

**T.C. KOCAELİ ÜNİVERSİTESİ**  
**SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**  
**İKTİSAT ANABİLİM DALI**  
**İKTİSAT BİLİM DALI**

**MALİ KURALLAR-MAKROEKONOMİK PERFORMANS İLİŞKİSİ:**  
**SEÇİLMİŞ ÜLKE ANALİZLERİ**

**DOKTORA TEZİ**  
**HAKAN GÜNEŞ**

**KOCAELİ, 2018**

**T.C. KOCAELİ ÜNİVERSİTESİ**  
**SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ**  
**İKTİSAT ANABİLİM DALI**  
**İKTİSAT BİLİM DALI**

**MALİ KURALLAR-MAKROEKONOMİK PERFORMANS İLİŞKİSİ:**  
**SEÇİLMİŞ ÜLKE ANALİZLERİ**

**DOKTORA TEZİ**

**HAZIRLAYAN: HAKAN GÜNEŞ**  
**DANIŞMAN: PROF. DR. RECEP TARI**

**KOCAELİ, 2018**

**T.C. KOCAELİ ÜNİVERSİTESİ  
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ  
İKTİSAT ANABİLİM DALI  
İKTİSAT BİLİM DALI**

**MALİ KURALLAR – MAKROEKONOMİK PERFORMANS  
İLİŞKİSİ: SEÇİLMİŞ ÜLKE ANALİZLERİ**

**DOKTORA TEZİ**

**Tezi Hazırlayan: Hakan GÜNEŞ**

**Tezin Kabul Edildiği Enstitü Yönetim Kurulu Karar ve No: 27.06.2018/17**

**Jüri Başkanı: Prof. Dr. Recep Tari**

**Jüri Üyesi: Prof. Dr. Yeksel BAYRAKTAR**

**Jüri Üyesi: Doç. Dr. Ferhat PEHLIVANOĞLU**

**Jüri Üyesi: Dr. Öğr. Üyesi Tesar Arman**

**Jüri Üyesi: Dr. Öğr. Üyesi Ferhan Okuy**

**KOCAELİ 2018**

<b>İÇİNDEKİLER.....</b>	<b>I</b>
<b>TABLolar VE ŞEKİLLER.....</b>	<b>VI</b>
<b>GRAFİKLER.....</b>	<b>VIII</b>
<b>KISALTMALAR.....</b>	<b>X</b>
<b>ÖZET.....</b>	<b>XII</b>
<b>ABSTRACT.....</b>	<b>XIII</b>
<b>ÖNSÖZ.....</b>	<b>XIV</b>
<b>GİRİŞ.....</b>	<b>1</b>

## **BİRİNCİ BÖLÜM**

### **KAVRAMSAL VE KURAMSAL ÇERÇEVE**

<b>1.1.MALİ KURALLARIN TANIMI.....</b>	<b>4</b>
<b>1.2.MALİ KURALLARI ORTAYA ÇIKARAN GELİŞMELER.....</b>	<b>5</b>
1.2.1. Ülke Uygulamaları Işığında Mali Kurallara Geçiş Süreci.....	5
1.2.2. Mali Kuralların Ortaya Çıkmasına Zemin Hazırlayan Teorik ve Pratik Gelişmeler.....	7
1.2.2.1.İradi Maliye Politikalarının ve Sosyal Refah Devleti Anlayışının Ortaya Çıkardığı Sonuçlar.....	7
1.2.2.2.Anayasal İktisat Görüşünün Giderek Önem Kazanmaya Başlaması.....	9
1.2.2.3.Mali Kuralların Uluslar Üstü Düzeyde Uygulama Alanı Bulması: Avrupa Birliği.....	11
1.2.2.4.Bilgi ve İletişim Teknolojilerindeki Gelişmeler Sonucu Mali Şeffaflık ve Sorumluluk Ahlakının Önem Kazanmaya Başlaması.....	11
<b>1.3. MALİ KURALLARIN BAŞLICA AMAÇLARI.....</b>	<b>14</b>
1.3.1. Mali Disiplinin Sağlamak.....	14
1.3.2. Makroekonomik İstikrarı Sağlamak.....	16
1.3.3. Uzun Dönemli Mali Sürdürebilirliği Sağlamak.....	17
1.3.4. Hükümet Politikalarının Kredibilitesini Arttırmak.....	18
1.3.5. Siyasi Popülizmi Engellemek.....	19

