



Uluslararası Sosyal Araştırmalar Dergisi

The Journal of International Social Research

Cilt: 10 Sayı: 50 Volume: 10 Issue: 50

Haziran 2017 June 2017

www.sosyalarastirmalar.com Issn: 1307-9581

MALİ KURALLAR: TÜRKİYE'DEKİ UYGULAMALAR ÜZERİNE BİR DEĞERLENDİRME FISCAL RULES: AN ASSESSMENT OF PRACTICES IN TURKEY

Mehtap KARAYAZI*

Öz

Keynesyen düşüncenin hakim olduğu, 1930'lu yıllarda ön plana çıkan takdiri maliye politikası uygulamaları, açık yanlısı politikaların bir sonucu olarak kamu harcamalarının zaman içinde artmasına neden olmuştur. Artan harcamalarla birlikte ortaya çıkan bütçe açıkları ve kamu borç yükü özellikle 1970'lerden sonra bir alternatif olarak kurallı maliye politikalarının tartışılmasına neden olmuştur. Mali disiplini sağlamak amacıyla mali performansın özet göstergeleri üzerine getirilen kısıtlamalar olarak tanımlanan mali kurallar, Türkiye'de IMF programları kapsamında ve çeşitli yasal düzenlemelerle örtük olarak uygulanmıştır. Özellikle 2000 yılı sonrası dönemde kamu yönetimindeki reform süreci kapsamında yapılan düzenlemeler ve sıkı mali disiplin temelinde şekillenen maliye politikası uygulamaları sonucu Türkiye'nin mali göstergelerinde önemli düzeltilmeler gerçekleşmiştir.

Anahtar Kelimeler: Mali Kural, Mali Disiplin, Kurallı Maliye Politikası.

Abstract

The practices of discretionary fiscal policies, in the 1930s when Keynesian thought prevailed, has led to an increase in public spending over time as a result of open-ended policies. The budget deficits and the public debt burden, along with increased spending, have led to a debate on rule based fiscal policies as an alternative, especially after the 1970s. Fiscal rules, defined as restrictions on the summary indicators of financial performance in order to ensure fiscal discipline, have been implicitly applied in the context of IMF programs in Turkey and in various legal regulations. Particularly in the post-2000 period, reforms in the context of public administration reforms and fiscal policy implementations based on tight fiscal discipline have resulted in significant improvements in Turkey's fiscal indicators.

Keywords: Fiscal Rule, Fiscal Discipline, Rule-based Fiscal Policy.

1. Giriş

1970'li yıllardan sonra bozulan mali dengeler, takdiri politikaların eleştirilmesine ve bir alternatif olarak kurallı maliye politikalarının tartışılmasına neden olmuştur. Bu tartışmaların bir sonucu olarak gündeme gelen mali kurallar, mali disiplini sağlamak amacıyla mali performansın özet göstergesi olarak kabul edilen bütçe açıkları, borç oranları ya da tamamlayıcısı bir değişken üzerine getirilen daimi kısıtlamalardır. Teorik temelleri Kamu Tercihi Teorisi ve Anayasal İktisat yaklaşımına dayanan mali kurallar, mali disiplini tesis ederek makroekonomik istikrarı sağlamak üzere birçok gelişmiş ve gelişmekte olan ülkede, her ülkenin kendi koşullarına göre farklı kapsamda ve farklı amaçlarla uygulanmaktadır (Nas, 2010: 5). Mali kural uygulamalarının özellikle 1990'lı yılların ortasından sonra hızla yaygınlaştığı görülmektedir. IMF verilerine göre 2015 itibariyle 96 ülke mali kuralları uygulamıştır.

Uygulamada karşımıza çıkan 4 farklı mali kural türü vardır. Bunlar; borçlanma kuralları, bütçe dengesi kuralları, vergi kuralları ve harcama kurallarıdır. Mali kuralların, mali disiplinin sağlanmasına katkıda bulunduğu ve bu doğrultuda makroekonomik istikrarı da olumlu yönde etkilediğine dair literatürde çeşitli teorik ve ampirik çalışmalar bulunmaktadır. Ancak mali kuralların başarılı olması için politik desteğin ve kuralların tasarımının büyük önemi vardır. Mali kuralların önemli bir kısmı, ulusal düzeyde yürürlüğe konulmuşken, bir kısmı da uluslar üstü düzeyde uygulanmaktadır. Bu noktada AB'nin Maastricht Kriterleri uluslarüstü uygulamaların en çarpıcı örneğini oluşturmaktadır (Saygılıoğlu ve Erduran, 2011: 1).

Türkiye 2000 yılından bu yana kamu yönetimi reformu çalışmaları kapsamında mali disiplini sağlamayı hedefleyen birtakım düzenlemeler yapmıştır. Bu düzenlemeler temelde IMF programları çerçevesinde şekillenmiştir. Sonrasında yapılan çeşitli yasal düzenlemelerde ise mali kural benzeri birçok uygulamaya rastlanmaktadır. Bu çalışmada, mali kural kavramı tanımlandıktan sonra, mali kuralların gelişimine kısaca değinilerek Türkiye'deki mali kural benzeri uygulamalar incelenecektir. Bu amaçla IMF istikrar programları kapsamındaki niyet mektupları, mali kural benzeri uygulamaların hukuki dayanağını

* Doktora Öğrencisi, Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi, mehtapkarayazi@gmail.com

oluşturan ilgili mevzuatlar ve bütçe dengesi gelişmeleri ile kamu borç istatistikleri incelenerek, mali kural benzeri uygulamaların mali disiplin ve mali çıktılar üzerindeki etkileri değerlendirilecektir.

2. Literatür Taraması

Ergen (2013: 107), kurallı maliye politikalarının ülke şartlarına uygun, ekonomik şoklara karşı esnek ve ekonomik dalgalanmalar açısından iyi hesaplanmış makro verilerin bir yüzdesi olarak açık ve yaptırım ihtiva eden bir yapıda olmasının ülkemiz açısından yararlı olacağını belirtmiş ve mali kurallara ilişkin yasal düzenlemelerin vakit kaybedilmeden hayata geçirilmesinin önemine vurgu yapmıştır.

Demir ve İnan (2011: 62), mali kural yasasının önemli bir gereksinim olduğunu, Türkiye gibi büyüme-kalkınma sorunlarını tam olarak çözememiş bir ülke için, özellikle bir taraftan istihdam ve yatırım konusunda toplumsal beklentilerin karşılanmasına engel olmayacak esneklikte bir mali kural uygulanırken diğer taraftan mali disiplinden de ödün vermeyen bir mali kural uygulanabildiği takdirde, Türkiye'nin uluslararası kredibilitesi bakımından da önemli bir gelişme olacağını belirtmişlerdir.

Yükseler (2010: 12), vergi, harcama ve kamu maliyesinde saydamlık konusunda geliştirilen yapısal düzenlemelerle eşgüdümlü olarak mali kural uygulamasına geçilmesinin daha yararlı olacağını, istikrarlı ve güvenilir bir maliye politikası oluşturmakta kullanılacak kuralların dışsal şoklara da uyum sağlayabilmesinin gerektiğinin altını çizmiştir.

Karakurt ve Akdemir (2010a: 339) Türkiye'de uygulamaya konulması düşünülen mali kural tasarısında bütçe açığının telafisine ilişkin bir formülasyon olmakla beraber, mali disiplin ve sürdürülebilirlik açısından bütçenin fazla vermesi durumunda, bu fazlalığın değerlendirilmesine yönelik düzenlemenin tasarıya eklenmesi gerektiğine dikkat çekmişlerdir.

Özlale (2010: 6), mali kuralların kamuoyunda çoğunlukla algılandığı gibi sayısal bir denklem olmadığını ve kuralların etkili olabilmesi için gerekli olan teknik ve kurumsal altyapının sağlanmasının gerekliliğine vurgu yapmıştır. Bu anlamda mali şeffaflık ve etkili iletişimin sağlanması, denetleme ve yaptırım mekanizmalarının geliştirilmesi gerekliliği, uygulama usulünün geliştirilmesi gerekliliği ve teknik altyapı ve kapasitenin geliştirilmesinin, Türkiye'de uygulanması planlanmış olan sayısal mali kuraldan önce sağlanması gereken ön koşulları olacağını belirtmiştir.

Günaydın ve Eser (2009: 63-64), mali kurallardan beklenen faydayı elde etmek için, oluşturulacak kuralların tanımının açık ve net olarak yapılması, kuralların yasal veya anayasal bir temele dayandırılması, kuralların uygulanmasında kararlılığın olması, ekonomik şoklara karşı yeterince esnek olması, koyulacak kuralların ekonomik dalgalanmalar açısından belirli bir makro büyüklüğün yüzdesi olarak ve ülkenin gerçeklerine uygun olarak belirlenmesi, kuralın herkesin anlayıp takip edebileceği şeffaflıkta ve açıklıkta olması, kuralın getirdiği sınırlamalardan sapılması halinde yaptırım gücünün uygulanması gibi özellikleri taşımalarının gerektiğini belirtmiştir.

