

**MALİ KURALLARIN KURAMSAL TEMELLERİNİN İNCELENMESİ VE ÜLKE UYGULAMALARI**

*THE EXAMINATION OF THEORETICAL FOUNDATIONS OF FISCAL RULES AND COUNTRY APPLICATIONS*

**Öğr. Gör. Dr. Nuh Ekrem YILDIRIM**

Akdeniz Üniversitesi, Korkuteli Meslek Yüksekokulu, Maliye Bölümü,  
nuhekremyildirim@hotmail.com, Antalya/Türkiye

**ÖZ**

Ülkelerde ekonomik istikrarın sağlanması için mali disiplinin sağlanması gereklidir. Ancak birçok ülkede mali disiplinde bozulmalar (bütçe açıkları, yüksek kamu borçları vb.) olmuştur. Bu yüzden ülkelerde maliye politikası üzerine getirilen kısıtlamalar (mali kurallar) son yıllarda artarak devam etmektedir. Geçmiş dönemlerde uygulanan ihtiyari maliye politikalarının ekonomiler üzerindeki olumsuz etkilerinden dolayı mali kurallara ihtiyaç duyulmuştur. Ayrıca son yıllarda görülen ekonomik krizler de, maliye politikasının kurallara bağlanmasını gerektiğini göstermektedir. Ancak bu mali kuralların seçilmesi ve uygulanması her ülkenin yapısal problemlerinden dolayı farklı olabilmektedir. Dolayısıyla bu kuralların uygulanması ülkelerin anayasa, yasa, politik anlaşmalar veya bazı düzenlemelere dayanmaktadır. Son yıllarda mali kurallara ilişkin yapılan çalışmalar da artmaktadır. Bu çalışmanın amacı, maliye politikası kurallarına (mali kurallar) teorik çerçevede yer vermek ve ekonomiler üzerindeki olası etkileri hakkında bilgi vermektir.

**Anahtar Kelimeler:** Mali Kurallar, Bütçe Dengesi Kuralı, Harcama Kuralı

**ABSTRACT**

Fiscal discipline is necessary to ensure economic stability in the countries. However, the deterioration in fiscal discipline has become (budget deficits, high public debt etc.) in many countries. Therefore, the restrictions on the fiscal policy in the countries (fiscal rules) have been increasing in recent years. Fiscal rules have been needed because the negative effects of discretionary fiscal policies on the economies in the past. Moreover, the economic crises seen in recent years also indicate that fiscal policy must be tied to the rules. However the selection and implementation of these financial rules can be different due to the structural problems of each country. Therefore, the application of these rules is based on the constitution, the law, the political agreements or some regulations of the countries. The studies on fiscal rules have also increased in recent years. The aim of this study is to give theoretical framework of financial policy rules (fiscal rules) and to inform about the possible effects on economies.

**Keywords:** Fiscal Rules, Budget Balance Rule, Expenditure Rule

**1. GİRİŞ**

Ekonomilerde Klasik iktisat ekolü sonrası ağırlıkta olan Keynesyen yaklaşımın ileri sürdüğü maliye politikaları, ilerleyen yıllarda olumsuz etkilere neden olmuştur. Dolayısıyla ihtiyari olarak uygulanan bu mali politikaların ekonomi üzerindeki etkileri üzerinde tartışmalar olmuştur. 1980'ler sonrasında artan küreselleşme hareketleri ile birlikte sıklıkla ekonomik krizler ortaya çıkmış, devletin ekonomik müdahaleleri gerçekleşmiştir. Böylece birçok ülkede uygulanacak maliye politikalarının bir kurala bağlanması gerektiği öne sürülmüştür.

Mali kural; bütçe toplamı üzerinde sayısal rakamlar yoluyla maliye politikası üzerinde uzun süreliğine konulan sınırlamalardır. Mali kuralların uygulanması ulusal hükümet düzeyinde ve/veya yerel yönetimlerin

harcamaları ile sınırlanabilir. Bu kuralların ülkelerde farklı uygulamaları (bütçe dengesi kuralı, harcama kuralı vb.) söz konusu olmuştur. Çünkü her ülkenin yapısal, ekonomik ve demografik dinamikleri farklıdır. Bu kurallar her ülkede farklı yasal temellere (anayasa, yasa, politik anlaşmalar vb.) dayanmakta olup, kurallara riayet edilmemesi durumunda hükümetler çeşitli yaptırımlara maruz kalabilmektedir. Geçmiş dönemlerde az sayıda ülkede geçerli olan mali kurallara günümüzde çok sayıda ülke dahil olmuştur ve olmaya devam etmektedir. Mali kurallara ilişkin yapılan çalışmalar akademik ve siyasi çevrelerce büyük ilgi görmektedir.

Bu çalışmanın amacı, maliye politikası kurallarına (mali kurallar) teorik çerçevede yer vermek ve ekonomiler üzerindeki olası etkileri hakkında bilgi vermektir. Bu doğrultuda, mali kuralların gelişimi dönemler itibarıyla ele alınmıştır. Ayrıca mali kuralların tanımına, özelliklerine ve türlerine yer verilmiştir. Son olarak mali kuralların olası ekonomik etkileri ortaya konulmuş ve bazı ülkelerde uygulanan mali kuralların içeriği hakkında bilgi verilerek değerlendirmeler yapılmıştır.

