir ekonomik bunalım yaşanmış, işsizlik oranı ve ekonomik durgunluk seviyesi önemli düzeyde artış göstermiştir. Dönemin hâkim görüşü olan klasik anlayışın bunalıma çözüm bulamamasından dolayı klasik anlayışa dair iktisat politikaları sorgulanmaya başlanmıştır. John Maynard Keynes'in yazmış olduğu “*İstihdam, Para ve Faizin Genel Teorisi*” (The General Theory of Employment, Money and Interest) kitabı kısa zamanda kabul görerek dönemin ekonomi politikalarında hâkim düşünce haline gelmiştir. Literatürde

Keynesyen Devrim olarak da bilinen bu yaklaşım, Klasik Ekol'ün arz yanlı iktisat görüşünü talep yanlı iktisat ile ikame etmiştir. Keynes, Büyük Buhran'dan çıkışın devletin ekonomide aktif rol almasıyla çözüleceğini savunmuştur. Böylece iradi maliye politikalarının temeli atılmıştır.

Keynesyen iktisat anlayışı ile popüler olan iradi maliye politikası uygulamalarının 1970'li yıllarda ortaya çıkan stagflasyon gibi iktisadi sorunlara çözüm üretmede yetersiz kalması, iradi maliye politikalarının eleştirilmesine ve tartışılmasına neden olmuştur. 20. yüzyılın sonlarına doğru, maliye politikası ile ilgili bu tür tartışmalar, bu politikaların kullanımında iradiliğin mi yoksa mali kuralların mı uygulanmasının doğru olacağı düşüncesine evrilmiştir (Günaydın ve Eser, 2009, s.63). Böylece mali kural kavramı literatürde tartışma alanı bulmuştur.

Mali kurallar ile maliye politikası araçlarına sınırlama getirilerek mali disiplinin sağlanması amaçlanmaktadır. Bu amaç doğrultusunda, 1990'lı yıllarda aşırı bütçe açıklarının yol açtığı sorunlar nedeniyle kurala dayalı maliye politikalarını uygulayan ülke sayısı giderek artmıştır. Bu durumun en tipik örneğini Avrupa Birliği (AB) ülkeleri oluşturmaktadır. AB ülkeleri Maastricht Kriterleri ve İstikrar ve Büyüme Pakti (İBP) gibi antlaşmalar ile mali kural uygulamalarını yasal olarak hayata geçirmişlerdir.

Bu çalışmanın amacı AB'de uygulanan mali kuralları teorik açıdan analiz etmek ve mali kural uygulamalarının etkilerini ortaya koymaktır. Bu bağlamda, çalışmanın birinci kısmında öncelikle mali kuralların tanımı ve kapsamı üzerinde durulmaktadır. Çalışmanın ikinci kısmında ise AB'de uygulanan mali ve parasal kuralların analizi yapılmaktadır.

I. PARA VE MALİ KURALLARIN DÜŞÜNSEL TEORİK TEMELLERİ

Mali kuralların düşünsel ve teorik temellerini iktisat politikalarının iradi bir şekilde mi yoksa kurallara dayalı bir şekilde mi yürütülmesine dair tartışmalar oluşturmaktadır. Literatürde iradiliğe karşı kurallar (discretion versus rules) olarak da bilinen tartışmalar iki şekilde gruplandırılabilir. Buna göre, ilk olarak iradiliğe karşı kurallar tartışması herhangi bir kural veya iradiliğe dayalı sistemin ayrıntılarına girilmeden ilkesel olarak yapılan tartışmalardır. Bu yüzden bu tür yapılan tartışmalar "genel tartışma" olarak adlandırılmaktadır. İkinci olarak ise, herhangi bir kuralın veya iradi sistemin detayları ile tartışma konusu yapıldığı özel tartışma alanıdır. Örneğin, literatürde para arzının belli bir oranda kalıp kalmaması veya nominal faiz oranlarının sabit kalıp kalmamasına dair yapılan tartışmalar özel tartışma grubunu oluşturmaktadır. Bu nedenle bu tür tartışmalar "özel tartışma" olarak adlandırılmaktadır (Fischer, 1990, s.1162).

İradiliğe karşı kurallar ikilemine dair tartışmalar ilk olarak para politikası alanında başlamıştır. Para politikasında başlayan bu tartışmalar Smith'e (1776) dayandırılabilir. Adam Smith iyi bir şekilde düzenlenmiş kağıt

paranın ekonomik büyümeyi ve ekonomik istikrarı olumlu yönde etkileyeceğini savunmuştur. Thornton (1802) ise merkez bankasının fiyat seviyesinin istikrarından sorumlu olması ve bu sürecin takdir yetkisinden uzak ve şeffaf bir şekilde yürütülmesi gerektiğini ifade etmiştir. Ricardo (1824, s.10-11) ise bakanlara para basma yetkisinin verilmesi gerektiğine ve merkez bankasının kural rehberliğinde işlemesine vurgu yapmıştır. Knut Wicksell (1907) ve Fisher (1920), 1990'lı yılların başlarında hiperenflasyon ve depresyona yol açan para kaynaklı bozulmalardan kaçınmak amacı ile faiz oranlarına ve para arzına kural koyulmasını önermişlerdir (Taylor, 2017, s.4).

Para politikasında kuralların olması gerektiğine dair sistematik ilk öneri Simons (1936) tarafından yapılmıştır. Simons, fiyat istikrarının sağlanması için para otoritelerinin belli bir kural ile sınırlandırılmasını önermiştir. Buna göre Simons kurala dayalı para politikalarının iradi politikalara karşı daha etkin olduğunu ifade etmiştir. Ayrıca iyi tanımlanmış, kalıcı ve yasal kuralların serbest girişime dayalı sistemin devamlılığı için önemli olduğunu savunmuştur.

Friedman (1948) iradiliğe karşı kurallar tartışmasının boyutunu genişleterek politikaların yürütülmesinde uzun ve istikrarsız gecikmelerin konjonktür karşıtı politikaların istikrarını bozucu bir niteliğe bürünüp bürünmeyeceği sorusunu gündeme getirmiştir. Friedman para politikasında iradiliğin istikrarı bozucu değişimlere yol açtığını savunarak, paranın büyüme oranının sabit olması gerektiğini belirtmiştir. Friedman iradiliğe karşı kurallar tartışmasında genel olarak kuralların, para otoritelerinin politikacıların baskılarına maruz kalmasını engelleyeceğini, otoritenin kendini değerlendirmesi için bir performans kriteri taşıyacağını ve özel ajanlar için ekonomi politikasındaki belirsizlikleri gidereceğini savunmuştur (Fischer, 1988, s.11).

Modigliani (1964) çeşitli kurallar ve para kavramı üzerine yapmış olduğu çalışmada, genişletilmiş ve geleneksel para dışında kavramlar kullanıp 1952-1960 dönemi verileri ile ampirik test yaparak iradi sistemlerin kurallara dayalı sistemden daha üstün olduğuna dair sonuçlar elde etmiştir. Fakat Attiyeh (1965) Modigliani'yi eleştirdiği çalışmasında, Modigliani'nin varsayımlarını değiştirip aynı dönemi aynı verilerle test ederek kurallara dayalı sistemlerin iradiliğe dayalı sistemlerden daha üstün olduğu bulgusuna ulaşmıştır. Modigliani'den farklı bulgular elde etmesinin nedeni olarak ise, Modigliani'nin çalışmasında elde etmiş olduğu test sonuçlarının, hedeflenen para arzı tanımına ve incelenen döneme çok duyarlı olmasını göstermiştir.