3. Mali Kurallar: Tanım ve Özellikler

Mali kurallar, mali performansın özet göstergesi olarak kabul edilen bütçe çıktıları, borç oranları ya da tamamlayıcısı bir değişken üzerine getirilen kısıtlamalardır. Bu kısıtlamalar, sayısal bir üst limit veya mali çıktı göstergelerinin milli gelire oranı üzerine getirilen sayısal sınırlamalar şeklinde olmaktadır (Kopits ve Symansky, 1998: 2; Hagen, 2006: 1). Mali kurallar, ileriye dönük ve çoğunlukla belirli süreler için belirlenen hedefler şeklinde tasarlandığından, makroekonomik bağlamda, mali performansın genel bir göstergesi olarak kabul edilmektedir (Pierro, 2011: 24). Bu yönüyle mali kurallar, gelecekteki mali politikalar hakkındaki belirsizlikleri azaltabilme özelliğine sahiptir (Oboladze, 2016: 255). Göstergeler ve hedefler ne olursa olsun mali kurallar uzun dönemli bütçe problemlerini çözmek için tasarlanırlar (Bergman vd., 2013 : 4). Mali kurallar, özellikle mali disiplin açısından yetersiz bulunan ülkelerde, iyi planlanmaları ve kurumsal düzenlemelerle desteklenmeleri halinde, istikrar ve büyümeye katkı sağlamaktadırlar (Kopits, 2001: 19). Mali kurallar, süre kısıtlaması olan sayısal hedefler yanında, kural temelli maliye politikalarının uygulanmasını sağlamak için kullanılan prosedürel kuralları da kapsayan bir kavramdır. Bu açıdan mali kurallar, sayısal kurallara ek olarak bütçelerin hazırlanması, onaylanması ve uygulanması süreçleriyle ilgili olarak iyi uygulamalar tesis etmek, öngörülebilirliği arttırmak ve daha fazla şeffaflık sağlamak amacıyla bir takım prosedürel kuralları da içermektedir (Turan, 2011: 30-31).

Bu çerçevede mali kuralları sayısal mali kurallar ve sayısal olmayan (prosedürel) mali kurallar olarak iki gruba ayırabiliriz.

Sayısal mali kurallar; bütçe kuralı, borç kuralı, harcama kuralı ve gelir kuralı olmak üzere dörde ayrılır (Pierro, 2011: 27).

Bütçe kuralı, bütçenin denkliliği yada bütçe açıklarına limit/hedef belirleme şeklinde düzenlenmektedir. Mali kurallar arasında en yaygın biçimde uygulananı bütçe kuralıdır (Kopits ve Symansky, 1998:2).

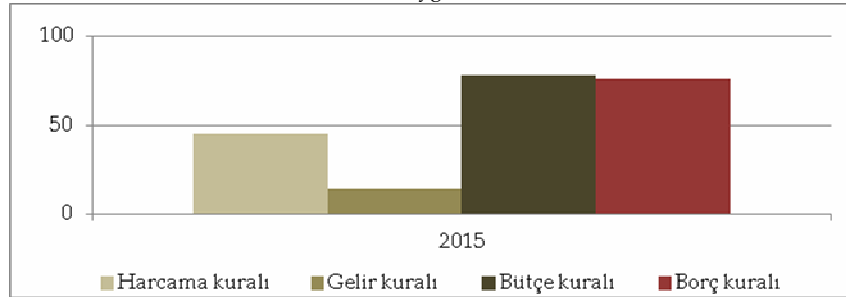
Borç kuralı, devletin yurtiçi piyasalardan ve merkez bankasından borçlanmasının yasaklanması, bu tür borçların kamu gelir ve giderlerinin belirli bir yüzdesi ile sınırlandırılması ve toplam borç stokunun GSYH'ye oranına ilişkin sınırlama getirilmesi şeklinde olabilmektedir (Kopits ve Symansky, 1998:2).

Harcama kuralı, nominal veya reel harcamaların büyüme oranına sınırlama getirilmesi ya da bu tür harcamalara üst sınır belirlenmesi şeklinde düzenlenmektedir. Kamu harcamalarının hükümetin öncelikleri doğrultusunda gerçekleştirilmesini hedefleyen bu kurallar, kamu kesiminin ekonomideki payının büyümesini önleyici rolde oynamaktadırlar (Karakurt ve Akdemir, 2010b: 337; Pierro, 2011: 28).

Gelir kuralı, gelir miktarı üzerine tavan ya da taban oranları belirlenmesi şeklinde uygulanabilmektedir. Bütçe ve borç kurallarının öncelikli amacı mali disiplini sağlamakken, harcama ve gelir kuralları aşırı vergi yükünün engellenmesi, belirli vergi türlerinin veya harcama eğilimlerinin tanımlanması, maliye politikasının dönemsel etkilerinin sınırlandırılması gibi konulara odaklanmaktadır. Gelir kuralı aynı zamanda beklenenden yüksek gelirlerin kullanımını düzenlemeyi ya da sınırlamayı amaçlar (Pierro, 2011: 28).

2015 yılı itibariyle sayısal mali kural uygulayan ülkeler incelendiğinde, bütçe kuralı ve borç kuralının açık ara daha fazla tercih edildiği görülmektedir (IMF, 11.05.2017, www.imf.org).

Şekil 1: 2015 Yılında Uygulamada Olan Mali Kural Türleri



Kaynak: <http://www.imf.org/external/datamapper/fiscalrules/matrix/matrix.htm> (11.05.2017) derlenmiştir.

Prosedürel kurallar, bütçe sürecinin hazırlanmasından, kabul edilmesine, uygulanmasına ve denetimine kadar bütün aşamalarını kapsayan düzenlemeler bütünüdür. Prosedürel kurallar, kurala dayalı maliye politikasının işleyişi için gereken kurumsal altyapıyı destekleyen bir görünüm çizmektedir (Kopits, 2007: 12). Bu çerçevede kuralların başarılı olabilmesi için şeffaflık, hesap verebilirlik, çok yıllık bütçeleme gibi ilkelere sadık kalmaları önem arz etmektedir. Aynı zamanda mali kurallar tasarlanırken kurallara uyumu arttırmak ve etkinliklerini arttırmak amacıyla tasarımlarına dikkat edilmeli ve yeterince esnek olması sağlanmalı, kaçış hükümleri iyi belirlenmeli, denetleme ve yaptırım mekanizmaları kuralların tasarımına eklenmelidir.

Mali kuralların etkin olabilmesi için gerekli olan bazı özellikler vardır. Bu özelliklere dair literatürde paylaşılan görüşler genel olarak şu şekildedir (Kaya, 2009: 18-19; Kesik ve Bayar, 2010: 48):

- Mali kurallar, şeffaf ve açık olmalıdır.
- İyi tanımlanmış olmalı ve belirsizliklere yer vermemelidir.
- Basit ve anlaşılır olmalıdır.
- Esnek olmalıdır.
- Hukuki dayanakları olmalıdır.
- Hedeflerle uyumlu ve uygulanabilir olmalıdır.
- Yapısal reformlarla desteklenebilir nitelikte hazırlanmalıdır.
- Diğer politikalarla da uyumlu olmalıdır.
- İzlenebilir ve denetlenebilir olmalıdır.

Mali kurallar, anayasa, yasa, uluslararası anlaşma ya da politik taahhütler ve koalisyon anlaşması gibi çeşitli hukuki dayanaklarla uygulanırlar. Yasal dayanaklar gelenekler, yasal teamüller veya kural koyucu nitelikte çok taraflı anlaşmalar ile belirlenebilmektedir. Anayasal düzenlemelerin yasa veya politika tedbirlerine göre daha bağlayıcı olması beklenirken, uygulamada yasa veya politika tedbirlerinin, anayasal düzenlemelerle eşit düzeyde veya daha fazla bağlayıcı olduğu görülmektedir (Kopits ve Symansky, 1998: 8). Bazı ülkeler mali kuralları hem ulusal hem de uluslararası düzeyde uygulamaktadır. Bunun birlikte, bazı ülkelerde hem ulusal düzeyde hem de yerel düzeyde uygulamaktadırlar. Örneğin Almanya, hem üyesi olduğu AB'nin İstikrar ve Büyüme Paketi hükümlerine bağlı olarak, hem de kendi çıkardığı kanunlara bağlı olarak harcama, bütçe açıkları ve borç oranlarıyla ilgili kısıtlamalar getiren kuralları uygulamaktadır (Halac ve Yared, 2015: 1).

Mali kuralların ortaya çıkmasına neden olan bazı etmenler şunlardır (Yükseler, 2010: 8):

- Gelişmiş ülkelerdeki nüfusun yaşlanması ve refah devleti anlayışının sonucu olarak artan sosyal güvenlik harcamaları, gelişmekte olan ülkelerde ise artan kamu borç stokları.

- Politikacıların oy maksimizasyonu sağlamak için maliye politikası uygulamalarındaki keyfi davranışları sonucu yaşanan politik yozlaşma.
- Kamuoyunun, politikacıların daha açık ve şeffaf olması yönündeki beklentilerinin artması.