## 2. MALİ KURALLARIN TARİHSEL SÜRECİ VE GELİŞİMİ

Mali kuralların üstünlüğü 2000 yılı aşkındır süreden beri -Çiçero'nun; bütçe dengede olmalı, Hazine dolu olmalı, kamu borcu azaltılmalı sözünde olduğu gibi- süregelmiştir. Bununla birlikte özellikle Büyük Buhran sonrası ara sıra mali disiplinden sapmalar haklı gösterilmiştir. Birçok gelişmiş ekonomide ihtiyari maliye politikaları ile konjonktürel durumlar ve açıklar sergilenmiştir. Benzer durum az gelişmiş bazı ülkelerde de tespit edilmiştir. 1980'lerden itibaren bu eğilimin oluşması, kamu borçlanmasına ve özel yatırımlara olan menfi etkinin fark edilmesi, bazı hükümetlerin makroekonomik istikrarı ve mali sürdürülebilirliği sağlamaya yönelik orta vadeli mali programları başlatmasını sağlamıştır. Yakın bir geçmişte bu durum ile birlikte maliye politikası kurallarına geçilmiştir. Mali disiplinin üstünlüğünü anayasal ya da yasal hükümler vasıtasıyla çeşitli düzeylerde hükümlere sokmaya yönelik girişimler geçmiş 150 yıla dayanmaktadır. Bu dönemde ortaya çıkan belirgin 3 dalga aşağıdaki şekilde gerçekleşmiştir:

Birinci dalga, bazı federal devletlerde yerel yönetimlerin altın kuralı <sup>1</sup> bağımsız olarak kabul etmeleridir. Bu kural uyarınca 19. Yüzyılın ortalarından bu yana ABD'deki çoğu eyaletin ve 1920'lerden beri İsviçre'de bazı kantonların cari bütçe dengesini koruma zorunluluğu getirilmiştir.

İkinci dalga, 2. Dünya Savaşından sonra birçok sanayi ülkesi (Almanya, Japonya, Hollanda, İtalya) parasal reformlar sonrasında istikrar programlarını destekleyen dengeli bütçe kuralları getirmiştir. Bunların çoğu altın kural niteliğindedir. 1960'lı yıllarda Endonezya gibi bazı gelişmekte olan ülkelerde Merkez Bankası gibi yerel kaynaklardan bütçe açıklarının finansmanını sınırlayan veya yasaklayan kurallar getirilmiştir.

Üçüncü dalga olan son dalga, 1994'de Yeni Zelanda'nın Mali Sorumluluk Yasasından başlayarak enflasyon hedeflemesine öncülük eden ve kısa süre sonra artan, sanayileşmiş ve gelişmekte olan ülkelerde getirilen mali kurallar olmuştur. Bu kurallar, çeşitli hükümet düzeylerinde dengeli bütçe yükümlülüklerini, borç ve harcama limitlerini kapsamıştır. Geçmişteki dalgaların aksine yeni kuralların ortak paydası; genel kabul görmüş muhasebe sözleşmeleri, zamanında ve düzenli raporlama gereklilikleri, orta vadeli makro plan çerçeveleri ile şeffaflık standartlarının desteklenmeleridir (Kopits, 2001: 4-5). Son dönemin ortak özellikleri arasında küreselleşme olgusunun artmasına bağlı olarak mali krizlerin sıklıkla ortaya çıkması da sayılabilir.

Son yüzyılın ortalarından bu yana birçok demokratik toplum, mali politikalarda zaman tutarsızlığı probleminde girmiş durumdadır. Politikacıların harcamaları artırması ve vergi kesintisi yapmaya kendilerini mecbur hissetmesi gibi sebeplerle, hükümetlerin görev sürelerinin başındaki mali disiplin bir sonraki seçim sürecinde terk edilmiştir. Zamanla birçok sanayileşmiş ülke ekonomisi; vergi gelirinde bir artış ile eşleşmeyen, açıkları genişleten cömert bir refah devleti inşa etmeye çalışmıştır. Bu eğilim sırasıyla ekonomik açıdan kamu borç stokunun artmasını sağlamıştır. İsveç gibi bazı ülkelerde dayanılmaz bir mali durum, bankacılık sektöründeki zayıflama ile birlikte 1990'lı yılların ilk yarısında büyük bir finansal krize yol açmıştır. Konjonktürle aynı yönde hareket eden (procyclical) mali politikalar, yabancı yatırım akışının artması, ticaret hadlerindeki keskin değişimlerden kaynaklanan gerçek şoklardan dolayı ekonomik dalgalanmaların ortaya çıkması, yükselen ekonomilerde de (özellikle Latin Amerika) durumu kötüleştirmiştir. Bu bölgelerde sosyal transferlerin ve hükümetin maaş ödemelerinin artması, hükümetin harcama kompozisyonu iyice bozmaya başlamıştır. Konjonktürel şokları dengelemek ve büyümeye katkıda bulunmak yerine, ihtiyari maliye politikaları aslında makroekonomik volatiliteye, büyümenin düşmesine hatta mali krizlere yol açmıştır (Kopits, 2007: 8). Yaşanan mali krizlerde ve ekonomiyi canlandırmak için hükümet müdahaleleri konusunda yapılan tartışmalar ışığında, makroekonomide maliye politikası ekonomik

<sup>1</sup> Altın kural; hükümetlerin borçlanmaya cari harcamalar için değil, sadece yatırımlar için başvurabilmesidir (Mintz ve Smart, 2006, s.17).

faaliyeti ve refahı nasıl etkiler? sorusu yeniden ilgi görmüştür (Bouakez vd., 2014: 123). Bu durumun oluşmasında ihtiyari maliye politikası uygulamalarının ekonomilerde olumsuz etkiler bırakmasının önemli payı olmuştur. Bu dönemin ortak özelliği olarak ülke ekonomilerinde devletin payı yükselmiş, kamu harcamaları ve kamu açıkları artmıştır. Bu faktörler, kamu gelir-gider dengesini bozmuş diğer bir deyişle mali disiplinden sapmalar ortaya çıkarmıştır.

Dolayısıyla yaşanan bu olumsuz gelişmeler, Avrupa'da ve başka bölgelerde son yirmi yıldır kamu kesimi açıklarını ve kamu borçlarını azaltmayı amaçlayan maliye politikası kurallarına olan ilgiyi artırmıştır. Bu kurallar; hükümetlerin yıllık bütçe açığı, borçlanması veya harcamaları için sayısal hedefler belirten, alt ulusal seviyede saygın bir geçmişe sahip olan ve bazı ülkeler için altın kural gibi uygulamaları uzun süredir ulusal düzeyde kullanan kurallardır. Yeni olan, belirli yıllık hedeflerin ulusal düzeyde uygulanmasıdır. Avrupa'da ve diğer bölgelerde mali kurallara olan ilgi, 1970-80'lerde hızla yükselen borç tutarları ve sürdürülemez açık deneyimlerine olan bir tepkidir. AB'nin tüm üyeleri aynı Avrupa politikası çerçevesine sahip olmakla birlikte, mali kuralların uygulanması ve çok yıllık hedefler aslında ulusal düzeyde değişiklik göstermektedir (Hallerberg vd., 2004: 7). Mali kuralların ulusal düzeyde uygulanması, hem ilgili ülkeye yapısal açıdan uygun olması hem de daha kısa zamanda etkisinin görülmesi açısından faydalı olabilir.