1.3.6. Negatif Dışsallıkları Minimize Etmek.....	19
1.3.7. Diğer Finansal Politikaları Desteklemek.....	20
<b>1.4.MALİ KURALLARIN TEMEL NİTELİKLERİ VE OPTİMAL KURAL ARAYIŞI.....</b>	<b>22</b>
1.4.1.Buchanan ve Wagner'e Göre Mali Kuralın Nitelikleri.....	23
1.4.2. Kopits ve Symansky'e Göre Optimal Kuralın Nitelikleri .....	23
1.4.3. Biraschi'ye Optimal Kuralın Nitelikleri.....	25
1.4.4. Buitter'e Göre Optimal Kuralın Nitelikleri.....	26
<b>1.5. MALİ KURAL TÜRLERİ VE UYGULAMA ÇERÇEVESİ.....</b>	<b>27</b>
1.5.1. Anayasal – Yasal Kurallar.....	27
1.5.2. Katı – Esnek Kurallar.....	28
1.5.3. Reel – Nominal Kurallar.....	28
1.5.4. Sayısal – Sayısal Olmayan Kurallar.....	29
1.5.5. Maliye Politikası Araçlarına İlişkin Kurallar Ayrımı.....	29
1.5.5.1. Denk Bütçe ve Bütçe Açığına İlişkin Kurallar.....	31
1.5.5.2. Borçlanmaya ve Borç Stokuna İlişkin Kurallar.....	33
1.5.5.3. Vergiler ve Kamu Harcamalarına İlişkin Kurallar.....	35
<b>1.6. MALİ KURALLARA YÖNELTİLEN ELEŞTİRİLER.....</b>	<b>37</b>

## İKİNCİ BÖLÜM

### SEÇİLMİŞ ÜLKELERDE MALİ KURAL UYGULAMALARI VE MALİ DİSİPLİN GÖSTERGELERİNE YANSIMASI

<b>2.1.ABD'DE MALİ KURAL UYGULAMALARI.....</b>	<b>41</b>
2.1.1. Eyaletler Düzeyinde Uygulanan Mali Kurallar.....	41
2.1.1.1. Denk Bütçe ve Bütçe Açığına İlişkin Kurallar.....	42
2.1.1.2. Borçlanmaya İlişkin Kurallar.....	43
2.1.1.3. Vergi ve Harcamalara İlişkin Kurallar.....	43
2.1.2. Federal Düzeyde Uygulanan Mali Kurallar.....	45
2.1.2.1. 1917 Tahvil Kanunu.....	45
2.1.2.2. 1974 Bütçe ve Borç Tavanı Kontrol Kanunu.....	45
2.1.2.3. 1985 Denk Bütçe ve Acil Açık Kontrol Kanunu.....	46
2.1.2.4. 1990 Bütçe Uygulama Kanunu.....	46

2.1.3. Mali Kuralların Mali Disiplin Göstergelerine Yansması.....	48
<b>2.2. AVRUPA BİRLİĞİ'NDE MALİ KURAL UYGULAMALARI.....</b>	<b>50</b>
2.2.1. 1992 Maastricht Anlaşması.....	51
2.2.1.1. Maliye Politikası Kurallarına İlişkin Kriterler.....	52
2.2.1.2. Para Politikasına Kurallarına İlişkin Kriterler.....	52
2.2.1.3. Aşırı Açık Prosedürünün Uygulanması.....	53
2.2.2. 1997 İstikrar ve Büyüme Paktı.....	54
2.2.3. 2011 Euro Rekabet Paktı.....	55
2.2.4. Mali Kuralların Mali Disiplin Göstergelerine Yansması.....	57
<b>2.3. TÜRKİYE'DE ÖRTÜK MALİ KURAL UYGULAMALARI.....</b>	<b>64</b>
2.3.1. 1999 Enflasyonla Mücadele Programı.....	65
2.3.2. 2001 Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı.....	66
2.3.3. Türkiye'de Mali Kural Uygulamasına Yönelik Zemin Hazırlayan Düzenlemeler.....	67
2.3.3.1. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu.....	68
2.3.3.2. 4749 Sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun.....	70
2.3.3.3. 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu.....	71
2.3.3.4. Faiz Dışı (Birincil) Bütçe Fazlası Politikası.....	73
2.3.4. Mali Kuralların Mali Disiplin Göstergelerine Yansması.....	74
<b>2.4. GELİŞMİŞ ÜLKELERDE MALİ KURAL UYGULAMALARI.....</b>	<b>75</b>
2.4.1. Yeni Zelanda'da Mali Kural Uygulamaları.....	76
2.4.1.1. Yeni Zelanda'da Mali Kural Uygulama Prosedürü.....	76
2.4.1.2. Mali Kural Uygulamalarının Mali Disiplin Göstergelerine Yansması..	77
2.4.2. Belçika'da Mali Kural Uygulamaları.....	79
2.4.2.1. Belçika'da Mali Kural Uygulama Prosedürü.....	80
2.4.2.2. Mali Kural Uygulamalarının Mali Disiplin Göstergelerine Yansması..	81
2.4.3. Danimarka'da Mali Kural Uygulamaları.....	82
2.4.3.1. Danimarka'da Mali Kural Uygulama Prosedürü.....	83
2.4.3.2. Mali Kural Uygulamalarının Mali Disiplin Göstergelerine Yansması..	84
2.4.4. İngiltere'de Mali Kural Uygulamaları.....	86
2.4.4.1. İngiltere'de Mali Kural Uygulama Prosedürü.....	87
2.4.4.2. Mali Kural Uygulamalarının Mali Disiplin Göstergelerine Yansması..	87