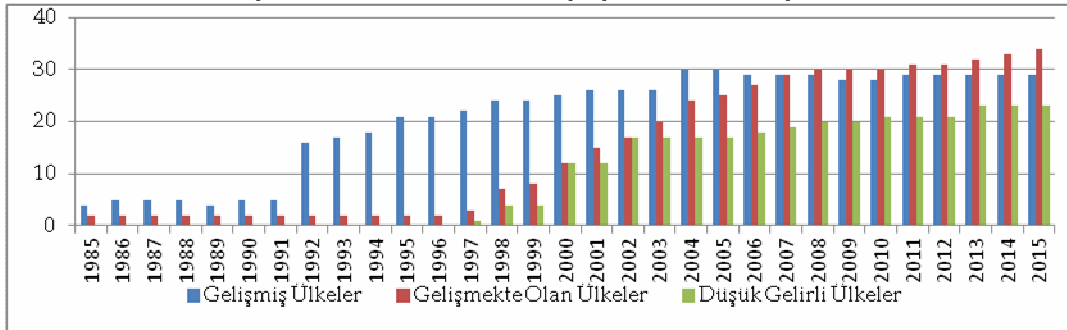
Mali kuralların ortaya çıkışında yukardaki etkenler etkili olmakla birlikte mali kuralların ortaya çıkış nedenleri araştırılırken, öncelikle mali yapıları bozulan ülkelerin bu durumu tersine çevirme gayretlerinin ve yapılan düzenlemelerin incelenmesi önem taşımaktadır. Bu kapsamda söz konusu gelişmelere baktığımızda, mali kuralları uygulamaya koyan düzenlemelerin temelde iki noktaya ulaşmayı hedefledikleri görülmektedir. Birincisi, kamu borçlarının makul seviyeye düşürülmesi ve kamu açığının istikrar sağlayacak şekilde azaltılması, ikincisi, bu seviyedeki borçlanma oranının orta ve uzun vadede sürdürülmesi (Şenses, 2012: 50). Dolayısıyla hükümetler, mali sürdürülebilirliği devam ettirmek ve orta ve uzun vadede hedeflerine ulaşabilmek için mali kural uygulama yoluna gitmektedir (Günay, 2007: 88).

4. Mali Kuralların Gelişimi ve Dünyada Mali Kural Uygulamaları

Mali disiplini sağlamak amacıyla uygulanmaya başlanan mali kuralların geçmişi bir asırdan fazla geçmişe sahiptir. Bu süreç üç farklı aşamada ele alınmıştır. İlk aşama, bazı federal sistemlerdeki alt yönetimlerin uyguladıkları altın kural uygulamasıdır. Altın kural, hükümetin sadece yatırımları finanse edebilmek amacıyla borçlanmasına izin verirken, cari harcamalar için borçlanamayacağı ve bu harcamaların sadece vergi ve diğer gelirler aracılığıyla finanse edebileceği ilkesine dayanır. Altın kural çerçevesinde, 19. yy'ın ortalarından itibaren ABD'deki çoğu eyalette ve 1920'li yıllardan beri İsviçre'deki çeşitli kantonlarda bütçe dengesini koruyucu yükümlülükler kabul edilmiştir. İkinci aşama, İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra Almanya, İtalya, Hollanda gibi bazı sanayileşmiş ülkelerin para programlarını içeren istikrar programlarına destek olarak denk bütçe kurallarını getirmeleri şeklinde ortaya çıkmıştır. Son aşama ise, Yeni Zelanda'nın 1994 yılındaki Mali Sorumluluk Kanunu ile birlikte başlamıştır. Yeni Zelanda' da ki Mali Sorumluluk Kanunu 3 yıllık ve 10 yıllık hedefler bazında, bütçe ve borçlanma göstergeleri üzerine milli gelire oran cinsinden kısıtlamalar getirmiştir. (Kopits, 2001: 4-5). Bu kanunun ardından birçok gelişmiş ve gelişmekte olan ülkede mali kural uygulamaları yaygın şekilde uygulanmaya başlamıştır.

Bu konuda geniş bir veri tabanı sunan IMF'in verilerine göre 1985 yılından 2015 yılına kadar toplam 96 ülke mali kurallardan biri ya da birkaçını uygulamıştır. Şekil 2'de 1985-2015 yılları arasında, mali kural uygulayan ülkelerin gelişimi, farklı gelişmişlik seviyesine göre ayrılmış ülke grupları halinde gösterilmektedir. Mali kurallar, şekilde de görüldüğü gibi gelişmiş ülkelerde daha önce uygulanmaya başlanmıştır. Bu gelişim 1990 sonrası gelişmiş ülkelerde öncelikli olmak üzere, 1995 sonrası da gelişmekte olan ülkelerde belirgin şekilde artış eğilimine girmiştir. 1990'lı yılların başında yaşanan Avrupa Ekonomik ve Parasal Birliği(EMU) krizi gelişmiş ülkelerin mali kural uygulamasını yaygınlaştırmasına sebep olmuştur. 1992 yılında gelişmiş ülkelerdeki belirgin sıçrama, EMU krizi sonrasında AB'nin yürürlüğe koyduğu Maastricht Kriterlerini yansıtmaktadır. 1990'lı yılların ortasında gelişen piyasa ekonomilerinin yaşadığı krizler de bu ülkelerde mali kural uygulamasını yaygınlaştırmıştır. 1994 yılında Meksika'da yaşanan finansal kriz, akabinde 1997 yılındaki Asya mali krizi, 1998 Rusya krizi, 1999 Brezilya krizi, 2000 ve 2001 Türkiye'de yaşanan krizler ve Arjantin'de 2002 yılında yaşanan krizler sonucu, mali disiplin odaklı IMF istikrar programları ve programlar kapsamında mali kural uygulamaları kamu kesimi kaynaklı kırılmalıkların neden olduğu kriz risklerini azaltmak amacıyla yürürlüğe konulmuştur (Saygılıoğlu ve Erduran, 2011: 16).

Şekil 2: Mali Kuralların Ülke Gelişmişliklerine Göre Gelişimi 1985-2015



Kaynak: <http://www.imf.org/external/datamapper/fiscalrules/matrix/matrix.htm> (11.05.2017) derlenmiştir.

Tablo 1'de görüleceği gibi, IMF verilerine göre 1985 yılında mali kural uygulayan ilk ülkeler Avustralya, Almanya, Japonya, Singapur, Malezya ve Endonezya olmuştur. Bazı ülkeler bu tarihten önce de çoğunlukla altın kural ve benzeri formlarda mali kurallar uygulamışlardır. IMF'in mali kural veri tabanında resmi olarak 1985'den bu yana uygulanan mali kurallar açıklandığından, başlangıç yılı 1985 seçilmiş, eğer var ise önceki uygulamalara açıklamalar içinde yer verilmiştir.

Tablo 1: 1985 Yılı Mali Kural Uygulamaları

	Harcama Kuralı	Gelir Kuralı	Bütçe Dengesi Kuralı	Borç Kuralı	Yasal Dayanak	Kapsam
Avustralya	+	+	+	-	Politik taahhüt	Merkezi yönetim
Singapur	-	-	+	-	Anayasa	Merkezi yönetim
Malezya	-	-	+	+	Kanun	Merkezi yönetim
Japonya	-	-	+	-	Kanun	Merkezi yönetim
Endonezya	-	-	+	-	Koalisyon anlaşması	Genel yönetim
Almanya	+	-	+	-	Politik taahhüt, Anayasa	Merkezi yönetim, Bölgesel yönetim

Not: Mali kuralların kapsamı, yasal dayanağı ve diğer özellikleri yıllar içinde değişebilmektedir. Tablodaki bilgiler 1985 yılına aittir. Kaynak: <http://www.imf.org/external/datamapper/fiscalrules/matrix/matrix.htm> (11.05.2017) derlenmiştir.

Avustralya'da açık hedeflere sahip mali kurallar ilk olarak 1985-1988 dönemi için merkezi hükümet kapsamında vergi ve harcama artışını kısıtlayan kurallar ile bütçe açığını azaltmayı hedefleyen bütçe dengesi kuralları şeklinde, politik taahhütler verilerek uygulanmıştır. Almanya'nın mali kural ile olan geçmişi 1969 yılında anayasaya eklenen yatırım harcamalarına izin veren (altın kural benzeri) denk bütçe kuralına kadar uzanmaktadır. Bu kural federal iktisadi girişimleri ve özel fonları kapsar şekilde federal yönetim ve bütçesinin tamamına uygulanacak şekilde tasarlanmıştır. 1985 yılında uygulamada olan harcama politik taahhüt, bütçe dengesi kuralı ise anayasal olarak uygulanmaktadır. Almanya'da o dönemki mali kurallar hem merkezi yönetim hem de yerel yönetimler seviyesindedir. Almanya'da ki harcama kuralına göre harcamaların artış hızı gelirdeki artıştan fazla olamaz. 2008'e kadar harcamaların ortalama artış oranı %1 olmuştur. Almanya harcama kurallarını 2015 yılına kadar 2010-2011 yılları hariç olmak üzere diğer tüm yıllarda, bütçe dengesi kuralını ise 1985'den bu yana kesintisiz olarak uygulamaktadır. Ek olarak 1992'den beri AB üyeliği gereği uluslar üstü seviyede borç kuralını da uygulamaktadır. Singapur 1965'den beri anayasal olarak ve merkezi hükümet seviyesinde bütçe dengesi kuralını uygulamaktadır. Yine 1991'den bu yana harcamalarına kısıtlama getirerek anayasal dayanakla harcama kuralını uygulamaktadır. Malezya 1959'dan beri bütçe kuralı olarak altın kuralı ve borç kuralını uygulamaktadır. Endonezya 1985 yılından bu yana hem genel hem de bölgesel yönetimlerde koalisyon anlaşması ile bütçe kuralını uygulamıştır ve bütçe açıkları GSYH'nin % 3 ile kısıtlanmıştır. 2004 yılında ise borç oranlarını GSYH'nin %60'ını aşamayacağı şeklinde kısıtlamıştır. Japonya 1947 yılından beri altın kuralı uygulamakla birlikte, 2006-2008 ve 2010-2012 yılları arasında da harcama kuralı uygulamıştır (Lledo vd, 2017: 11-67).