Yükselen piyasalarda borcun sürdürülebilirliği konusundaki endişeler ve süregelen Avrupa borç krizleri, akademik ve siyasi çevrelerde mali kuralların rolü konusunda yinelenen tartışmalara yol açmıştır. Ulusal mali kurallar, ekseriyetle kamu maliyesi üzerindeki baskılara cevap niteliğindedir. Son olarak ortaya çıkan küresel mali krize karşı yürürlüğe konan kurallar, uzun vadeli mali disiplinin sağlanmasına yönelik çalışmaktadır. Mali kurallar, ekonomik konjonktür aşamalarında önemli rol oynamaktadır. Mali kurallar yaygın kullanılmasına rağmen, ortaya çıkan problemlerin önlenmesinde bu tür kuralların optimalitesi ve rolü hakkında az şey bilinmektedir. Mali kuralların refah kazancı önemli midir? Sınırlı esneklik maliyetleri önemli midir? Bu tür kurallar ekonomik konjonktürü hesaba katmalı mıdır? Bu sorulara verilebilecek cevaplar her ülkenin yapısal farklılıklarından dolayı değişiklik gösterebilir (Alfaro ve Kanczuk, 2016: 2). Hangi ülke örneği olursa olsun uygulanan mali kurallar esnek yapıda olursa, oluşabilecek konjonktürel dalgalanmalara karşı bu kurallar ekonomide stabilizatör görevi yapabilir ve altyapısı sağlam oluşturulursa görevini en iyi şekilde gerçekleştirebilir.

Makroekonomik performans açısından bakıldığında mali kurallar genellikle 'maliye politikasında sürekli bir kısıtlama' olup mali performansın bir göstergesi olarak tanımlanabilir. Anayasalarda ve yasalarda yer alan mali kurallar uzunca bir geçmişe sahip olmasına rağmen, bu kurallara federal devletlerde (ABD, İsviçre vb.) yerel birimlerde veya savaş sonrası dönemde istikrar gibi istisnai durumlarda kısıtlamalar getirilmiştir. Ülkeler; mali kuralların benimsenmesini hükümetlerin tedbirsiz davranışlarına karşı ve mali disiplini sağlamaya yönelik önemli bir mekanizma olarak görmüşlerdir (Debrun vd., 2008: 7).

1990'da yalnızca 7 ülkede yürürlükte olan mali kurallar, 2013'de 97 ülkede yer almış ve giderek de yaygınlaşmaktadır. Ancak hükümetler her zaman bu kurallara riayet etmezler. Örneğin 2003 yılında Fransız ve Alman hükümetleri, AB'nin İstikrar ve Büyüme Paktı hükümlerini herhangi bir yaptırımla karşılaşmaksızın yasal sınırların üstünde ihlal etmiştir. Bu kuralların ihlali karşısında güvenilir mekanizmalar oluşturulması mali kuralların başarı için kritik önem taşımaktadır (Halac ve Yared, 2017: 1). Güvenilir mekanizmaların oluşturulmaması durumunda, mali kuralların ülkelere katkısı sınırlı / yetersiz olabilir. Bunun dışında kamuoyunda politikacılara karşı güven sorununu ortaya çıkarabileceği gibi, mali kuralların gerekliliğinin sorgulanmasına yol açabilir.

### 3. MALİ KURALLARIN YAPISI VE TÜRLERİ

Mali kurallar; bütçe toplamı üzerinde sayısal rakamlar yoluyla maliye politikası üzerinde uzun süreliğine konulan sınırlamalardır. Bu durum, maliye politikalarının sık sık değiştirilmemesi gerektiğini ifade eder. Bununla birlikte, mali kuralları oluşturan kavramların sınırları her zaman açıkça belli değildir (Lledo vd., 2017: 8). Ayrıca mali kurallar sert yapıda olan ve zaman tutarsızlığı sıkıntısı çeken araçlardır. Birçok ülke mali kuralları; bütçe açığı, borç tavanları, harcama tavanları ve vergi tabanı gibi çeşitli değişkenler yoluyla uygular (Wyplosz, 2012: 23-24).

Uygulanan çok sayıda bu mali kural arasında, potansiyel olarak kullanılan 2 geniş sınıflandırma vardır:

- ✓ Açık ve borç temeline dayanan kurallar: Açık ve borç temelli kurallar, genellikle yıllık açık üzerinde sayısal miktarlar konulmak veya GSYİH'nin yüzde oranı olarak belirlenmek üzere uygulanmaktadır.

- ✓ Harcama kuralları: Geniş mali kurallar sınıflandırmasının ikincisi olan harcama kuralları, açık kurallara direkt odaklanmak yerine harcamalardaki artışı ve vergilerdeki azalmayı sınırlamayı amaçlar (Anderson ve Minarik, 2006: 166-167).

Mali kurallara olan ilgi, bu kuralların farklı sınıflandırmalarına yol açmıştır. Literatürde mali kuralların ağırlıklı olarak yapılan sınıflandırmasında bu kurallar dört temel kategoriye ayrılır:

i) Açık sınırlar ve ‘altın kural’ gibi bütçe uygulamaları içeren açık kurallar, ii) Brüt veya net kamu borcuna sınırlamalar getiren borç kuralları, iii) Toplam harcamalarda (reel veya nominal harcamalar) veya belirli harcama kategorilerinde tavan koyan harcama kuralları, iv) Toplam vergi yüküne veya ex-ante beklenmeyen gelirlere sınır koyan gelir kurallarıdır (Debrun vd., 2008: 8). Ülkelerin hangi mali kuralı / kuralları uygulayacağını belirlemesi ekonomik başarı için önemlidir. Örneğin; yüksek bütçe açıklarıyla yıllardır mücadele eden bir ülkenin bütçe dengesi kuralını uygulaması uygun olacaktır. Aynı şekilde kamu borcu yüksek seyreden bir ülkenin de borç kuralına dayalı mali kurallara ağırlık vermesi faydalı olacaktır. Burada dikkat çekilecek bir husus da, özellikle kamu harcamalarına ekstra önem verilmesi gerektiğidir. Çünkü kamu harcamalarının yüksek olması borçlanmaya yol açabileceğinden ülkelerin borç-faiz kısır döngüsüne girmesine neden olabilir. Dolayısıyla uygulanması düşünülen mali kuralların bu açıdan geniş bir perspektifte değerlendirilmesi önemlidir.