Modigliani'nin (1964) çalışmasına yönelik yapılan bir başka eleştiri ise Mayer'e (1967) aittir. Mayer (1967), Modigliani'nin modeline bir ve iki dönem gecikme ekleyerek yapmış olduğu test sonucunun Modigliani'den farklı olduğu sonucuna ulaşarak, katı kurallara dayanarak uygulanan para politikalarının, iradiliğe dayalı para politikalarından daha iyi sonuçlar verdiğini belirtmiştir. Bu kapsamda Modigliani'nin para politikasında iradiliğin kurallardan daha iyi olduğuna dair elde ettiği sonucun reddedilmesi gerektiğini savunmuştur.

İradiliğe karşı kurallar tartışmasında iradilikten yana tavır alan Turnovsky (1977) iradiliğe dayalı politikaların, kurallara dayalı politikalar ile aynı sonucu verebileceğini savunmuş ve Friedman'ın para arzının sabit büyümesi gerektiği kuralıyla elde ettiği sonuçların aynı zamanda iradiliğe dayalı politikalarla da elde edileceğini öne sürmüştür. Bir başka ifade ile Turnovsky (1977) iradi politika araçları ile kurala dayalı politika araçlarının vereceği sonuçların alınabileceğini ifade ederek; iradi politikaların kurallı politikalarından daha iyi olabileceğini savunmuştur.

İradiliğe karşı kurallar ikileminde literatürde yapılan tartışmalarda politikacıların niyetlerine ve yeteneklerine odaklanılmıştır. Bu bağlamda kurallar lehinde öne sürülen argümanlar, politikacıların ekonomi ile ilgili eksik bilgiye sahip olmasına ve çıkar grupları tarafından motive edilmeleri nedeniyle uygun olmayan politika araçlarını tercih etmelerine dayandırılmaktadır. Ancak politikacıların optimal iradi politikalara karar verirken ekonomi hakkında eksik bilgileri dikkate almaları ve aynı zamanda iyi niyetli olmaları imkan dahilindedir. Bu durumda politikacıların kurallar koyarak hareket esnekliklerini sınırlandırmalarının açık bir şekilde savunulmasının da bir anlamı kalmamaktadır (Barro, 1986, s. 23). Zira bir kural ekonomiyi istikrara kavuşturabiliyorsa, politikacılar iradelerine dayalı olarak her zaman bu şekilde davranabilir ve böylece kuralın gerektiği gibi değiştirilebilmesi esnekliği de korunmuş olur.

İradiliğe karşı kurallara ilişkin bu bakış açısı, kuralları bir taahhüt biçimi olarak gören Kydland ve Prescott (1977) tarafından değiştirilmiştir. Kydland ve Prescott (1977) iradiliğe karşı kurallar tartışmasına taahhüt ve dinamik zaman tutarsızlığı kavramlarını ilave ederek tartışmaların boyutunu değiştirmişlerdir. Kydland ve Prescott iradi sisteme dayalı politikaların zaman tutarsızlığı problemi ile karşı karşıya kalacağını savunmuştur. Zaman tutarsızlığı problemi cari dönemde optimal olan bir politikanın gelecek dönemde optimal bir politika olamayabileceği ve bu durumda politikacıların daha önce belirledikleri politikalarda değişime gitmesi olarak tanımlanmaktadır. Bu nedenle zaman tutarsızlığı problemini aşmanın en önemli yolu uygulanacak olan politikalara dair sağlam taahhütün verilmesidir. Böylece rasyonel beklentilere sahip bireylerin kararlarını bu taahhütler doğrultusunda alacak olmalarından dolayı ekonomide sürpriz şokların etkisi en aza indirilmiş olacaktır. Kydland ve Prescott, politikalara dair güçlü taahhütlerin verilmesi politikaların kurallara dayandırılması sonucu olacağını savunmuşlardır. Böylece, iradiliğe dayalı politikaların neden olduğu zaman tutarsızlığı probleminde kaçınılmaz olacaktır.

Kydland ve Prescott (1977) yapmış oldukları çalışma ile iradiliğe karşı kurallar tartışmasına önemli katkılarda bulunmuşlardır. Bu katkılardan ilki, zaman tutarsızlığı problemi kavramına vurgu yaparak, gelecek dönemde uygulanacak politikalara uyma konusunda taahhüt vermeyen hükümetlerin gelecek dönemde uygulanacak politikalara dair oluşan güven sorunu nedeniyle

sınırlamalara maruz kalacağını ortaya koymasındır. İkincisi ise, zaman tutarlılığı problemini taahhütlü ve taahhütsüz durumlar için ele alarak taahhüt altında yürütülen politikaların taahhütsüz politikalara göre daha fazla refah yarattığını ifade ederek, ekonomi yönetiminde katı mali kuralların uygulanması ile uygulanacak olan politikaların dinamik anlamda tutarlı olacağını göstermesidir.

Zaman tutarsızlığı problemi nedeniyle daha önce planlanan stratejileri değiştirme durumu kişilerin politikacıların taahhütlerine bağlılıklarına dair olan inançlarını olumsuz yönde etkileyerek kamuoyunun beklentileri ile politika yapıcıların kararları arasındaki etkileşimi bozarak ekonomik açıdan bir takım sorunların ortaya çıkmasına neden olmaktadır (Dotsey ve Plosser, 2008, s.2).

Zaman tutarsızlığının neden olduğu sorunların önlenmesi, daha önce belirlenen politikaların gelecekteki koşullar ne olursa olsun uygulanacağına dair taahhüt verilmesine bağlıdır. Dotsey ve Plosser (2008, s.8) taahhüt kavramını gönüllülük ve söz verebilme olarak tanımlamakta ve aynı zamanda mevcut durum ne olursa olsun geçmiş sözleri tutabilme olarak ifade etmektedirler. Bu anlamda taahhütün en önemli özelliği gelecekte beklenmeyen belirli bir olayın olması durumunda bile politikacıların sistematik bir şekilde davranacaklarına dair vermiş oldukları sözü tutmalarıdır. İradiliğe dayalı politikalarda ise politikacılar gelecek davranışlarına dair verdikleri sözleri tutup tutmamaları politikacıların tercihlerine bağlı olmaktadır. Bir başka ifade ile taahhüt bağlayıcı bir sözleşme niteliğini ifade ederken; iradilik bugünkü hükümlerin kişinin gelecekteki hareketlerini kısıtlamayan bir nitelik taşımaktadır.