5. Türkiye'deki Mali Kural Benzeri Uygulamalar

Türkiye'de mali sürdürülebilirliğin ve öngörülebilirliğin artırılması suretiyle makroekonomik istikrarın güçlendirilmesi ve mali disiplinin kalıcı hale getirilmesi amacıyla kamu mali yönetiminde uygulanacak mali kuralları ve bunlara ilişkin ilke, esas ve usulleri düzenleyen Mali Kural Kanun Tasarısı, 60. Hükümet tarafından 26.05.2010 tarihinde TBMM'ye sunulmuş ancak yürürlüğe girmemiştir. Bu nedenle mali kurallar Türkiye'de resmi olarak uygulanmamaktadır. Bununla birlikte uygulamada örtük olarak mali kural benzeri uygulamalara ve kısıtlamalara yer verildiği görülmektedir. Dolayısıyla mali kuralların resmi olarak uygulanmasa bile örtülü/örtük mali kural, mali kural benzeri uygulamalar/düzenlemeler şeklinde de ifade edilerek uygulandığı söylenebilir.

2000'li yıllar Türkiye'de kamu mali yönetimi açısından önemli değişikliklerin olduğu bir yeniden yapılanma dönemi olmuştur ve 2000'li yılların başından itibaren mali kural benzeri uygulamalar daha sistemli bir şekilde uygulanmaya başlanmıştır. Bu çerçevede kamu mali yönetiminin yeniden yapılandırılması ve işleyişine ilişkin genel ilkeler belirlenerek, bütçe kapsamının genişletilmesi, orta vadeli bütçeleme sistemine geçilmesi, iç kontrol sisteminin oluşturulması, dış denetim alanının genişletilmesi, fonların ve özel gelir-özel ödenek uygulamalarının tasfiyesi ile kamu mali yönetiminde saydamlık ve hesap verebilirliğin artırılması amaçlanmıştır. Ayrıca yapılan düzenlemelerle stratejik plan, performans programı ve çok yıllık bütçe sisteminin hayata geçirilmesi ile kaynak tahsisi sürecinde karar alma süreçlerinin etkinleştirilmesi ve yerel yönetimlerin mali ve idari yapılarının güçlendirilmesi amaçlanmıştır (Balaban, 2012: 121). Bu düzenlemeler kamu yönetimi reformu doğrultusunda kabul edilen bazı kanunlar çerçevesinde veya IMF programlarının bir parçası olarak uygulanmaktadır.

5.1. IMF İstikrar Programı Kapsamında Uygulanan Mali Kurallar

Mali kurallar çoğu ülkede hükümet kararları doğrultusunda uygulanırken, bazı gelişmekte olan ülkelerde IMF gibi uluslararası örgütlerin destekleme programları kapsamında ve bu programların bir parçası olarak uygulanırlar.

Türkiye'nin ekonomik performansı 1990'lı yıllarda mali yetersizlikler, kırılgan bir finansal sistem ve istikrar teşebbüslerinin kalıcı olmamasından dolayı zayıflamıştır. Aynı zamanda istikrarlı bir siyasi yapının da yokluğu yapısal tedbirlerin alınmasını güçleştirmiştir. Maliye politikasının sürdürülemez doğası ve dış açık, 1994 krizini tetiklemiştir. Krizi takiben hükümet IMF ile yapılan istikrar programı çerçevesinde faiz dışı fazla uygulamasına başlamıştır. Bu tarihten itibaren mali kural olarak değerlendirilebilecek faiz dışı fazla hedefi borçların sürdürülebilirliğini sağlamaya yönelik önemli, aynı zamanda yüksek faiz harcamalarını düşürme ve faiz dışı harcamalarda da disiplini sağlamaya zorlayan bir adımdır (Karakurt ve Akdemir, 2010b: 246-247). Bu doğrultuda, faiz dışı fazla hedefi, 2001 yılından beri değişen hükümet politikalarının ortak bir paydasıdır ve 2001 yılından beri devam eden görece istikrar ortamında pozitif katkısı vardır (Sak, 2007: 2).

IMF ile ülkemiz arasında 9 Aralık 1999, 18 Ocak 2002, 26 Nisan 2005 tarihlerinde 17, 18 ve 19'uncu stand-by anlaşmaları yapılmıştır ve uygulanan programlarda faiz dışı fazla hedefinin yanında mali kural benzeri olarak değerlendirilen çeşitli düzenlemeler yapılmıştır. 17'inci stand-by anlaşması 2000-2002 yıllarını kapsayan bir "Enflasyonu Düşürme Programı" programı yürütmeyi öngörmüştür (Eroğlu ve Eroğlu, 2009: 133). Programda sıkı maliye politikası ve faiz dışı hedefi, özelleştirmenin hızlandırılması, enflasyonla uyumlu gelirler politikası, kur ve para politikasının yanı sıra bir dizi yapısal reformda öngörülmüştür (TCMB, 01.05.2017, www.tcmb.gov.tr). Ancak 2000 yılı Kasım ayında ve 2001 yılı Şubat ayında yaşanan krizler neticesinde Enflasyonu Düşürme Programı yarım kalmış ve Mayıs 2001 tarihinde "Güçlü Ekonomiye Geçiş" programı başlatılmıştır. Yeni programın temel amacı kur rejiminin terkedilmesi nedeniyle ortaya çıkan güven bunalımı ve istikrarsızlığı süratle ortadan kaldırmak ve eşanlı olarak bu duruma bir daha geri dönülmeyecek şekilde kamu yönetiminin ve ekonominin yeniden yapılandırılmasına yönelik altyapıyı oluşturmaktır. Program bu doğrultuda, kamuda kaynak tahsisi sürecinde şeffaflık ve hesap verilebilirliğin sağlanması, rasyonel olmayan müdahalelerin önlenmesi, iyi yönetişimin ve yolsuzlukla mücadelenin güçlendirilmesini hedeflemektedir (TCMB, 06.05.2017, www.tcmb.gov.tr).

Programda belirtilen hedefleri mali kurallar bağlamında değerlendirdiğimizde, bütçe dengesi, harcama, gelir ve borçlanmaya ilişkin mali kural olarak sınıflandırılan kuralların tümüne örnek gösterilebilecek uygulamalara rastlanmaktadır. Bu çerçevede, faiz dışı fazla hedefleri kolaylıkla bütçe dengesine ilişkin bir kural olarak nitelendirilebilirken; 2000 yılından sonra uygulamaya konulan konsolide bütçe faiz dışı harcama tavanı basit bir harcama kuralı, kısa vadeli dış borç stoku ve dış borçlanmaya ilişkin tavanlar borçlanma kuralı, özelleştirme gelirlerine ilişkin hedefler ise gelir kuralı olarak tanımlanabilir. Sayısal olmayan mali kurallar bağlamında değerlendirdiğimizde ise; programın yapısal kriterlerinden biri olarak bütçe işlemlerinde şeffaflığı ve güvenilirliği arttırmak amacıyla 2000 yılının Şubat-Mayıs ayları arasında 25 bütçe içi 2 bütçe dışı fonun 2001 yılı Mart ayında ise 21 bütçe içi ve 4 bütçe dışı fonun kapatılmasını prosedürel kurallar olarak düşünebiliriz (TCMB, 01.05.2017, www.tcmb.gov.tr).

18'inci stand-by anlaşması dönemini genel itibarıyla bir önceki stand-by düzenlemeleri çerçevesinde verilen taahhütlerin gerçekleştirildiği bir dönem olarak görebiliriz. Ancak bununla beraber bu dönemde de birçok yapısal reformun alt yapısının oluşturulduğunu ve birçoğunun da yasal bir çerçeveye oturtulduğunu söylemek mümkündür (Acar, 2007: 64).

19'uncu stand-by anlaşması büyüme ortamına geçilen, enflasyon oranlarının tek haneli düzeylere indiği ve faiz oranlarının düştüğü bir ortamda gerçekleştirilmiştir. Bu dönemde, AB'ye yakınsama hedefi de göz önünde bulundurularak, kamu borç stokunun azaltılmasına yönelik politikalara devam edileceği, vergi tabanının genişletilerek kayıt dışı ekonominin boyutunun azaltılacağı, yatırım ortamının iyileştirilmesi ve işsizliğin azaltılmasına dönük çalışmaların gerçekleştirileceği ve yapısal reformların kararlılıkla sürdürüleceği vurgulanmıştır.