Şimdiye kadar mali kuralların olması gerektiği tartışmasız bir durum gibi görünse de, ‘‘iyi bir kuralın’’ hangi özelliklere sahip olması gerektiğinin bilinmesi bir zorunluluk olmuştur. Kopits ve Symansky, (1998)’a göre: ideal bir mali kuralın aşağıdaki 8 özelliği içermesi gerekir:

Tablo 1: Mali Kuralların Özellikleri

-İyi tanımlanmış olmalıdır. Mali bir kural, belirsizliğin önlenmesi ve uygulanırken etkisizlikten kaçınılması için sınırlandırılacak göstergeye uygun, iyi tanımlanmış olmalıdır.
-Şeffaf olmalıdır. Kalıcı bir mali kuralın temel özelliklerinden birisi de, kamuoyunun desteğini kazanmak için hükümetin yaptığı işlerde, muhasebe, öngörü ve kurumsal düzenlemeleri de kapsayacak şekilde saydamlığı sağlamalıdır.
-Basit olmalıdır. Kurallar, kamuoyuna ve yasama organına yapılacak eleştirilere karşı basit olarak hazırlanmalıdır.
-Esnek olmalıdır. Kurallar, yetkili otoritenin ötesinde dışsal şoklara uyum sağlayacak ölçüde esnek olmalıdır.
-Yeterli olmalıdır. Mali kurallar belirlenen hedeflere yakın olacak şekilde yeterli olmalıdır.
-Uygulanabilir olmalıdır. Mali kurallar, belirlenen hedeflere uyumsuzluk durumunda Anayasa veya yasalarca verilecek cezalara uygun olarak uygulanabilir olmalıdır.
-İstikrarlı olmalıdır. Mali kurallar kendi aralarında ve diğer makroekonomik politikalar veya politika kuralları ile tutarlı olmalıdır.
-Verimli olmalıdır. Mali kuralların çoğu, etkin politikalarla desteklenmedikçe uzun süre dayanamaz. Bu açıdan mali bir kural, sürdürülebilirliğin sağlanması açısından mali reformlar için bir katalizör olarak görülebilir.

Kaynak: (Kopits ve Symansky, 1998: 18-19).

Ortak yönleri olmakla birlikte mali kurallar bazı yönleriyle birbirinden ayrılmaktadır. Uygulanacak mali kuralların bütçe sürecinin kararlaştırılmasından önce belirlenmesi faydalı olabilir. Aksi takdirde bu kurallar gelirleri ve harcamaları kısıtlamayabilir. Mali kurallara ilişkin 4 soru ele alınabilir ve şu şekildedir: (Schick, 2003: 17-18).

- ✓ Mali kurallar sert veya yumuşak kısıtlamalar mıdır?
- ✓ Mali kuralları kim oluşturur ve uygular?
- ✓ Düzenlenen mali kurallar hangisidir?
- ✓ Kuralların oluşturulmasında ve uygulanmasında hangi esaslar temel alınmalıdır? Bu sorulara verilecek cevaplar ülkelerin optimal mali kural / kurallara uygunluğunun tespitini sağlayabilir. Optimal mali politika tespitinin yanı sıra, mali kuralların ekonomik konjonktürle ve ülkelerin sosyal ve ekonomik yapısı ile uyumlu, kamuoyunda herkes tarafından rahat anlaşılabilir, ülkenin yapısal sorunlarına çözüm getirebilecek, şeffaf bir özellikte olması gerekir.

#### 4. MALİ KURALLARIN OLASI ETKİLERİ VE YAPILAN ELEŞTİRİLER

Genel ampirik sonuçlar, mali kuralların mali disipline katkıda bulunan ve kamu maliyesinin durumunu iyileştiren önemli bir araç olduğunu göstermektedir. Bununla birlikte, konjonktürel maliye politikalara karşı getirilen mali kısıtlamaların sunulması kolay bir iş değildir. Uluslararası çalışmalar, ekonominin genişleme döneminde konjonktürel hareketlerin düzenlenmesinde sayısal açık tavanlarına dayanan mali kuralların çok az bir rol oynadığını göstermektedir. Bu nedenle tek yanlı mali çerçeve, ekonominin zirve dönemlerinde



konjonktürel mali politikalarından kaçınan açıklara karşı etkili bir araç değildir. Yani, bazı çalışmalar ikili mali kuralların gerekliliğini ortaya koymaktadır (Velichkov, 2015: 41). Ekonominin güçlü ve zayıf olduğu zamanlarda, mali sorumluluk borçların kontrol edilmesini gerektirdiği için makroekonomik istikrar, iyi ve kötü zamanlarda özellikle açıklardan kaçınmayı hedefleyen sağlam bir bütçeleme gerektirir.

Mali kurallarla ilgili en önemli soru belki de, açıkların büyümesini yavaşlatıp yavaşlatamayacağıdır. Seküler bir borç artışı anlamına gelen kalıcı açıklar, birçok kişinin mali kuralların açıkları azaltmaya veya ortadan kaldırmaya ve hükümet borçlarının artışı kontrol etmede önemli bir rol oynayabileceğini iddia etmesine yol açmıştır (Schaechter vd., 2012: 6).