Para politikasında iradiliğe karşı kurallar tartışması sonucu varılan genel kanı kuralların iradilikten daha iyi sonuçlar verdiği üzerinedir. Para politikasında kuralların daha etkin olduğuna dair bu kanı ile birlikte maliye politikası alanında da bu tür tartışmaların yolu açılmıştır. Çünkü para politikasının en iyi biçimde uygulanabilmesi ve optimal sonuçların elde edilebilmesi, maliye politikası uygulamalarının da para politikası ile uyumlu bir şekilde yürütülmesine bağlıdır.

Para politikasında başlayan iradiliğe karşı kurallar tartışmasının maliye politikası alanına sıçraması ile maliye politikasında kural uygulamalarının sonuçlarına dair çalışmalar da yapılmaya başlanmıştır. Bu bağlamda Bianchi ve Menegatti (2012) para politikasında uzun süre tartışma konusu olan Kydland ve Prescott (1997) öne sürdüğü zaman tutarsızlığı kavramını; çıktı ve borç istikrarı arasındaki değiş tokuşu dikkate alarak maliye politikasında da uygulamaya başlamışlardır. Elde edilen sonuçlara göre statik bir çerçevede borç istikrarına dair verilen taahhütün sadece borç/GSYİH oranı yüksek olduğunda iradilikten daha üstün olduğunu ifade ederek, iradiliğin optimal bir mali kuraldan her daim daha başarısız olduğunu savunmuşlardır. Son olarak da dinamik değerlendirmeler dikkate alındığında, optimal mali kural, kısa dönemde pozitif borç artışı ve uzun dönemde borç istikrarı ile karakterize edilmiştir.

Para politikasındaki kural uygulamalarına yönelik eleştirilerden biri de kuralların teorik alt yapısının eksik olduğuna dair yapılan tartışmalardır. Örneğin, Van'a (2000) göre uygulanacak herhangi bir politika geçerli teorik prensiplere dayanmalı ve teori tarafından doğrulanmalıdır. Bu prensipler teorik ve ampirik temellere muhtaç ise bu kapsamda türetilen politika çıkarımları anlamlı olmamaktadır. Bu açıdan alt yapısı zayıf olan kurallara dayalı para politikaları ekonomide uygulanmamalı ve sorgulanmalıdır.

Neoklasik iktisatçılar düşük enflasyonu ve merkez bankasının politik etkilerden bağımsız bir şekilde işlemlerini savunarak iradiliğe karşı kurallar tartışmasında kurallardan yana tavır almaktadırlar. Bundan dolayı kurala dayalı politikaları benimseyen iktisatçıların çoğu ortodoks iktisatçılardır. Heterodoks iktisatçılar ise iradiliğe dayalı para politikasından yanadırlar ve para politikasının genişletici olmasını savunmaktadırlar. Bu bağlamda kural destekleyicileri kuralların merkez bankasının daha önceden belirtilen zorunlu bir politikayı sürdürmesini sağlayarak politika hatalarını yok ettiğini ve böylece kuralların enflasyonu engelleyici rol oynayarak ekonomiyi istikrarlandırdığını öne sürmektedir. Kural karşıtları ise kuralların esnek olmadığını, kavramsal alt yapılarının zayıf olduğunu ve demokratik olmamaları nedeniyle politika hatalarını engelleyemeyeceğini ifade etmektedirler. Bu nedenle kural karşıtları merkez bankasının ekonomideki duruma göre serbestçe reaksiyon vereceği bir iradi para politikasından yana tavır almaktadırlar (Van, 2000, s.36).

Keynesyen iktisatçılar ise para ve maliye politikası araçlarının ekonominin gereklilikleri doğrultusunda uyumlu bir şekilde kullanılmasından yanadırlar. Bundan dolayı, ekonomi politikalarını bağlayıcı kurallardan yana olmayıp tam aksine ekonomiye gerektiğinde ve gerektiği şekilde müdahale edilmesinden yana tavır almışlardır. Ayrıca politikacılar ekonomide yaşanabilecek istikrarsızlıkları önceden tahmin etme ve bu doğrultuda gerekli önlemleri maliye politikası aracılığıyla alma olanağı vermişlerdir (Aktan, Çoban ve Demir, 2007, s. 58-61).

Keynesyen iktisat anlayışı ile popüler olan bu durumun 1970'li yıllarda ortaya çıkan stagflasyon gibi iktisadi sorunlara çözüm üretmede yetersiz kalması, maliye politikalarının bu amaçla kullanılmasının tartışılmasına neden olmuştur. 20. yüzyılın sonlarına doğru, maliye politikası ile ilgili tartışmalar, politikaların kullanımında iradiliğin mi yoksa maliye politikasında iradiliği sınırlayacak olan mali kuralların mı uygulanmasının doğru olacağı düşüncesine evrilmiştir (Günaydın ve Eser, 2009, s.63). Böylece mali kuralların düşünsel ve teorik temelleri atılmıştır.

II. MALİ KURALLARIN TANIMI VE KAPSAMI

Mali kurallar, literatürde çeşitli yazarlar tarafından farklı şekilde tanımlanmıştır. Mali kurallara yönelik yapılan tanımlamalar genel olarak, dar ve geniş anlamda olmak üzere iki şekilde sınıflandırılabilir. Mali kurallar,

dar anlamda bütçe, borçlanma, harcama ve gelir gibi maliye politikası uygulamalarını sınırlayan sayısal kurallar olarak tanımlanırken; geniş anlamda ise uygulama süreci ile ilgili kurallar olarak tanımlanmaktadır (Hallerberg, Strauch ve Hagen, 2007, s. 340; OECD, 2003, s. 113; Vural, 2007, s. 98). Bu çerçevede bazı yazarlar tarafından yapılan mali kural tanımları şu şekildedir:

- Mali kurallar, bütçesel karar alma ve uygulama sürecini düzenleyen davranışsal ve hukuki kuralları ifade etmektedir (Hallerberg vd., 2007, s. 340).
- Mali kurallar, maliye politikası uygulamalarının etkinliğini artırmak ve bütçeleme sürecinden doğan sorunları ve bu sorunların neden olduğu etkinsizlikleri ortadan kaldırmak amacı ile borçlanma, bütçe, harcama ve vergi gibi mali araç ve göstergeler kullanılarak maliye politikasına getirilen yasal veya anayasal sınırlamalar olarak tanımlanmaktadır (Vural, 2007, s. 98).
- Mali kurallar, bir takım mali değişkenlerin üzerine koyulmuş yasal sınırlamalar ile maliye politikası üzerine koyulan daimi sınırlamalardır (Kopits ve Symansky, 1998).

Yukarıdaki tanımlardan da anlaşılacağı üzere mali kurallar özü itibarıyla maliye politikası araçlarına işlemsel ve sayısal sınırlamalar getirmektedir. İşlemsel sınırlamalar, oylama kuralları, denk bütçe kuralı veya kamu harcama alanlarının ortaya koyulması, vergilerin konularının ve ilkelerinin belirlenmesi gibi bir takım uygulamaları içerirken; sayısal sınırlamalar ise vergi, harcama, bütçe açıkları ve borçlanma gibi ekonomi politikalarına ilişkin uygulamaların sayısal sınırlamalara tabi tutulmasını içermektedir (Şahin, 2010, s. 232). Bir başka ifade ile sayısal mali kurallar; bütçe açığı, harcama ve borçlanma gibi maliye politikası araçlarına belirli bir oran veya sayısal miktar sınırı koyan kurallar olarak tanımlanırken; işlemsel kurallar ise uygulama süreci ile ilişkili ilkeleri ifade eden mali kurallar olarak tanımlanmaktadır (Gaber, Gaber ve Gruevski, 2014, s. 18).