Tablo 2 incelendiğinde, merkezi bütçe yönetim gelirlerinin GSMH'ye oranla 2000 yılında %22,9 iken 2009 yılında %22,6 olduğu ve oransal olarak önemli bir değişiklik olmadığı görülmektedir. Bütçe giderleri ise GSMH'ye oranla 2000 yılında %30,8 iken 2006 yılında bu süreçteki en düşük gerçekleşmesi ile %23,5 ve 2009 yılında %28,2 oranında gerçekleşmiştir. İstikrar programlarının uygulandığı dönemlerdeki mali disipline verilen önem, siyasi ve ekonomik istikrar, özelleştirme vb. uygulamalar sonucu, faiz oranlarının düşmesinin de etkisiyle, faiz giderleri 2000 yılındaki GSMH'nin %12,3'lük seviyesinden 2009 yılındaki GSMH'nin %5,6'sına gerilemiştir. Bütçe dengesinde belirgin bir iyileşme söz konusudur. Ancak, küresel ekonomik krizin de etkisiyle, 2008 yılı ve sonrasında faiz dışı fazla hedefinde sapsmalar görülmektedir.

Tablo 2: 2000-2009 Merkezi Yönetim Bütçe Gerçekleşmeleri/ GSYH (%)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Bütçe Gideri	30,8	36,2	34,1	31,1	27,2	24,6	23,5	24,2	23,9	28,2
Faiz Hariç Bütçe Giderleri	18,6	19,1	19,4	18,2	17,1	17,6	17,4	18,4	18,6	22,6
Faiz Giderleri	12,3	17,1	14,8	12,9	10,1	7,0	6,1	5,8	5,3	5,6
Bütçe Geliri	22,9	24,3	22,7	22,2	22,0	23,5	22,9	22,6	22,1	22,6

Bütçe Açığı	7,9	11,9	11,5	8,8	5,2	1,1	0,6	1,6	1,8	5,5
Faiz Dışı Denge	4,4	5,2	3,3	4,0	4,9	6,0	5,4	4,2	3,5	0,0

Kaynak: <http://www.bumko.gov.tr/Eklenti/9922,denge2016.pdf?0> (02.05.2017)

Türkiye'nin 2001 yılı sonrası borç stokundaki gelişmelerin gösterildiği Tablo 3'e göre, Türkiye'nin borç stoku 2001 yılından itibaren düşme eğilimindedir. Yine küresel krizin etkisiyle 2009 yılında yaşanan sapmaya rağmen, 2004 yılından itibaren AB tanımlı genel yönetim borç stokunun GSYH'ye oranının Maastricht Kriteri hedef oranı olan %60'ının altına geldiği görülmektedir.

Tablo 3: 2001-2009 Borç Stoku Gerçekleşmeleri/ GSYH (%)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Merkezi Yönetim İç Borçlar / GSYH	50,9	42,8	42,7	40,2	37,7	33,2	30,3	28,9	34,6
Merkezi Yönetim Dış Borçlar / GSYH	23,3	26,6	19,5	16,5	13,4	12,4	9,3	11,2	11,8
AB Tanımlı Genel Yönetim Borç Stoku/GSYH	76,1	72,1	65,7	57,7	50,8	44,7	38,2	38,1	43,8

Kaynak: <http://www.bumko.gov.tr/TR,7044/temel-ekonomik-buyuklukler-2000-2017.html> (22.04.2017)

<https://www.hazine.gov.tr/tr-TR/Istatistik-Sunum-Sayfasi?mid=59&cid=12> (01.05.2017)

5.2. Yasal Düzenlemeler Çerçevesinde Mali Kurallar

Türkiye'de uygulanan mali kural benzeri düzenlemelere 1211 sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu, 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetimi Kanunu ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve yerel yönetimlere ilişkin olarak ve 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ve 5393 sayılı Belediye Kanununda rastlamak mümkündür.

5.2.1. 1211 Sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu

Türkiye'de 2001 krizi sonrası yapılan reform çalışmalarında mali kurallara ilişkin birçok unsur bulunmaktadır. Bunlardan ilki Merkez Bankası Kanununda yapılan değişiklikte karşımıza çıkmaktadır. 2001 yılında Merkez Bankası Kanununda değişiklik yapılarak Merkez Bankası'nın temel amacının fiyat istikrarını sağlamak olduğu, uygulayacağı para politikasını ve kullanacağı para politikası araçlarını doğrudan kendisinin belirleyeceği hükme bağlanmış ve böylece Banka araç bağımsızlığına kavuşmuştur (Ergen, 2013: 105). Yine aynı düzenlemeyle Merkez Bankası'nın Hazine ve diğer kamu kurum ve kuruluşlarına avans vermesi, kredi açması ve bu kuruluşların ihraç ettiği borçlanma araçlarını birincil piyasadan satın alması yasaklanarak Merkez Bankasının kamunun finansman ihtiyacını karşılayacak bir kaynak olarak kullanılmasının önüne geçilmiştir (www.tcmb.gov.tr, 01.02.2017). Böylece Bankanın, devleti doğrudan finanse etmesi engellenmiş ve hazine ile ilişkileri kurala bağlanmıştır. Bu açıdan Merkez Bankası Kanunu ile Hazine'nin kolay finansman aracından yararlanma imkânının ortadan kaldırılması ve Hazine-Merkez Bankası ilişkilerinin belli kurallar doğrultusunda yürütülmesi fiilen mali kural uygulaması olarak değerlendirilmektedir (Karakurt ve Akdemir, 2010b: 342).

5.2.2. 4749 Sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun

2001 krizinden sonra mali disiplini yeniden sağlamak üzere gerçekleştirilen reform kapsamında düzenlenen kanunlardan birisi de 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetimi Düzenlenmesi Hakkında Kanundur. 28 Mart 2002 tarihinde kabul edilen ve aynı yıl hayata geçen kanunla kamu borç yönetimi disiplin altına alınmış ve bu anlamda mali kural hayata geçirilmiştir (Kesik ve Bayar, 2010: 48). Kanunun amacı, makroekonomik dengeleri gözeterek para ve maliye politikaları ile uyumlu, sürdürülebilir, saydam ve hesap verilebilir bir borçlanma politikasının izlenmesi ve finansman gereksinimlerinin mümkün olan en düşük maliyetle karşılanmasıdır (www.mevzuat.gov.tr, 01.04.2017). Kanunda genel hatlarıyla, borçlanma toplamına sınır getirilirken, devletin iç ve dış borçlanmasına, hibe ve garanti verilmesine ve devlet borçlarının ve hazine alacaklarının yönetimine ilişkin temel düzenlemeler yapılmıştır. Borçlanma, ikraz ve garanti limiti konusunda yapılan düzenlemeleri genel bir sınırlamayı içermektedir (Boran, 2008: 5-6). Bu sınırlamalar net borçlanma limiti, garanti limiti ve bütçe dışı ikrazlarla ilgili olup genel anlamda miktarsal sınırlamalar içerdiklerinden mali kural niteliği taşımaktadırlar.

Tablo 4: 4749 Sayılı Kanunda Mali Kurallar

Kural Türü	Kuralın İçeriği	İlgili Kanun Maddesi
Borç kuralı	Net borçlanma limiti	5
Borç kuralı	Bütçe dışı ikraz limiti	5
Borç kuralı	Özel tertip tahvil ihracı için bütçeye ödenek konulması	6
Borç kuralı	Yerel yönetimlerin hazine garantili borçlarına ilişkin olarak belli kısıtlamalar	8

Borç kuralı	Garanti limiti	12
-------------	----------------	----

Kaynak: Saygılıoğlu ve Erduran, 2011: 27-28

5.2.3. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu

2003 yılında kabul edilen ve 2006 yılında yürürlüğe giren 5018 sayılı Kanunla genel olarak bütçe süreçleri yeniden tanımlanmış, bütçenin kapsamı genişletilmiş, mali kontrol sistemi yenilenmiş, iç denetim uygulamasına geçilmesi öngörülmüş stratejik yönetim ve performans ilişkisi kurulmuş, orta vadeli bir perspektif getirilmiş ve sorumlulukların yeniden tanımlanması ile mali disiplinin alt yapısı güçlendirilmiştir (Boran, 2008: 6). Kanun kapsamında mali disiplinin sağlanması açısından hem sayısal hem de sayısal olmayan nitelikte mali kural benzeri uygulamalar bulunmaktadır. Tablo 5'te görüleceği gibi sayısal olmayan kurallar genellikle mali saydamlık, çok yıllık bütçeleme, hesap verme zorunluluğu gibi şeffaflık odaklı kurallardır.

Tablo 5: 5018 Sayılı Kanunda Prosedürel Mali Kurallar

Kural Türü	Kuralın İçeriği	İlgili Kanun Maddesi
Mali saydamlık	Kamuoyunun zamanında bilgilendirilmesi gereği	7
Hesap verme Sorumluluğu	Kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanların hesap verme zorunluluğu	8
Çok yıllık bütçeleme	Bütçe kanununda, yılı ve izleyen iki yılın gelir ve gider tahminlerini açıklama gereği	15
Hesap verme sorumluluğu	Üst yöneticiler ve bütçeyle ödenek tahsis edilen harcama yetkililerin, hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, her yıl faaliyet raporu hazırlaması ve kamuoyuna açıklaması gereği	41
Mali saydamlık ve hesap verme sorumluluğu	Bütün mali işlemlerin muhasebeleştirilmesi ve her muhasebe kaydının belgeye dayanması	50
Mali Saydamlık	Merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin mali istatistikleri aylık, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerine ait mali istatistikler ise üçer aylık dönemler itibarıyla yayımlanır.	53

Kaynak: <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5018.pdf> (01.05.2017)derlenmiştir.