Literatürde açık mali kuralların kullanılmasının belirgin bir avantajının olmadığına dair karşıt görüşler de söz konusudur. Herhangi bir durum karşısında harcamaya yönelik mali kuralların kullanılmasının, daha basit olduğu ve daha az kötü sonuçlar ortaya çıkardığı görülmektedir. Açık temelli kurallar ile harcama temelli kurallara ilişkin şu farklılıklar vurgulanmaktadır:

- ✓ Mali sorumluluk ile ilgili olarak açık temelli kurallar, ülkelerin izin verdiği azami açık sınırlarına ulaşmayı teşvik ettikleri düşünülmektedir. Buna karşın, harcama temelli kurallar ekonominin ve bütçenin güçlü veya zayıf olduğuna bakılmaksızın politika yapıcılara kesin rehberlik sağlayabilir.
- ✓ Makroekonomik istikrar ile ilgili olarak açık temelli kurallar, güçlü ekonomilerde konjonktür karşıtı politikaları teşvik etmeyebilir, zayıf ekonomilerdeki otomatik stabilizatörlerin bütçedeki işlemlerini bile sınırlayabilir. Aksine, harcama temelli kurallar otomatik stabilizatörlerin her zaman ve herhangi bir ekonomik koşulda tam olarak çalışmasını sağlar.
- ✓ Açık temelli kurallara ilişkin limitlere uyulmaması, gelecekteki harcama ve gelir disiplini için şeffaflığı zedeleyebilir. Bir harcama kuralının ihlal edilmesi ise daha şeffaf olarak gözlenebilir.
- ✓ Açık temelli kurallar devletin kaynaklarının kullanılabilirliği açısından olumsuz etki yapabilir. Harcama temelli kurallar ise, kaynakların kullanılabilirliğini daha öngörülebilir kılmaktadır.
- ✓ Açık temelli kurallar tarafından öngörülemeyen mali kısıtlamaların aksine, harcama temelli kurallar tarafından daha öngörülebilir mali kısıtlamalar söz konusu olabilir. Bu durum, daha kolay koordinasyona ve özel sektörde daha büyük bir güven ve istikrarlı davranışa neden olabilir (Anderson ve Minarik, 2006: 193-194). Bu kuralların kullanılmasına dair politika yapıcılar yukarıdaki argümanları göz önünde bulundurarak kendi ülkelerinin yapısal durumlarına özgü açık temelli kuralları ve / veya harcama temelli kuralları uygulaması rasyonel bir yaklaşım olacaktır.

Mali kurallar mali disiplinin sağlanmasına yönelik orta vadede korunması için önemli kurallardır. Bununla beraber, mevcut mali yakınsama (convergence) kriterine esneklik getirilmesi, konjonktürel aynı yönde hareketi olan (procyclical) kamu harcamalarının –bilhassa kamu yatırımlarının- azaltılmasına neden olabilir. Mali kurallarda esnekliğe yol açan çeşitli seçenekler mevcuttur ve bütçe dengesi hedefi bunlardan birisidir. Bütçe dengesi hedefi; i)Geçici (ad hoc) düzenlemelerle sağlanan genel bütçe dengesi, ii)Konjonktürel düzenlemelerle sağlanan yapısal bütçe dengesi, iii)Dönemi aşan genel bütçe dengesi, iv)Sermaye bütçesi hedefinin dışına çıkarılan ‘altın kural’ olmak üzere en az 4 seçenekle sağlanabilir (Dessus vd., 2013: 14). Bütçe dengesi hedeflendiğinde kamu harcamalarının kamu gelirleri ile mümkün olduğunca dengede olması, bu harcamaların ekonomik büyümeye yol açacak şekilde düzenlenmesi, mali kuralın esnekliğinin sağlanmasına katkı sağlayabilir.

Mali kurallar; hükümetlerin davranışlarının kısıtlanması, politikacıların rant-kollama faaliyetlerinin azaltılması, ortak mali problemlerin ortadan kaldırılması ve nihai olarak istenmeyen mali sonuçların önlenmesi için getirilmiştir. Avrupa Ekonomik ve Parasal Birliği, buna iyi bir örnektir. Parasal Birlikte, hükümetler aşırı açıkların ve borçların azaltılmasına teşvik edilmektedir. Yüksek açıklar ve borç seviyeleri, o ülkelerdeki merkez bankaları üzerinde enflasyon baskısını artırır. Bu öngörü ile özel sektör, enflasyon beklentilerini yukarı doğru revize ederek nominal faiz oranlarının yükselmesine neden olmuştur. Bu sorunları gören Parasal Birlik üye ülkeleri, mali disiplini güçlendirmek için bir dizi kural kabul etmişlerdir. Bu mali kurallar; AB’ye üye ülkelerin yıllık genel kamu bütçe açığının GSYİH’ye oranını %3, kamu borçlarının GSYİH’ye oranını %60 ile sınırlandırmıştır (Von Hagen ve Wolff, 2006: 3260). Ayrıca AB’nin 1997 yılında oluşturduğu 2005 ve 2011 yıllarında revize ettiği İstikrar ve Büyüme Paketi ile üye ülkelere bütçe açıkları ve borçlanma konularında daha fazla sorumluluk yüklenmiştir. Önleyici ve düzeltici tedbirler yoluyla üye ülkelerde mali istikrarın ve sürdürülebilirliğin sağlanmasına yönelik bir yapının oluşturulması amaçlanmıştır (Bedogni ve Meaney, 2017: 1-2).

Bütçe üzerindeki mali özgürlüklerin kısıtlanması sadece AB düzeyinde söz konusu olmamıştır. ABD’de Gramm-Rudman Hollings Yasası ve ilgili mevzuat da; federal bütçe açığını artırması beklenen harcamalar üzerinde Amerikan Kongresinin yetkileri sınırlandırılmaktadır (Bayoumi ve Eichengreen, 1995: 32-33).

Maliye politikası üzerinde kısıtlamalar, gelişmekte olan ülkeler için de geçerlidir. Örneğin; sayısal mali hedefler genellikle IMF tarafından şartlı kredi programları bağlamında önemli rol oynamaktadır. Hükümetlerin vergilendirme ve harcama düzeylerini belirlemede yasal sınırları destekleyen argümanlar, bütçenin karar verme sürecinde yer alan temayüllerin varlığına dayanmaktadır. Bütçe açıkları veya kamu harcamalarına ilişkin sayısal kuralların uygulanması bu temayüllerin azaltılması / ortadan kaldırılması için olası bir yol olarak görünmektedir. Ayrıca sayısal kuralların uygulanması bütçe dışı işlemlerin uygulanmasını teşvik edebilir ve böylece hükümetin bütçe şeffaflığının seviyesini azaltabilir. Bu endişeler, Maastricht Anlaşmasında bütçe açığı hedefini tutturabilmek için yaratıcı muhasebenin (creative accounting) kullanılmasıyla güç kazanmıştır (Milesi-Ferretti, 2003: 377-378).