Maliye politikalarına sınırlamalar getiren mali kuralların uygulanması son dönemde giderek artan bir seyir izlemektedir. Buna göre 1990 yılına kadar durağan seyir izleyen mali kuralların uygulanma düzeyi özellikle 1990 yılından sonra giderek artan bir eğilim göstermiştir. Buna göre mali kural uygulayan ülke sayısı 1982 yılında 4 iken; 1990'lı yıllardan itibaren mali kural uygulamasına geçen ülke sayısı artarak 2001 yılında 30'a; 2009 yılında ise 51'e ulaşmıştır. Aynı yıl çoğunluğu AB ülkelerinden oluşan 46 ülkede uluslar üstü mali kurallar yürürlüğe girmiştir (Elbadawi, Schmidt-Hebel ve Soto, 2015, s. 28).

Elbadawi vd. (2015, s. 29), mali kural uygulamalarının zaman içerisinde artan bir seyir izlemesinin iki önemli nedeni olduğunu ifade etmiştir. İlk olarak akademisyenler ile politikacılar arasında maliye politikasının planlanması ve uygulanmasını sınırlandıran işlemlerin ve kuralların ekonomik yararları

konusunda artan bir küresel uzlaşmanın olması; ikinci olarak ise demokratik ülkelerde maliye politikası uygulamalarındaki şeffaflık ve hesap verilebilirliğin siyasal faydalarının bulunmasıdır.

Mali kural uygulamalarının giderek artması ile sınıflandırılmaları da farklılık göstermiştir. Bu kapsamda, mali kurallar bazı özellikleri açısından farklı şekillerde sınıflandırılmaktadır. Örneğin; mali kurallar konjonktürel durumlar karşısında değiştirilip değiştirilememesine göre katı ve esnek olmak üzere iki şekilde sınıflandırılmaktadır. Buna göre mali kurallarda ekonomik ve politik konjonktürde meydana gelen değişimlere karşı kolayca değişiklik yapılabiliriyorsa, bu kurallar “esnek mali kurallar” olarak tanımlanırken; ekonomik ve politik konjonktür değişimlerine karşın herhangi bir değişiklik yapılamıyorsa veya yapılması zor ise “katı mali kurallar” olarak tanımlanmaktadır (Gaber vd., 2014, s. 18).

Mali kurallara yönelik bir başka ayırım ise ulusal ve uluslar üstü mali kurallar olarak yapılmaktadır. Bu ayırma göre ulusal kurallar ülke düzeyinde uygulama alanı olan kurallardır ve ülkenin yönetim şekline göre merkezi, federal ve yerel mali kurallar şeklinde uygulanmaktadır. Uluslar üstü mali kurallar ise birçok ülkenin veya ülke gruplarının kendi aralarında uygulamış oldukları kurallardır. Bu kuralların en tipik örneğini Maastricht Kriterleri ile İBP gibi mali kuralları uygulayan AB oluşturmaktadır.

III. MALİ KURALLARA YÖNELTİLEN ELEŞTİRİLER

Literatürde mali kurallara yönelik yapılan eleştiriler olumlu ve olumsuz olmak üzere iki şekildedir. Buna göre sağlam bir meşru temele sahip olan ve kurallara uyumu sağlayacak bir mekanizma tarafından desteklenen mali kurallar, açık eğilimini azaltmaya yardımcı olup kamu mali sektörünün koşullarını iyileştirirler ve böylece makroekonomik politikanın güvenilirliğini arttıran piyasa göstergesi işlevi görürler. Mali kurallar aynı zamanda bono faiz oranları üzerindeki olumlu (düşürücü) etkisiyle sermaye artırım maliyetini azaltıcı etkide bulunurlar (Dzialo, 2012, s. 70-71).

Mali kurallara yönelik olumsuz eleştiriler mali kuralların politikacıların maliye politikası uygulamalarının esnekliğini ortadan kaldırması üzerine odaklanmaktadır. Bütçe ve kamu borç kuralları gibi mali kurallar maliye politikasının esnekliğinin azalmasına yol açmaktadır. Mali kurallar aynı zamanda yaratıcı muhasebe (creative account) yöntemleriyle kuralların aşılmasına da neden olmaktadır (Dzialo, 2012, s. 70-71). Mali kuralların yol açtığı bu tür olumsuz etkilerden dolayı maliye politikası üzerine sınırlar ve kısıtlamalar koymaya yönelik düşüncelere karşı olumsuz bir yaklaşım da söz konusudur. Bu görüşe göre maliye politikası devresel dalgalanmaları kontrol etmekte güçlü bir araç olduğundan sınırlamalar ve kısıtlamalarla hükümetin hareket esnekliğini azaltarak konjonktürel dalgalanmaların boyutunu arttırmaktadır (Fatas ve Mihov, 2007, s. 43).

IV. AB'DE MALİ ve PARASAL KURAL UYGULAMALARI

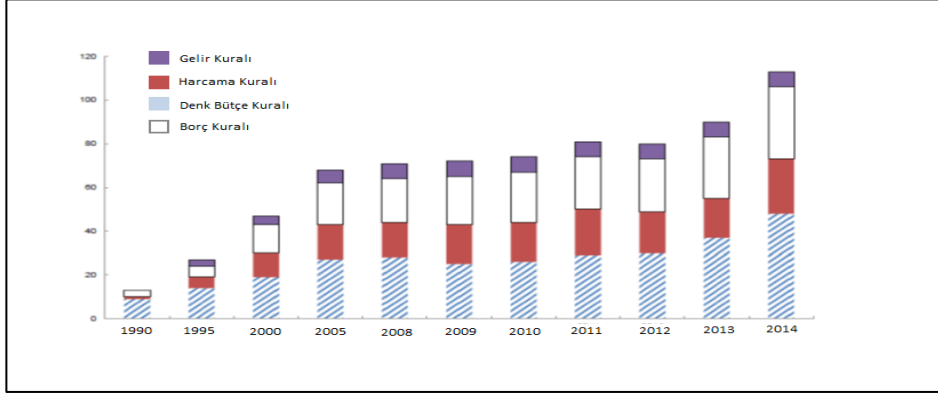
AB'nin mali sistemi genel yapısı itibarıyla üç ana unsurdan oluşmaktadır. Sistemin ilk unsuru uluslararası düzeyde maliye politikası uygulanması için araç niteliği taşıyan AB bütçesidir. İkincisi ise tek iç pazarı büyütmek amacı ile uygulanmış olan vergi sistemlerinin uyumlaştırılmasıdır. AB'nin mali sistemini oluşturan son unsur ise Maastricht Yakınlaşma Kriterleri ve İBP'dir (Sehovic, 2015, s. 19). Sistemin son unsuru AB ülkelerinde uygulanan mali kuralları ifade etmektedir. Mali kurallar ile AB ülkelerinde mali açıkların ve kamu borcunun kontrol altında tutulması amaçlanmaktadır.