5018 sayılı kanunda yer alan sayısal mali kurallar ise Tablo 6'da görüleceği gibi ödeneklere, ödenek aktarmalara, avanslara ve harcamalara getirilen ve genellikle belli bir oran şeklinde belirlenen kurallardır.

Tablo 6: 5018 Sayılı Kanunda Sayısal Mali Kurallar

Kural Türü	Kuralın İçeriği	İlgili Kanun Maddesi
Harcama kuralı	Merkezi yönetime bağlı idarelerin gelir azaltıcı ve gider artırıcı düzenlemelerinin OVMP' nin 3 yıllık öngörüsüne göre gerçekleştirmesi limiti	14
Harcama kuralı	Ödenek teklif tavanı	16
Harcama Kuralı	Harcama kısıtı	20
Harcama kuralı	Ödenek aktarma limiti	21
Harcama Kuralı	Yedek ödenek limiti	23
Harcama kuralı	Örtülü ödenek limiti	24
Harcama kuralı	Ertesi yıla geçen yüklenme limiti	27
Harcama Kuralı	Bütçe dışı avans limiti	35

Kaynak: Saygılıoğlu ve Erduran, 2011: 27-28

5.2.4. Yerel Yönetimlere İlişkin Mali Kural Uygulamaları

Türkiye'de yerel yönetimler kapsamındaki İl Özel İdarelerinde ve Belediyelerde uygulanmakta olan mali kurallar 5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanununun, 5393 Sayılı Belediye Kanunu ve ile düzenlenmiştir. Bu kurallar, bazı harcamalara ve borçlanmalara ilişkin sayısal limitler içeren kurallardır. Örneğin, 5302 sayılı Kanununun 51. Maddesine göre İl Özel İdareleri sadece yatırım programında yer alan projelerin finansmanı amacıyla borçlanma yapabilir (www.mevzuat.gov.tr, 03.05.2017). Bu düzenleme bir nevi altın kural uygulaması olarak değerlendirilebilir.

Tablo 7: Yerel Yönetimlerde Mali Kurallar

Kural Türü	Kuralın İçeriği	İlgili Kanun	Maddesi
Borç kuralı, Altın kural	Sadece yatırımların finansmanı için dış borçlanma yapılabilir	5302	51
Borç kuralı	İç ve dış borç stoku limiti	5302	51
Harcama kuralı	Personel giderleri harcama kısıtı	5393	49
Borç kuralı, Altın kural	Sadece yatırımların finansmanı için dış borçlanma yapılabilir	5393	68

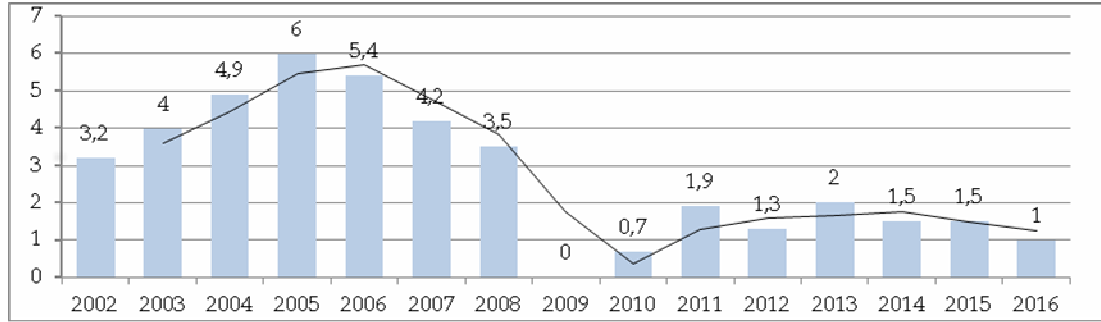
Borç kuralı	İç ve dış borç stoku limiti	5393	68
-------------	-----------------------------	------	----

Kaynak: <http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=1.5.5302&sourceXmlSearch=%&MevzuatIliski=0> (03.05.2017);
<http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5393.pdf> (05.05.2017) derlenmiştir.

5.3.Mali Kuralların Mali Göstergeler Üzerindeki Etkileri

Türkiye’de kamu mali yönetimindeki reform çalışmaları sonrasında yapılan düzenlemeler kapsamında özellikle 4749 ve 5018 sayılı kanunlarla artan mali kural uygulamaları ve sıkı bir bütçe disiplini ile mali göstergelerde önemli iyileşmeler gözlenmiştir. Mali disiplini sağlama açısından en önemli performans göstergelerinden biri olan faiz dışı fazlanın seyrine baktığımızda, bu oranın küresel krizin etkilerini gösterdiği 2009 yılına kadar oldukça iyi olduğu görülmektedir. Şekil 4’ten izlenebileceği gibi 2002 yılından 2016 yılına kadar geçen süre zarfından faiz dışı fazlanın en yüksek olduğu 2005 yılında bu oran GSYH’ye oranla %6 olmuştur.

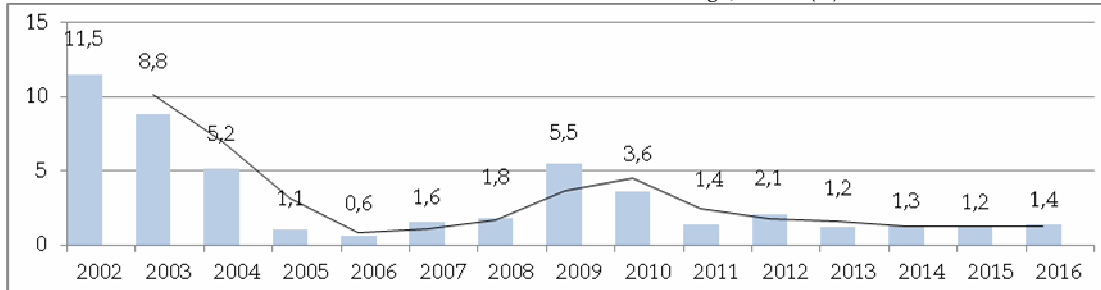
Şekil 3: 2002-2016 Faiz Dışı Denge /GSYH (%)



Kaynak: <http://www.bumko.gov.tr/TR,7044/temel-ekonomik-buyuklukler-2000-2017.html> (22.04.2017)

Şekil 4’te Türkiye’deki bütçe açıklarının seyrine baktığımızda 2002 yılında %11,5 olan bütçe açığının 2006 yılına kadar belirgin şekilde düşerek %0,6 oranına geldiği görülmektedir. Özellikle küresel krizin etkili olduğu 2009 yılında bütçe açıkları %5,5 oranına yükselirken, kısa süre içinde toparlanarak tekrar düşme eğilimine geçtiği görülmektedir. 2016 yılı itibariyle bütçe açığımız %1,4 olarak gerçekleşmiştir. Kamu yönetiminde yaşanan reformla birlikte 2000’li yıllardan sonra oldukça başarılı bir performans gösteren bütçe gerçekleştirmeleri, mali disiplinin önemli ölçüde sağlandığını göstermektedir.

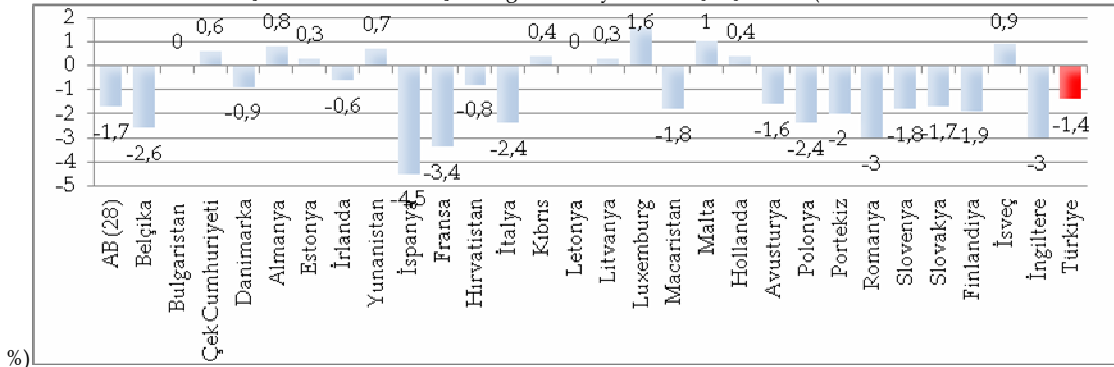
Şekil 4: 2002-2016 Merkezi Yönetim Bütçe Açığı /GSYH (%)



Kaynak: <http://www.bumko.gov.tr> <http://www.bumko.gov.tr/TR,7044/temel-ekonomik-buyuklukler-2000-2017.html> (22.04.2017)

Maastricht Kriterlerinin kamu mali yönetimi açısından öngördüğü mali kurallar Türkiye’de de hedeflenmiştir. Bu çerçevede, Şekil 5’te görüldüğü gibi GSYH’nin %3’ü olarak belirlenen bütçe açığı hedefinin 2016 yılı için %1,4 olarak tutturulduğu görülmektedir.