Mali kuralların uygulanması ulusal hükümet harcamaları veya yerel yönetimlerin harcamaları ile sınırlanabilir. Mali sorumluluğun başarısızlığa uğramasının olası nedenleri arasında yüksek miktardaki hükümet harcamaları vardır. Son yıllarda artan, öncelikle siyasi baskıları yansıtan yerinden yönetim; yerel mali davranışlar üzerindeki merkezi yönetimin kontrolünü azaltmıştır. Sonuç olarak, yerel yönetimler kamu harcamalarının önemli bir kısmını oluşturmaktadır. Mali kurallar, piyasaların ulusal veya yerel yönetimler üzerinde yeterli disiplini sağlayamayacağı koşullarda özellikle faydalı olabilir. Ayrıca ülkenin bilhassa politik yapısı önemlidir. Bazı federal ülkeler mali olarak daha fazla adem-i merkeziyetçi olma eğilimindedir ve ulusal hükümet tek taraflı karar veremez. Buna karşılık, üniter ülkelerde anayasa, ulusal hükümete her alanda yetki vermekte ve yerel yönetimlere hangi güç ve mali kaynakların devredileceğini tek taraflı olarak kararlaştırmaktadır (Berganza, 2012: 12). Merkezi yönetimler, kaynakların kullanılması ve şeffaflık konusunda yerel yönetimlere göre daha avantajlı konuma sahiptir. Bu bağlamda mali kuralların etkinliğinin sağlanması, merkezi yönetim-yerel yönetim ilişkisinin iyi kurulmasına bağlıdır.

Uygulamada mali kurallara ilişkin, aktörler arasındaki ilişkiler aşağıdaki şekilde oluşabilir:

- ✓ Güçlü birliktelik olan bir ülkede merkezi yönetim, yerel yönetimler üzerinde borçlanmama konusunda bir mali kural koyabilir.
- ✓ Vatandaşlar, politika yapıcılar üzerinde kurallar getirebilir.
- ✓ Önceki nesiller gelecek nesillerdeki siyasi aktörlere kurallar koyabilir (örneğin anayasalar).
- ✓ Bir hükümet veya birleşik aktör, çoğunlukla dış aktörlere (örneğin mali piyasalar) taahhüt için kendisine kurallar koyabilir.
- ✓ Yerel birimler arasında yapılan mali anlaşma, bazı mali kuralları düzeltebilir (Braun ve Tommasi, 2002: 11-12).

Kurallara yönelik konsensüsün oluşması ve siyasi çevrelerin taahhüt vermesi, kuralların başarısı için önemlidir. Geniş bir sosyal ve politik anlaşmaya sahip olmayan kuralların etkin bir şekilde uygulanması olası değildir ve büyük siyasi istikrarsızlık durumunda uygulanmasından kolayca vazgeçilebilir. Mali kredibilite düşük ve kurumlar zayıf olduğunda, sadece bu kurallar etkisiz olmakla kalmaz aynı zamanda kurumların kırılabilirliği de artabilir. Daha düşük bütçe açığının; daha yüksek devlet istikrarı, daha yüksek kişi başına GSYİH, daha düşük bir bağımlılık oranı, konjonktür karşıtı harcama ve mali kuralın daha fazla kabul edilme ihtimalini artırdığı ileri sürülmüştür. Mali kurallar düzgün tasarlandığında ülkeye özgü tarihi, kültürel, siyasi ve ekonomik koşulları dikkate alarak istikrar ve büyümeye katkı sağlayabilir. Ayrıca bir mali kuralın sosyal ve siyasi olarak kabul edilebilirliği, mali sorumluluk yasalarına dahil edilirse artırılabilir. Bu kanunlar, maliye politikası oluşturma sürecini yöneten prosedür kurallarını, hangi mali bilgilerin kamuya açıklanması gerektiğini belirleyen ve hesap verebilirlik mekanizmalarını sağlayan şeffaflık kurallarını genişletir (Berganza, 2012: 13).

Mali disiplini artırıcı etkisi olmasına rağmen mali kurallara yönelik yapılan eleştiriler söz konusudur:

Birincisi, konjonktürel politikaları teşvik edebilirler. Kötü zamanlarda ortaya çıktıkları için sıkı açık ve borç kuralları görülmektedir, iyi zamanlarda teşvik edilmemektedir. Gelir kuralları, GSYİH’ye oran olarak belirtilmemişse konjonktürel dalgalanmalara neden olabilir.

İkincisi, kurallar genellikle maliye politikasının kalitesinin bozulmasına neden olabilir çünkü gerekli mali düzenlemelerin bileşimi konusuna genellikle uzaktır.

Üçüncüsü, kurallar mali disiplin taahhüdünü gerçekçi bir şekilde yansıtmakta başarısız olursa, bütçenin genel şeffaflığını ve onun üzerindeki demokratik kontrolü zayıflatan yaratıcı muhasebe ve bütçe dışı işlemleri teşvik etme ihtimalleri yüksektir (Debrun vd., 2008: 8).

Dördüncüsü, hükümetler yasal boşluklardan faydalanıp bu kuralları uygulamaktan kaçınılabileceğinden dolayı mali kuralların etkisiz kalabileceği ileri sürülmektedir (Drazen, 2004: 15). Ayrıca özellikle kamu harcamaları kısmına odaklanmış mali kurallar söz konusu olduğunda, siyasi popülizmden dolayı harcamaların yeterince sınırlandırılmaması eleştiri konusu olabilir.

## 5. SEÇİLMİŞ BAZI ÜLKELERDE MALİ KURAL UYGULAMALARI

Ükelere göre farklı uygulama alanı olan mali kurallara ilişkin yukarıda ifade edildiği gibi bazı endişeler söz konusu olmuştur. Bu endişelerin azaltılması için daha karmaşık kurallar önerilmiş ancak oluşabilecek başka zorluklar ortaya çıkmıştır. Aşağıda Tablo 2’de gelişmiş ve gelişmekte olan bazı ülkelere ait mali kural uygulamaları gösterilmiştir.