AB ülkelerinin büyük bir kısmında 1975-1995 dönemi, önemli ölçüde mali açıkların ve artan kamu borcunun yaşandığı bir dönem olarak ifade edilmektedir. Buna benzer gelişmeler diğer gelişmiş ekonomilerde de görülmüştür. Bütün bu gelişmeler çoğu araştırmacının modern demokrasilerde sınırsız biçimde uygulanan iradi maliye politikalarının açık eğilimi ile ilişkili olduğu sonucunun çıkarılmasına yol açmıştır (Calmfors, 2015, s. 2).

Bütçe açıklarının iradi maliye politikası uygulamalarından kaynaklandığı düşüncesi iradi maliye politikalarının etkinliğinin sorgulanmasına neden olmuştur. AB üyesi ülkelerde, iradi maliye politikasının neden olduğu olumsuz sonuçları ortadan kaldırmak üzere kurallı maliye politikası uygulama alanı bulmuştur. Avrupa'da 1990'lı yıllarda bu yönde önemli adımlar atılmış; kurallı maliye politikasının alt yapısı Maastrich Antlaşması ve İBP ile güçlendirilmiştir. Buna ek olarak Avrupa'da işleyişsel (sürece ilişkin) ve sayısal mali kurallar olmak üzere iki tür mali kural uygulanmaya koyulmuştur.

Avrupa'da yürürlükte olan sayısal mali kurallar geçtiğimiz yirmi yıl içerisinde sürekli olarak artış göstermiştir. Öyle ki Avrupa'da hemen hemen her ülkede sayısal mali kuralların uygulandığı görülmektedir. Sayısal mali kurallar yerel ya da bölgesel hükümet düzeylerinde uygulama alanı bulmaktadır. Bu durum, devletin üst katmanındaki otoritelerin yerel yönetimlere kısıtlama getirme ve genel hükümet kademeleri arasında yeterli eşgüdüm sağlama isteğini yansıtmaktadır. Sayısal mali kurallar, yıllık ve çok yıllık olmak üzere iki şekilde uygulanmaktadır. Bölgesel ve yerel yönetimlerde daha çok yıllık mali kurallar uygulanırken; genel ve merkezi hükümetlerde ise çok yıllık mali kurallar uygulanmaktadır. Yerel ve bölgesel yönetimlerde mali kurallar temelde kanun ve anayasalara dayanırken; merkezi ve genel hükümetlerde ise politik antlaşmalara ve yükümlülüklerle dayanmaktadır. Dolayısıyla yerel ve bölgesel yönetimlerde yaptırım mekanizmaları daha güçlü olmaktadır (Public Finance, 2006, s. 150-153).

Tablo 1'de 1990-2014 dönemine ilişkin AB üyesi ülkelerde yıllar itibarıyla uygulanan sayısal mali kuralların türleri yer almaktadır.

Tablo 1. AB'de Yıllar İtibariyle Uygulanan Sayısal Mali Kuralların Türleri ve Sayıları

Kaynak: ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/fl_nfr_type.pdf (Erişim Tarihi: 12 Haziran 2017).

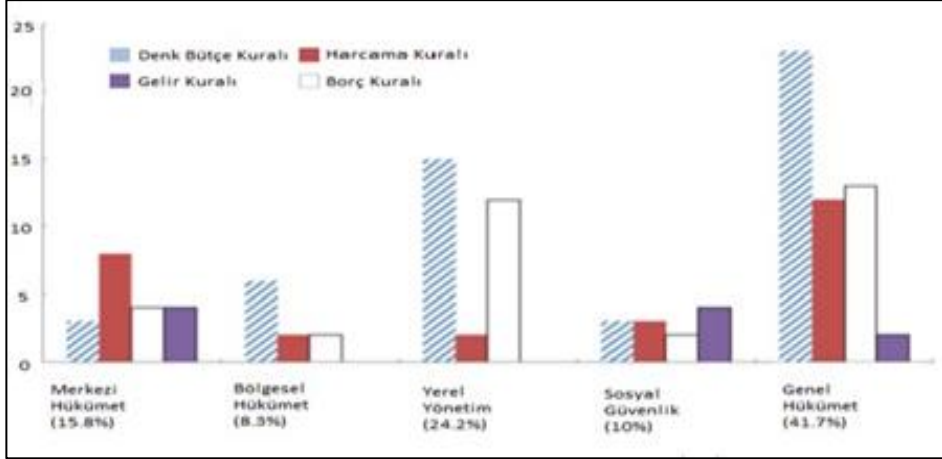
Tablo 1'de görüldüğü üzere yürürlükte olan mali kural türlerinde 1990 yılından 2014 yılına kadar önemli ölçüde artış olmuştur. Bunda AB'nin 1990 yılından sonra yaptığı antlaşmalarla getirmiş olduğu mali kuralların yanı sıra AB'ye üye ülke sayısının artmasının da etkili olduğu söylenebilir. En fazla uygulanan mali kural türü ise denk bütçe kuralıdır. Denk bütçe kuralı 1990 ve 1995 yılında uygulanan kuralların yarısından fazlasını oluşturmaktadır. Ayrıca 2000 yılından itibaren diğer mali kuralların ağırlıklarının da önemli ölçüde arttığı görülmektedir. Avrupa'da mali kurallar ile, özellikle de denk bütçe kuralıyla, mali disiplinin sağlanmasının amaçlandığı söylenebilir. Tablo 2'de 2014 yılı itibariyle AB'de devletin çeşitli katmanlarında uygulanan sayısal kuralların türleri ve oranları verilmiştir.

Tablo 2 incelendiğinde, 2014 yılında genel hükümet düzeyinde sayısal mali kuralların uygulama oranı % 41,7'dir. Bir başka ifade ile uygulanan sayısal mali kuralların yarısına yakını genel hükümet üzerinde yoğunlaşmaktadır. Bunlar arasında denk bütçe kuralının, hemen hemen tüm yönetim türlerinde en önemli paya sahip olduğu görülmektedir. Merkezi hükümet düzeyinde harcama kuralı önemli yer tutarken, yerel yönetimlerde denk bütçe kuralının yanı sıra borçlanma kuralı da oldukça önemli bir yer tutmaktadır. Böylece borçlanma kuralı ile yerel yönetimlerin aşırı borçlanmasının önüne geçilebileceği gibi aynı zamanda borçlanmanın ekonomiyi olumsuz anlamda etkilemesi de engellenmektedir.

AB'de sayısal mali kurallar; genel hükümet, merkezi hükümet, bölgesel hükümet, yerel yönetimler ve sosyal güvenlik kurumu olmak üzere devletin çeşitli katmanlarında uygulanmaktadır. Sosyal güvenlik kurumlarında mali kural uygulaması yakın dönemde yürürlüğe koyulmuştur. Bu durumda, artan kamu

harcamalarının içinde sosyal güvenlik kurumlarının payının giderek artmasının etkili olduğu söylenebilir.

Tablo 2. AB’de Sayısal Kuralların Uygulanma Alanları



Kaynak: ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/fl_nfr_type.pdf (Erişim Tarihi: 12 Haziran 2017).