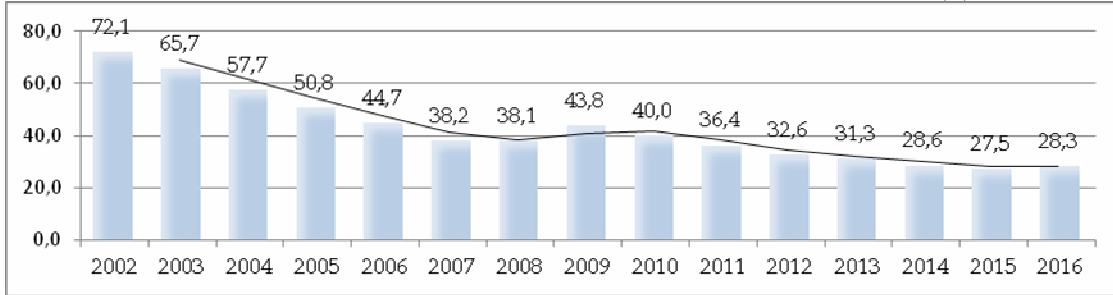
Şekil 5: 2016 Yılı Bütçe Dengesi Türkiye-AB Karşılaştırması (GSYH



Kaynak: <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tec00127&plugin=1> (15.04.2017);
<http://www.bumko.gov.tr> <http://www.bumko.gov.tr/TR,7044/temel-ekonomik-buyuklukler-2000-2017.html> (22.04.2017)

Şekil 6'da AB tanımlı borç stokunun GSYH'ye oranına ilişkin verilere baktığımızda borç oranlarımızın 2002 yılında %72,1 iken bu oranın yıllar itibarıyla düşerek 2016 yılında %28,3 seviyesine geldiği görülmektedir.

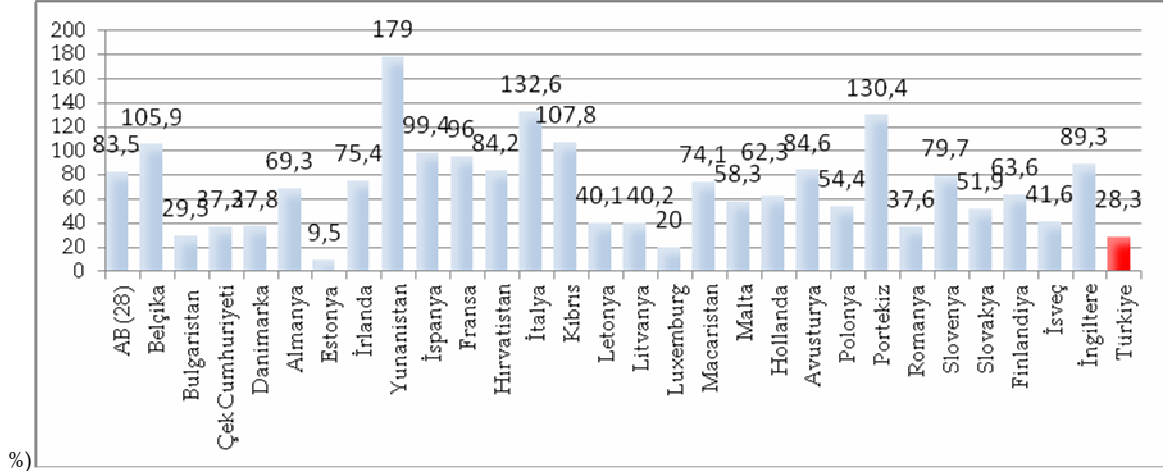
Şekil 6: 2002-2016 AB Tanımlı Genel Yönetim Borç Stoku /GSYH (%)



Kaynak: <https://www.hazine.gov.tr/tr-TR/Istatistik-Sunum-Sayfasi?mid=59&cid=12> (11.05.2017)

Maastricht Kriterleri bağlamında bu gelişmeyi değerlendirecek olursak %60 olan borç kriterinin çok altında seyreden bir borç oranımız olduğu ve bu oranın birçok AB üyesi ülkeden iyi olduğu görülmektedir. Şekil 7'de görüldüğü gibi Yunanistan en yüksek borç oranına sahip AB ülkesi olarak % 179 oranında borç miktarı ile Maastricht kriterlerinin çok üzerinde bir borç stokuna sahiptir. Yine İtalya, İspanya, Portekiz, Kıbrıs, Belçika gibi ülkelerde oldukça yüksek borç oranlarına sahiptir.

Şekil 7: 2016 Yılı AB Tanımlı Genel Yönetim Borç Stoku Türkiye-AB Karşılaştırması(GSYH



Kaynak: <https://www.hazine.gov.tr/tr-TR/Istatistik-Sunum-Sayfasi?mid=59&cid=12> (11.05.2017),

<http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=teina225&plugin=1> (11.05.2017)

Bu performansın yakalanmasında 2000 ve 2001 yıllarında yaşanan krizlerin akabinde mali sürdürülebilirlik ve mali disiplinin sağlanması konusunda ortaya konulan güçlü siyasi irade ile mali kural benzeri düzenlemelerin etkili olduğu ve borç stokunun ve bütçe açıklarının azaltılması açısından başarılı olduğu söylenebilir.

6. Sonuç ve Değerlendirme

Mali kurallar mali disiplini ve dolayısıyla makroekonomik istikrarı sağlamak üzere uygulanan sayısal ve sayısal olmayan nitelikteki düzenlemelerdir. Bütçe dengesi, harcamalar, borç stoku ve gelirlere ilişkin sayısal sınırlar ve hedefler olarak uygulanmakla birlikte bütçeleme gibi mali uygulama süreçlerine, maliye politikalarının oluşturulmasına ve mali kararların alınmasına yönelik prosedürel ilke ve esaslar olarak ta tasarlanabilmektedir.

Türkiye'de kamu mali sistemin iyileştirilmesi amacıyla yapılan düzenlemeler ve IMF istikrar programları kapsamındaki düzenlemeler ile Maastricht Kriterleri çerçevesinde kabul edilen kriterler, Türkiye'de yasal ve anayasal zeminde olmasa da örtük olarak mali kuralların uygulandığını göstermektedir. 2002 yılı sonrasında takip edilen ekonomik programlarda maliye politikası temel ekonomi politikası aracı olma özelliğine kavuşmuş, maliye politikası performans kriteri de faiz dışı fazla hedefi olmuştur. IMF tanımlı faiz dışı fazla hedefi yılları aşan uygulamalarla mali kural niteliğini almıştır ve sayısal nitelikteki kurallara örnek teşkil etmektedir. Yine AB tanımlı borç stoku oranının performans göstergesi olarak değerlendirilmiş olmasının da mali kuralların bir formu olduğu söylenebilir. Bununla birlikte Türkiye'nin 4749 sayılı Kanunla borçlanmaya sınırlamalar getirmesi, Merkez Bankası Kanunu ile Hazinesinin kolay

finansman aracından yararlanma imkanını ortadan kaldırması ve Hazine-Merkez Bankası ilişkilerinin kurala bağlanması, fiili mali kural uygulamalarıdır. Yine 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'nun getirdiği orta vadeli harcama programı, stratejik planlama, performans esaslı bütçeleme sistemi, mali yönetim uygulamalarında, mali disiplinin kurumsallaştırılmasında ve sürekli hale getirilmesinde önemli adımlar olarak değerlendirilmektedir. Aynı zamanda bahsi geçen tüm bu mevzuatlar kamu mali sistemine şeffaflık ve hesap verilebilirlik gibi ilkeler bağlamında da önemli kazanımlar sağlamıştır.

Türkiye'nin 1990'lı yıllarda yaşadığı kamu kesimi kaynaklı sorunlarını çözmek amacıyla uyguladığı mali kural destekli politikalar mali disiplinin temininde önemli aşamalar kaydedilmesini sağlamıştır. Özellikle 2000 yılı sonrası dönem için bu gelişmeleri değerlendirdiğimizde, örtük mali kuralların ve diğer yapısal önlemlerin kamu mali sisteminde belirgin iyileşmelere neden olduğu gözlenmiştir. Bu açıdan öncelikli olarak kamu yönetimi reform çalışmalarının başarılı olduğunu söylemek yanlış olmaz. Diğer yandan mali kuralların başarısı için güçlü bir kamuoyu desteği ve siyasi irade şarttır. Bu anlamda ülkemizdeki siyasi yapının reformların başarısında önemli bir etken olduğunu da belirtmek gerekir. Diğer yandan, son yıllardaki başarılı mali disiplin performansına rağmen Türkiye'nin kırılabilirliklerini göz ardı etmemek ve uygulamaları bu kırılabilirlikleri da dikkate alarak dizayn etmek gereklidir.