Tablo 2: Seçilmiş Bazı Ülkelerde Uygulanan Mali Kuralların Durumu

Ülkeler	Mali Kuralın Türü	Yasal Dayanak	Kapsam	Resmi Yaptırım Prosedürü	Uygulamayı İzleyen Bağımsız Kuruluş
Arjantin	Bütçe Dengesi Kuralı	Kanun	Genel Yönetim	Var	Yok
	Harcama Kuralı	Kanun	Genel Yönetim	Var	Var
Belçika	Gelir Kuralı	Koalisyon Anlaşması	Merkezi Yönetim	Var	Yok
	Harcama Kuralı	Koalisyon Anlaşması	Merkezi Yönetim	Var	Yok
	Bütçe Dengesi Kuralı	Koalisyon Anlaşması	Genel Yönetim	Var	Var
Brezilya	Borç Kuralı	Kanun	Genel Yönetim	Var	Yok
	Harcama Kuralı	Kanun	Genel Yönetim	Var	Yok
Kanada	Bütçe Dengesi Kuralı	Politik Anlaşma	Merkezi Yönetim	Yok	Var
	Borç Kuralı	Politik Anlaşma	Merkezi Yönetim	Yok	Var
	Harcama Kuralı	Politik Anlaşma	Merkezi Yönetim	Yok	Var
Hindistan	Bütçe Dengesi Kuralı	Kanun	Merkezi Yönetim	Yok	Yok
İtalya	Bütçe Dengesi Kuralı	Anayasa	Genel Yönetim	Yok	Var
Malezya	Bütçe Dengesi Kuralı	Kanun	Merkezi Yönetim	Yok	Yok
	Borç Kuralı	Kanun	Merkezi Yönetim	Yok	Yok
Meksika	Bütçe Dengesi Kuralı	Kanun	Merkezi Yönetim	Var	Yok
	Harcama Kuralı	Kanun	Merkezi Yönetim	Yok	Yok
Hollanda	Harcama Kuralı	Koalisyon Anlaşması	Genel Yönetim	Var	Yok
	Gelir Kuralı	Koalisyon Anlaşması	Genel Yönetim	Var	Yok
	Bütçe Dengesi Kuralı	Kanun	Genel Yönetim	Var	Yok
Yeni Zelanda	Bütçe Dengesi Kuralı	Kanun	Genel Yönetim	Yok	Yok
	Borç Kuralı	Kanun	Genel Yönetim	Yok	Yok
Nijerya	Bütçe Dengesi Kuralı	Kanun	Merkezi Yönetim	Yok	Yok
Norveç	Bütçe Dengesi Kuralı	Politik Anlaşma	Merkezi Yönetim	Yok	Yok
Portekiz	Bütçe Dengesi Kuralı	Kanun	Genel Yönetim	Var	Var
Rusya	Bütçe Dengesi Kuralı	Kanun	Genel Yönetim	Var	Yok
	Harcama Kuralı	Kanun	Merkezi Yönetim	Var	Var
İsveç	Bütçe Dengesi Kuralı	Kanun	Genel Yönetim	Yok	Var
	Harcama Kuralı	Kanun	Merkezi Yönetim ve Sosyal Güvenlik	Yok	Var
İsviçre	Bütçe Dengesi Kuralı	Anayasa	Merkezi Yönetim	Var	Yok

Kaynak: Lledo vd., 2017: 9-77.

Tablo 2’de görüldüğü üzere, bazı ülkelerde uygulanan mali kuralların türü, yasal dayanağı, kapsamı, resmi yaptırım prosedürü ve bu kuralların işleyişini izleyen bağımsız kuruluşların durumu yer almaktadır. Bazı ülkelerde tek mali kural uygulanırken, bazı ülkelerde birden fazla mali kural uygulanmaktadır. Ülke uygulamalarına bakıldığında ağırlıklı olarak bütçe dengesi kuralının izlendiği görülmektedir. Bu durum ülkelerin bütçe açıklarına önem verdiğini, kamu gelir-gider dengesini gözettiğini ifade etmektedir. Mali kuralların yasal dayanaklarının en fazla anayasa / kanun olduğu görülen tabloda, ilgili kuralların yasal açıdan teminat altına alınması siyasilerin / bürokratların olumsuz davranışlarını güçlü bir şekilde sınırlandırma isteğine dayanmaktadır. Mali kural uygulamaları ilgili ülkelerde ağırlıklı olarak merkezi / genel yönetim üzerinde gerçekleşmiş, yerel yönetimler bu konuda yetersiz kalmıştır. İlgili tabloya göre, mali kuralların uygulanmasına yönelik resmi yaptırımların varlığı ülkelerin yaklaşık yarısında gerçekleşmiştir. Bu durum

mali kuralların etkinliğinin düşük kalmasına yol açabileceğinden, resmi yaptırımların ülkelerde varlığının artırılmasını gerekli kılmaktadır. Mali kural uygulamasını izleyen bağımsız kuruluşlar çoğu ülkede yer almamaktadır. Mali disiplinin daha güçlü sağlanabilmesi için objektif, bağımsız bir kuruluşun mali kural uygulamalarını izlemesi daha verimli sonuçlar ortaya koyabilir.

## 6. SONUÇ

Geçmişte olduğu gibi günümüzde de devletin ekonomiye müdahalesi ülkelerde istikrarın sağlanabilmesi için gerekli görülmektedir. Küreselleşme olgusunun artması ile ekonomide sıklıkla görülen krizlerin ortadan kaldırılması / azaltılmasına yönelik olarak devletin ortaya koyduğu politikaların sınırlandırılması konusunda birçok ülkede konsensüs oluşmuştur. Önceki yıllarda az sayıda ülke mali kural uygularken, günümüzde birçok ülke mali kural uygulamaktadır ve bu sayı artmaya devam etmektedir.