A. MAASTRICHT ANTLAŞMASI

Maastricht Antlaşması ekonomik ve parasal birliğe (EPB) üye ülkelerin yerine getirmesi gereken kriterleri ortaya koymaktadır. Bu kapsamda makro düzeyde, ülkeler arasında çıkabilecek uyumsuzlukları ortadan kaldırmak için Maastricht Antlaşması’nda çeşitli ekonomik kriterler mali kural olarak belirlenmiş ve üye ülkelerin bu kurallara uyması zorunlu hale getirilmiştir. Böylece mali ve parasal disiplinin birlikte sağlanması amaçlanmıştır. Bu bağlamda mali disiplini sağlama amacıyla borçlanma ve bütçe açıkları/GSYİH’nin oranı olarak belirlenirken; parasal disiplini sağlamak için ise faiz oranı, enflasyon oranı ve döviz kuru üzerine kriterler koyulmuştur. Kriterlerin belirlenmesinde ise kamu yatırımlarının tarihsel ortalaması esas alınmıştır.

Maastricht Antlaşması mali disiplini iki şekilde ele almaktadır. Bunlar, birliğin ve birlik üyelerinin borçlanmasını sınırlayan sözleşmeden kaynaklanan hükümler ve aşırı bütçe açıklarının oluşmasını engelleyen yaklaşma kriterleridir. Bu doğrultuda, bütçe açıkları/GSYİH’nin oranının %3’ü ve borç/GSYİH oranının %60’ı geçmemesi öngörülmektedir. Bunun arkasında yatan temel neden ise birlik içinde faiz oranlarının artma olasılığının yok edilmesi, aşırı bütçe açığı ve kamu büyümesinin önüne geçilmesi amaçlarıdır. Zira aşırı açıklar para politikasının güvenilirliğini olumsuz etkilemekte ve temel amaç olan fiyat istikrarını da tehlikeye sokmaktadır (Sehovic, 2015, s. 22).

EPB'ye üye ülkelerin yerine getirmesi gereken mali ve parasal kriterler, Maastricht Antlaşması'nda şu şekilde belirtilmiştir:

- Enflasyon oranı, enflasyon oranı en düşük üç ülkenin ortalamasını %1,5 puandan aşmamalıdır.
- Uzun dönem faiz oranları, enflasyon oranı en düşük üç ülkenin faiz oranlarını %2'den fazla aşmamalıdır.
- Döviz kurunun düzenlenmesi en az iki yıl içinde yeniden yapılmamalıdır.
- Üye ülkelerin kamu bütçe açıkları/GSYİH oranı %3'ü geçmemelidir.
- Ülkelerin borç/GSYİH oranı %60'ı aşmamalıdır.

Tablo 3. Maastricht Ekonomik Kriterleri

Kriterler	Kapsamı
Enflasyon	Para Politikası
Faiz	Para Politikası
Döviz	Para Politikası
Bütçe Açığı	Maliye Politikası
Borç	Maliye Politikası

Tablo 3'te görüldüğü üzere Maastricht ekonomik kriterlerinde, bütçe açığı ve borç kriterleri, kamu gelir ve giderlerine yönelik olmalarından dolayı mali disiplini sağlamaya yönelik kriterler olarak nitelendirilirken; enflasyon oranı, faiz oranı ve döviz kuru kriterleri para politikası araçları olmaları nedeniyle para politikasına yönelik kriterler olarak nitelendirilmektedir. Bu bağlamda, Maastricht Antlaşması'nın para politikasına yönelik kriterlerinin amacı para ve döviz kuru istikrarını sağlamak iken; maliye politikasına yönelik kriterlerinin amacı ise aşırı bütçe açıkları sonucu oluşan enflasyon baskısının Euro istikrarı üzerindeki olumsuz etkilerini azaltmaktır (Afxentiou, 2000, s.249).

Fiyat istikrarının sağlanmasının amaçlanmasının nedenleri arasında EPB'nin gelecek dönemlerde enflasyona maruz kalmasının önüne geçmek; yüksek enflasyonun ekonomide yol açtığı belirsizlikleri azaltarak ekonomik büyümeyi sağlamak ile enflasyon kriterine yakınsama ve enflasyonu düşük seviyelerde tutarak ekonomik istikrarı bozacak sosyal kargaşaları engellemek yer almaktadır (Bukowski, 2006, s.56).

Bu bağlamda enflasyon kriteri, farklı iki koşulun gerçekleşmesini zorunlu kılmaktadır. İlk koşul sürdürülebilir bir enflasyon performansı iken; ikincisi enflasyon oranının en düşük üç ülkenin ortalamasını %1,5 puandan fazla aşmamasıdır (Staehr, 2008, s. 8). Üye ülkelerin, enflasyon kriterine uyup uymadığının belirlenmesi için incelenen yılda ülkelerin enflasyon oranları kıstas alınarak en iyi performans gösteren üç ülkenin enflasyon oranlarının aritmetik ortalamasının 1,5 puan fazlası karşılaştırma ölçüsü olarak kullanılan referans

değeri oluşturmaktadır. Böylece üye ülkelerin Maastricht enflasyon kriterini yerine getirip getirmediği elde edilen referans değer baz alınarak belirlenmektedir. Referans değer üzerinden para politikasının istikrarlılığı ve etkinliği değerlendirilmektedir.

Para politikasının istikrarlı bir şekilde yürütülmesi ve para politikası ile hedeflenen amaçlara ulaşılabilmesi için para politikasının maliye politikası ile uyumlu bir şekilde yürütülmesi kritik önem taşımaktadır. Bu bağlamda, Maastricht Antlaşması'nda belirtilen bütçe açığı /GSYİH oranını %3'ü ve borç/GSYİH oranının %60'ı şeklinde ortaya koyulan kriterler, EPB'nin sürdürülebilmesinde oldukça önemli bir rol oynamaktadır. Ayrıca maliye politikası aracı olan kriterler, doğrudan ve dolaylı olarak Maastricht kriterlerinin para politikası kısmını oluşturan enflasyon, faiz ve döviz kuru kriterlerini de etkilemektedir. Para politikası ile maliye politikasının uyum içerisinde yürütülebilmesi için öncelikle bütçe açıklarının kontrol altında tutulması gerekmektedir.

Gelirlerin, giderlerden az olması nedeniyle oluşan bütçe açığı, vergi gelirleri veya vergi dışı gelirler olmak üzere iki şekilde kapatılmaktadır. Bütçe açıklarının tamamen vergi gelirleri ile kapatılmasının hem ekonomi hem de mükellefler üzerinde olumsuz etkileri bulunmaktadır. Dolayısıyla bütçe açıklarının tam anlamıyla vergi gelirleri ile karşılanması kolay olmamaktadır. Çünkü bütçe açığını kapatmak için tamamen vergilere başvurulması mükelleflerin vergi yükünü arttırarak vergi uyumunu azaltarak mükellefleri sistem dışına itebilecek ve böylece kayıtdışılığın artmasına neden olabilecektir. Bu nedenle bütçe açıklarının kapatılmasında ağırlıklı olarak borçlanma veya emisyon yöntemlerine başvurulmaktadır.