KAYNAKÇA

- ACAR, Şafak Birol (2007). İyi Uygulama Örnekleri Çerçevesinde Kamu Yönetiminde Mali Saydamlık ve Kamuoyu Denetiminin Etkinleştirilmesi, Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü Devlet Bütçe Uzmanlığı Araştırma Raporu, ss.64.
- BALABAN, Kamer Güneysu (2012). *Kurallı Maliye Politikası ve Türkiye'de Kurallı Maliye Politikasına İlişkin Model*, Uzmanlık Yeterlilik Tezi, Ankara: TC Merkez Bankası İletişim ve Dış İlişkiler Genel Müdürlüğü.
- BERGMAN, Michael, HUTCHISON, Michael M. ve JENSEN, Svend E.Hougaard (2013). Sound Public Finances Require Fiscal Rules Or Is Market Pressure Enough?, European Commission Economic Paper 489, ss.4.
- BORAN, Ege (2008). Brezilya'dakine Benzer Bir Mali Sorumluluk Düzenlemesi Yapılmalı..., TEPAV Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı - Politika Notu, http://www.tepav.org.tr/upload/files/1293723958-7.Brezilya_dakine_Benzer_Bir_Mali_Sorumluluk_Duzenlemesi_Yapilmali.pdf (E.T.10.05.2017)
- DEMİR, Murat ve İNAN, Mahmut (2011). "Türkiye'de Mali Kural", *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, C.13, S.2, ss.25-66.
- ERGEN, Zuhal (2013). "Mali Disiplinin Sağlanmasında Mali Kurallar", *Finans Politik & Ekonomik Yorumlar*, S. 584, ss.93-108.
- EROĞLU, Nadir ve EROĞLU, İlhan (2009). "IMF -Türkiye İlişkileri ve 20. Stand-By Müzakereleri Üzerine Bir Değerlendirme", *KMU İİBF Dergisi*, S.17, ss.124-146.
- GÜNAY, Ayşe (2007). Mali Disiplinin Sağlanmasında Anayasal Denk Bütçe Yaklaşımı ve Türkiye'de Uygulanabilirliği, Ankara: Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Yayın No:2007/375, ss.88.
- GÜNAYDIN, İhsan ve ESER, Levent Yahya (2009). "Maliye Politikasındaki Yeni Trend: Mali Kurallar", *Maliye Dergisi*, S.156, ss.51-65.
- HALAC, Marina ve YARED, Pierre (2015). Fiscal Rules And Discretion In A World Economy, NBER Working Paper Series. 21492, ss.1-51.
- IMF, <http://www.imf.org/external/datamapper/fiscalrules/matrix/matrix.htm>, (E.T.11.05.2017)
- KARAKURT, Birol ve AKDEMİR, Tekin (2010a). "Türkiye'de Mali Kural Uygulamaları: Sayısal Olmayan Kurallardan Sayısal Kurallara Geçiş", içinde; *Mali Kurallar Maliye Politikası Yönetiminde Yeni Bir Eğilim: Vergi, Harcama, Borçlanma vs. Üzerine Kurallar ve Sınırlamalar*, (Edt: C. C. Aktan; A. Kesik; F. Kaya), Ankara: Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Yayın No: 2010/408.
- KARAKURT, Birol ve AKDEMİR, Tekin (2010b). "Kurallı Maliye Politikası: Türkiye'de Kurallı Maliye Politikası Örnekleri", *Maliye Dergisi*, S. 158, s.226-261.
- KAYA, Fatih (2009). *Mali Kural Uygulamaları ve Türkiye İncelemesi, Uzmanlık Tezi*, Ankara: Devlet Planlama Teşkilatı, Yıllık Programlar ve Konjunktur Genel Müdürlüğü.
- KESİK, Ahmet ve BAYAR, Nergiz (2010). "Uluslararası Uygulamalar Işığında Mali Kurallar ve Mali Disiplin", *Mali Kurallar Maliye Politikası Yönetiminde Yeni Bir Eğilim: Vergi, Harcama, Borçlanma vs. Üzerine Kurallar ve Sınırlamalar*, Ed.: Ceyhan Can Aktan, Ahmet Kesik, Fatih Kaya, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Yayın No:2010/408, Ankara, ss. 46-60.
- KOPITS, George ve SYMANSKY, Steven (1998). Fiscal Policy Rules, IMF Occasional Paper, No.162, ss.1-45.
- KOPITS, George (2001). Fiscal Rules: Useful Policy Framework or Unnecessary Ornament, IMF Working Paper, No.145, ss.1-24.
- KOPITS, George (2007). Fiscal Responsibility Framework: International Experience and Implications for Hungary, MNB Occasional Paper, No.162, ss.1-28.
- LLEDÓ, Victor, YOON, Sungwook, FANG, Xiangming, MBAYE, Samba ve KİM, Young (2017). Fiscal Rules at a Glance, <http://www.imf.org/external/datamapper/fiscalrules/Fiscal%20Rules%20at%20a%20Glance%20-%20Background%20Paper.pdf>, (E.T.08.05.2017)
- NAS, Adnan (2010). "Mali Kural Neden Önemli?", *Finans Politik & Ekonomik Yorumlar*, S.541, ss.5-6.
- OBOLADZE, David (2016). "Getting Closer To Eu Standards - Georgia Fiscal Governance Adjustment And Its Implications", http://cse.uaic.ro/eurint/proceedings/index_htm_files/EURINT%202016_OBO.pdf, (E.T.03.10.2016)
- ÖZLALE, Ümit (2010). Mali Kural, Keşke Sadece Denklem Olsaydı, TEPAV Politika Notu, Mayıs 2010, ss.1-6.
- PIERRO, Vito Mosè (2011). *National Fiscal Rules: A New Paradigm of Fiscal Discipline in EMU*. Yüksek Lisans Tezi, Varşova, Polonya: College of Europe, Department of European Interdisciplinary Studies.
- SAK, Güven (2007). Aradığınız Yeni Çıpa Kurallı Maliye Politikası Kurulu Olabilir, TEPAV Bülten, S. 1, ss.1-12 http://www.tepav.org.tr/upload/files/haber/1282038368-8.TEPAV_Bulten.pdf, (E.T.10.10.2016).
- SAYGILIOĞLU, Nevzat ve ERDURAN, Ali Çelen (2011). Mali Kural ve Etkinlik Sorunu: Türkiye Örneği, 7. Ekonomik Yaklaşım Kongresi: Türkiye Ekonomisinin Dinamikleri: Politika Arayışları, <http://www.ekonomikyaklasim.org/eykongre2011/?Bildiriler>, (E.T.20.11.2015).
- ŞENSES Nevzat (2012), *Maliye Politikasını Kurala Bağlayan Yaklaşımlar: Mali Kural ve Türkiye Uygulaması*, Yüksek Lisans Tezi, İstanbul: Marmara Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü.

TCMB,<http://tcmb.gov.tr/wps/wcm/connect/aff8d54d-ee7d-4b6e-8396-87ce28918ec1/baskanmat5y.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=aff8d54d-ee7d-4b6e-8396-87ce28918ec1>, (E.T.01.05.2017)

TCMB,<http://www.tcmb.gov.tr/wps/wcm/connect/9d16883c-c298-4863-8992-e6054973ce6b/program.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=9d16883c-c298-4863-8992-e6054973ce6b>, (E.T.06.05.2017)

TCMB,<http://www.tcmb.gov.tr/wps/wcm/connect/a7b93c7e-bb25-4fcc-b110-23f2d1dad07d/TCMBKanunu.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=ROOTWORKSPACEa7b93c7e-bb25-4fcc-b110-23f2d1dad07d>, (E.T.01.02.2017)

TURAN, Taner (2011). *Maliye Politikası ve Ekonomik Şoklar: Türkiye Örneği*, Doktora Tezi, Ankara: Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.

Von HAGEN, Jürgen (2006). "Fiscal Rules and Fiscal Performance in the European Union and Japan", <https://epub.ub.uni-muenchen.de/13404/1/147.pdf>, (E.T.11.12.2015)

YÜKSELER, Zafer (2010), "Örtülü Mali Kuraldan Açık Mali Kurala Geçiş", *TCMB*, <http://www.tcmb.gov.tr/wps/wcm/connect/308be945-5a3b-4b8c-96f5-3a6c64e9b045/mali+kural-zy.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=308be945-5a3b-4b8c-96f5-3a6c64e9b045>, (E.T.23.11.2015)

<http://www.bumko.gov.tr/Eklenti/9922,denge2016.pdf?0>, (E.T.02.05.2017)

<http://www.bumko.gov.tr/TR,7044/temel-ekonomik-buyuklukler-2000-2017.html>, (E.T.22.04.2017)

<http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tec00127&plugin=1>, (E.T.15.04.2017)

<http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=teina225&plugin=1>, (E.T.11.05.2017)

<https://www.hazine.gov.tr/tr-TR/Istatistik-Sunum-Sayfasi?mid=59&cid=12>, (E.T.01.05.2017)

<https://www.hazine.gov.tr/tr-TR/Istatistik-Sunum-Sayfasi?mid=59&cid=12>, (E.T.11.05.2017)

<http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5018.pdf>, (E.T.01.05.2017)

<http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.Aspx?MevzuatKod=1.5.5302&sourceXmlSearch=%&MevzuatIliski=0>, (E.T.03.05.2017)

<http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5393.pdf>, (E.T.05.05.2017)

<http://www.mevzuat.gov.tr/Metin1.Aspx?MevzuatKod=1.5.4749&MevzuatIliski=0&sourceXmlSearch=4749&Tur=1&Tertip=5&No=4749>, (E.T.01.04.2017)