Mali kuralların optimal uygulanmasının yanı sıra, hangi mali kuralın uygulanması gerektiği fikri de önemlidir. Örneğin; bir ülke için bütçe dengesi kuralı önemliyken, başka bir ülke için harcama temelli kural önemli olabilir. Bu kuralların anlaşılır ve şeffaf hazırlanması, ekonomik istikrarın oluşturulması açısından gereklidir. Ayrıca ülkeler hangi mali kuralları uygularsa uygulasin, olası konjonktürel dalgalanmalara karşı bu kuralların esnek oluşturulması faydalı olacaktır. Mali kuralların etkinliği açısından gelir ve giderlere yönelik iyi bir muhasebe tekniği de gereklidir. Bilhassa mali disiplini sağlamaya yönelik bütçe açığı / GSYİH ile kamu borcu / GSYİH göstergelerine bakmak rasyonel olacaktır. Ülkelerde bu iki kritere ilişkin oranların farklı olmasının hemen yaptırımlarla karşılaşması uygun olmayabilir çünkü her ülkenin ekonomik, sosyal ve demografik yapısı farklı olabilir. Dolayısıyla referans değeri aşan ülkelere yapısal farklılıklardan dolayı geniş bir perspektifte bakmak daha mantıklı bir yaklaşım olacaktır.

Ülkelerde mali kuralların uygulanabilmesi için mali disiplinin sağlanması, siyasi ve ekonomik istikrarın sağlanması şarttır. Mali kuralların işleyişi uzman kişilerden oluşan mali kuruluşlarca bağımsız bir izlemeye tabi tutulabilir, bu izleme için iyi bir kurumsal kapasite gereklidir. Hatta bu denetleme ve izleme görevi bir ülkede yerel düzeyde bir kuruluşa da verilebilir. Özellikle seçim dönemlerinde oy kaygısı taşıyan politikacıların kamu harcamalarını artırması mali disiplinden uzaklaşılmasına yol açacağından mali kuralların ülkeler açısından ne kadar önemli olduğunu bize göstermektedir. Çünkü siyasi popülizm gelişmiş / gelişmekte olan ülkelerde temel problemler arasındadır.

Mali kuralların limitine uygulanan kısıtlamalar bazen siyasi nedenlerden dolayı eleştiri konusu olabilir. Bu yüzden mali kurallara uyumun sağlanması için bu kuralların anayasal / yasal temele dayandırılması, uyulmaması durumunda ise resmi yaptırım mekanizmalarının devreye girmesi rasyonel olacaktır. Son olarak ülkelerin uygulayacakları mali kuralların, ekonomide devlet-halk bütünleşmesini sağlayarak kamuoyunun desteğini alması ekonomik başarı için önemlidir.

## KAYNAKÇA

Alfaro, L. & Kanczuk F. (2016). "Fiscal Rules and Sovereign Default", NBER Working Paper Series 23370.

Anderson, B. & Minarik J. (2006). "Design Choices for Fiscal Policy Rules", OECD Journal on Budgeting. 5(4): 159-208.

Bayoumi, T. & Eichengreen B. (1995). "Restraining Yourself: The Implications of Fiscal Rules for Economic Stabilization", IMF Staff Papers, Vol.42, No.1.

Bedogni, J. & Meaney K. (2017). "EU Fiscal Rules and International Expenditure Rules", Irish Government Economic and Evaluation Service Department of Public Expenditure and Reform Staff Papers.

Berganza, J. C. (2012). "Fiscal Rules in Latin America: A Survey", Banco De Espana Documentos Ocasionales No.1208.

Bouakez, H.; Chihi F. & Normandin M. (2014). "Measuring the Effects of Fiscal Policy", Journal of Economic Dynamics & Control, 47: 123-151.

Braun, M. & Tommasi M. (2002). "Fiscal Rules for Subnational Governments Some Organizing Principles and Latin American Experiences", IMF / World Bank Conference Rules-Based Fiscal Policy in Emerging Market Economies. Oaxaca, Mexico.



- Dessus, S.; Sanchez J.L.D. & Varoudakis A. (2013). "Fiscal Rules and the Pro-cyclicality of Public Investment in the West African Economic and Monetary Union", World Bank Policy Research Working Paper 6562.
- Drazen, A. (2004). "Fiscal Rules from a Political Economy Perspective", Palgrave Macmillan, London.
- Halac, M. & Yared P. (2017). "Fiscal Rules and Discretion Under Self – Enforcement", Columbia Business School Research Paper No. 17-98.
- Hallerberg, M.; Strauch R. & Hagen J.V. (2004). "The Design of Fiscal Rules and Forms of Governance in European Union Countries", European Central Bank, Working Paper Series No.419.
- Kopits, G. (2007). "Fiscal Responsibility Framework: International Experience and Implications for Hungary", Magyar Nemzeti Bank Occasional Papers 62.
- Kopits, G. (2001). "Fiscal Rules: Useful Policy Framework or Unnecessary Ornament?. IMF Working Paper WP 01/145.
- Kopits, G. & Symansky S. (1998). "Fiscal Policy Rules", IMF Occasional Papers 162.
- Lledo, V.; Yoon S.; Fang X.; Mbaye S. & Kim Y. (2017). "Fiscal Rules at a Glance", IMF.
- Milesi-Ferretti G.M. (2003). "Good, Bad or Ugly? On the Effects of Fiscal Rules with Creative Accounting", Journal of Public Economics, 88: 377-394.
- Mintz, J. M. & Smart M. (2006). "Incentives for Public Investment Under Fiscal Rules", World Bank Policy Research Working Paper 3860.
- Schaechter, A.; Kinda T.; Budina N., & Weber A. (2012). "Fiscal Rules in Response to the Crisis –Toward the "Next-Generation" Rules" A New Dataset", IMF Working Paper.
- Schick, A. (2003). "The Role of Fiscal Rules in Budgeting", OECD Journal on Budgeting, 3: 4-34.
- Velichkov, N. (2015). "Fiscal Rules Versus Fiscal Discretions", Economic Alternatives, 3: 39-45.
- Von Hagen, J. & Wolff G.B. (2006). "What Do Deficits Tell us About Debt? Empirical Evidence on Creative Accounting with Fiscal Rules in the EU". Journal of Banking & Finance, 30: 3259-3279.
- Wyplosz, C. (2012). "Fiscal Rules: Theoretical Issues and Historical Experiences", NBER Working Paper Series 17884.