Bütçe açıklarının kapatılmasına yönelik uygulanan yöntemlerin türüne göre enflasyon ve faiz başta olmak üzere makroekonomik değişkenlerin etkilenmesi farklı şekillerde olmaktadır. Bütçe açıklarının emisyon yöntemi ile kapatılması para arzının artmasına neden olmaktadır. Bu durumda, borç verilebilir fon arzı artmakta ve faiz oranları düşmektedir. Faiz oranlarının düşmesi tasarruf oranlarını düşüreceğinden tüketim harcamaları artacak ve dolayısıyla talep artışından kaynaklanan bir enflasyon artışı da görülecektir. Bütçe açıklarının bu etkilerinden dolayı belli oranda kontrol altında tutulması Maastricht ekonomik kriterlerine uyum açısından önem arz etmektedir.

B. İSTİKRAR VE BÜYÜME PAKTI

AB ülkelerinde EPB içinde yer alan ülkelerin para politikası, Avrupa Merkez Bankası (AMB) tarafından tek elden yürütülmektedir. Böylece para politikası kararları bağımsız bir organ olan Merkez Bankası tarafından alınmakta ve parasal istikrarın sağlanması daha kolay hale gelmektedir. Fakat aynı durum ülkelerin maliye politikası için geçerli değildir. AB'de maliye politikasının yürütülmesi üye ülkelere bırakıldığından para politikasında olduğu gibi tek bir

organ tarafından yürütülmemektedir. Bu durum para politikasının istikrarlı bir şekilde yürütülmesi için aynı zamanda maliye politikasının da para politikası ile uyumlu bir şekilde yürütülmesi zorunluluğunu ortaya çıkarmaktadır. Çünkü para politikası ile uyumlu bir şekilde yürütülmeyen maliye politikası, para politikasının temel görevi olan parasal istikrarın sağlanması amacını tehlikeye düşürebilmektedir. Dolayısıyla bu durumun önüne geçerek parasal birlik içerisindeki ülkelerin aynı zamanda maliye politikasını da uyumlu yürütebilmeleri için İBP ve Aşırı Açık (Excessive Deficit) gibi uygulamalara gidilmiştir.

Euro'yu kabul edecek olan tüm ülkeler arasında bir anlaşma olan İBP, üye devletlerden orta vadeli ve ekonomik hedeflerin bir parçası olarak bazı mali bütçe tedbirlerine bağlı kalmalarını talep etmektedir. İBP üye devletlerin sağlıklı kamu maliyesine sahip olmaları, Euro'nun gücünü ve Avrupa ekonomisinin istikrarını destekleyecek bir temel teşkil ettiğinden önem arz etmektedir. Bu bağlamda, İBP maliye politikası için kuralları tarif eden üye devletlerin uyumunu izlemek üzere bir süreç tanımlayan ve mutabık kalınan kriterlere uymayan üye devletler için yaptırımlar koyan bir işlevi yerine getirmektedir (Oktar ve Yavuz, 2000, s. 127). Böylece İBP ile ülkelerin bütçe açıkları ve referans borç değeri üzerinde yoğunlaşarak para politikalarıyla uyumu engelleyecek genişlemeci ve sürdürülebilir olmayan maliye politikaları uygulamalarının önüne geçilmesi hedeflenmektedir.

İBP, bütçe açıkları ile önleyici (preventive) ve düzeltici (corrective) olmak üzere iki şekilde mücadele etmektedir. İBP ile üye ülkelerin maliye politikalarının denetimi ve bütçe açıklarının takip edilmesi amaçlanmaktadır. Bu bağlamda önleyici olarak, ülkelerin orta vadeli mali planlarının yıllık olarak değerlendirmeye tabi tutulması ve bu şekilde aşırı bütçe açığının önlenmesi amaçlanırken; düzenleyici olarak ise aşırı açık verilmesi durumunda aşırı açık süreci ile düzeltici tedbirlerin alınması amaçlanmaktadır.

SONUÇ

Maliye politikalarının ekonomik istikrarı sağlamaya yönelik olarak aktif bir şekilde kullanılması, 1929 Büyük Burhanı'nın yol açtığı sorunlara çözüm olarak geliştirilen Keynesyen iktisat politikaları ile olmuştur. Bu tarihten itibaren maliye politikaları tam istihdam ve fiyat istikrarı gibi makroekonomik hedeflerin sağlanmasında temel iktisat politikası aracı haline gelmiştir. Ancak 1970'li yıllarda yaşanan stagflasyon ve 1990'lı yıllarda görülen aşırı bütçe açıkları ülkelerin mali sürdürülebilirliğini tehdit etmiştir. Bunun sonucunda maliye politikasının iradi olarak uygulanması tartışılmaya başlanmıştır. Tartışmalar, maliye politikasının iradi veya kurallı olması üzerine odaklanmıştır. Uzun süre devam eden tartışmalar sonucu varılan genel kanı kuralların iradiliğe karşı daha üstün olduğudur.

İktisat politikalarında kuralların uygulanması tartışması öncelikle para politikası alanında başlamıştır. Para politikasında kuralların daha etkin ve üstün olduğunun görülmesi üzerine bu tür tartışmalar maliye politikasına da kaymıştır. Böylece maliye politikası da kurala dayalı olarak uygulanmaya başlamıştır. Bunun en tipik örneğini AB'deki mali kural uygulamaları oluşturmaktadır.

AB'de maliye politikasına kurallar koyulmasının en önemli nedeni para politikasının tek bir organ tarafından yürütülmesine karşılık maliye politikasının yürütülmesinin üye ülkelerin tercihine bırakılmasının para politikası üzerindeki olumsuz etkilerinin önüne geçmektir. Bir başka ifade ile mali kurallar ile AB'de uygulanan iradi maliye politikalarının istikrarlılığının sağlanması amaçlanmaktadır. İradi maliye politikası istikrarının bozulması para politikasının da etkinliğini bozmaktadır. İstikrarsız maliye politikaları iktisadi dalgalanmaları artırdığından AB'de maliye ve para politikasının koordineli bir şekilde yürütülmesi açısından kritik önem arz etmektedir. Bu durum AMB'nin temel görevi olan Euro'nun istikrarını sağlama işlevini de olumsuz etkilemektedir. Bunun yanı sıra iradi maliye politikalarının istikrarsız olması özellikle durgunluk dönemlerinde otomatik istikrarlandırıcıları olumsuz etkilediğinden konjonktürel dalgalanmalara karşı para politikası üzerinde daha fazla baskının oluşmasına neden olmaktadır. Kısacası AB'de mali kural uygulamalarının temel nedeni para ve maliye politikalarının koordineli bir şekilde yürütülmesini sağlamak suretiyle Euro'nun istikrarını sürdürmektir.

Bu tür nedenlerle uygulanan mali kurallar AB'de makro ekonomik istikrarın sağlanmasında önemli etkilerde bulunmuşlardır. Örneğin üye ülkelerin Maastricht ekonomik kriterlerini tutturmaya yönelik çabaları ve bu yönde uygulanan politikalar bütçe açığını azaltarak kamu borcunun aşırı artmasını baskılamıştır. Ayrıca enflasyon ve faiz oranları kriterlerinin yerine getirilmesinin sağlanması ile para ve maliye politikasının eşgüdümlü bir şekilde uygulanmasını kolaylaştırıcı etkide bulunmuştur. Bunun yanı sıra istikrar ve büyüme paktı ile uygulamaya koyulan mali kurallar ülkelerin mali disiplinlerinin sağlanmasında önemli rol oynayarak üye ülkelerin mali disiplinini sağlayıcı etkilerde bulunmuştur. Ayrıca para ve mali kural uygulamaları ile hükümetlerin popülist politikalar uygulamasının önüne kısmen veya tamamen geçilmiştir. Böylece hükümet politikalarının öngörülebilirliği sağlanarak hükümetlere olan güven de arttırılmıştır.

KAYNAKÇA

- Afxentiou, P. C. (2000). Convergence, the Maastricht criteria, and their benefits. *The Brown Journal of World Affairs*, 7(1), 245-254.
- Aktan, C. C., Çoban, H. ve Demir, C. İ. (2007). Kurumsal maliye politikası perspektifinden vergi ve harcama sınırlamaları” Kurumsal Maliye Politikası Ed. (Coşkun Can Aktan, Dilek Dileyici, İstiklal Y. Vural), Seçkin Yayıncılık, Ankara.

- Attiyeh, R. (1965). Rules versus discretion: A comment. *Journal of Political Economy*, 73(2), 170-172.
- Barro, R. J. (1986). Recent developments in the theory of rules versus discretion. *The Economic Journal*, 96, 23-37.
- Bianchi, C. ve Menegatti, M. (2012). Rules versus discretion in fiscal policy. *The Manchester School*, 80(5), 603-629.
- Bukowski, S. (2006). The Maastricht convergence criteria and economic growth in The EMU. *Quaderni del Dipartimento di Economia, Finanza e Statistica*, 24, 1-19.
- Calmfors, L. (2015). The roles of fiscal rules, fiscal councils and fiscal union in EU integration, *IFN Working Paper No: 1076*.
- Dotsey, M. ve Plosser, C. I. (2008). Commitment versus discretion in monetary policy. *Federal Reserve Bank of Philadelphia Business Review*, 1-8
- Działo, J. (2012). Fiscal rules and effective fiscal policy. *Comparative Economic Research*, 15(2), 65-78.
- Elbadawi, I., Schmidt-Hebbel, K. ve Soto, R. (2015). Why do countries have fiscal rules?. Central Banking, Analysis, and Economic Policies Book Series, in: Ricardo J. Caballero & Klaus Schmidt-Hebbel (Ed.), *Economic Policies in Emerging-Market Economies Festschrift in Honor of Vittorio Corbo*, 21(1) ,155-189 Central Bank of Chile
- Fatás, A. ve Mihov, I. (2007). Fiscal discipline, volatility and growth. *Fiscal Policy Stabilization and Growth: Prudence or Abstinence*.
- Fischer, S. (1988). Rules versus discretion in monetary policy. Working Paper No. 2518, *National Bureau of Economic Research*, <http://www.nber.org/papers/w2518.pdf>. (Erişim Tarihi: 12.03.2018).
- Fischer, S. (1990). Rules versus discretion in monetary policy. *Handbook of Monetary Economics*, 2, 1155-1184.
- Fisher, I. (1920), *Stabilizing the Dollar*, Macmillan, New York.
- Friedman, M.(1948). A monetary and fiscal framework for economic stability. *The American Economic Review*, vol. 38, No.3, pp.245-264.
- Gaber, S., Gaber, V.ve Gruevski, I. (2014). The role of fiscal rules in ensuring fiscal discipline. *International Journal of Sciences: Basic and Applied Research*, 19(1), 17-26.
- Günaydın, İ. ve Eser, L. Y. (2009). Maliye politikasındaki yeni trend: mali kurallar, *Maliye Dergisi*, Sayı 156, Ocak-Haziran 2009.
- Hallerberg, M., Strauch, R. ve Von Hagen, J. (2007). The design of fiscal rules and forms of governance in european union countries. *European Journal of Political Economy*, 23(2), 338-359.
- Kopits, G. (2001) Fiscal rules: useful policy framework or unnecessary ornament?. *Working Papers*, No. WP/01/45, IMF, Washington, DC.

- Kydland, F. E. ve Prescott, E. C. (1977). Rules rather than discretion: the inconsistency of optimal plans. *Journal of Political Economy*, 85(3), 473-491.
- Mayer, T. (1967). The lag in the effect of monetary policy: some criticisms. *Economic Inquiry*, 5(4), 324-342. Springer US.
- Modigliani, F. (1964). Some empirical tests of monetary management of rules versus discretion. *Journal of Political Economy*, 72(3), 211-245.
- Oktar, S. ve Yavuz. S.(2000). Euro ve Türkiye. *Bilim Teknik Yayınevi*; İstanbul, s.191.
- Organisation for Economic Co-operation and Development (2003). Fiscal stance over the cycle: the role of debt, institutions, and budget constraints(*OECD Economic Outlook No 74*). December, Paris.
- Ricardo, D. (1824), Plan for the Establishment of a National Bank, reprinted in Ricardo, David (1951): *The Works and Correspondence of David Ricardo*. Volume 4: Pamphlets and Papers 1815-1823, Cambridge: *Cambridge University Press*.
- Šehović, D. (2015). Analysis of fiscal rules in the European Monetary Union. *Journal of Central Banking Theory and Practice*, 4(1), 19-33.
- Simons, H. C. (1936). Rules versus authorities in monetary policy. *Journal of Political Economy*, 44(1), 1-30.
- Şahin, E. A. (2010). Anayasal İktisat Perspektifinden Gelişmiş Ülkelerde Kamu Borcunu Sınırlayan Kurallar” içinde *Mali Kurallar Maliye Politikası Yönetiminde Yeni Bir Eğilim Vergi, Harcama, Borçlanma vs. Üzerine Kurallar ve Sınırlamalar*, (ed. C.C. Aktan, A. Kesik, F. Kaya), T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı
- Taylor, J. B. (2017). Rules versus discretion: assessing the debate over the conduct of monetary policy (No. w24149). *National Bureau of Economic Research*.
- Thornton, H. (1802). *An Enquiry into the Nature and Effects of the Paper Credit of Great Britain*. Edited with an Introduction by F. A. Hayek. New York: Rinehart & Company, Inc., 1939.
- Turnovsky, S. J. (1977). *Macroeconomic analysis and stabilization policy*. CUP Archive.
- Van L. W. (2000). A review of the rules versus discretion debate in monetary policy. *Eastern Economic Journal*, 26(1), 29-39.
- Vural, İ.Y. (2007). Mali Disiplin ve Ekonomik İstikrarın Sağlanmasında Yeni Bir Araç: *Maliye Politikası Kuralları, Kurumsal Maliye Politikası* Ed(Coşkun Can Aktan, Dilek Dileyici, İstiklal Y. Vural), Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- Wicksell, K. (1907).The influence of the rate of interest on prices. *Economic Journal*, 17, 213-220.