2.4.5. İsviçre’de Mali Kural Uygulamaları.....	89
2.4.5.1. İsviçre’de Mali Kural Uygulama Prosedürü.....	90
2.4.5.2. Mali Kural Uygulamalarının Mali Disiplin Göstergelerine Yansıması..	91
<b>2.5.GELİŞMEKTE OLAN ÜLKELERDE MALİ KURAL UYGULAMALARI.....</b>	<b>92</b>
2.5.1. Şili’de Mali Kural Uygulamaları.....	92
2.5.1.1. Şili’de Mali Kural Uygulama Prosedürü.....	93
2.5.1.2. Mali Kural Uygulamalarının Mali Disiplin Göstergelerine Yansıması..	95
2.5.2. Meksika’da Mali Kural Uygulamaları.....	96
2.5.2.1. Meksika’da Mali Kural Uygulama Prosedürü.....	97
2.5.2.2. Mali Kural Uygulamalarının Mali Disiplin Göstergelerine Yansıması..	99
2.5.3. Arjantin’de Mali Kural Uygulamaları.....	100
2.5.3.1. Arjantin’de Mali Kural Uygulama Prosedürü.....	101
2.5.3.2. Mali Kural Uygulamalarının Mali Disiplin Göstergelerine Yansıması..	102
2.5.4. Brezilya’da Mali Kural Uygulamaları.....	104
2.5.4.1. Brezilya’da Mali Kural Uygulama Prosedürü.....	105
2.5.4.2. Mali Kural Uygulamalarının Mali Disiplin Göstergelerine Yansıması..	107
<b>2.6. MALİ KURALLAR VE MALİ DİSİPLİN İLİŞKİSİ ÜZERİNE GENEL DEĞERLENDİRME.....</b>	<b>109</b>

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### EKONOMETRİK ANALİZ

<b>3.1. LİTERATÜR ÖZETİ.....</b>	<b>117</b>
<b>3.2. YÖNTEM VE VERİLER.....</b>	<b>120</b>
3.2.1. Panel Veri Analizi.....	120
3.2.2. Panel Veri Analizinin Avantajları ve Dezavantajları.....	120
3.2.3. Panel Veri Modelleri.....	121
3.2.3.1. Statik Panel Modeli ve Panel Verilerde Model Seçimi.....	122
3.2.3.2. Sabit Etkiler Modeli.....	122
3.2.3.3. Tesadüfî Etkiler Modeli (Rassal Etkiler Modeli).....	124
3.2.3.4. Ortak (Havuzlanmış) Regresyon Modeli.....	125
3.2.3.5. Hausman Testi.....	125

3.2.4. Panel Birim Kök Testleri.....	126
3.2.4.1. Levin – Lin – Chu (LLC) Testi.....	127
3.2.4.1. Breitung Panel Birim Kök Testi.....	128
3.2.4.3. Hadri Panel Birim Kök Testi.....	129
3.2.4.4. Im, Pesaran ve Shin (IPS) Testi.....	129
<b>3.3. ANALİZ.....</b>	<b>130</b>
3.3.1. Veri Seti ve Model.....	131
3.3.2. Panel Birim Kök Testi Sonuçları.....	132
3.1.3. Panel Regresyon Analiz Sonuçları.....	132
<b>SONUÇ VE DEĞERLENDİRME.....</b>	<b>136</b>
<b>KAYNAKLAR.....</b>	<b>144</b>
<b>ÖZGEÇMİŞ.....</b>	<b>165</b>



## TABLolar VE ŞEKİLLER

<b>Tablo 1.1.</b> Seçilmiş Ülkelerde Mali Kuralların Öncelikli Amaçları.....	21
<b>Tablo 1.2.</b> AB Mali Kurallarının Optimal Kuralın Nitelikleri Açısından Değerlendirilmesi.....	25
<b>Tablo 1.3.</b> Başlıca Mali Kural Türleri.....	30
<b>Tablo 1.4.</b> Seçilmiş Ülkelerde Mali Kural Türleri.....	36
<b>Tablo 2.1.</b> ABD’de Mali Kural Uygulamaları.....	48
<b>Tablo 2.2.</b> Euro Rekabet Paktında Yer Alan Mali Kural Düzenlemeleri.....	56
<b>Tablo 2.3.</b> AB Üyesi Ülkelerin Bütçe Açığı Performansı.....	58
<b>Tablo 2.4.</b> AB Üyesi Ülkelerin Kamu Borç Stoku Performansı.....	61
<b>Tablo 2.5.</b> 4749 Sayılı Kanun Çerçevesinde Getirilen Uygulamaların Karşılaştırılması.....	70
<b>Tablo 2.6.</b> Yeni Zelanda’da Uygulanan Mali Kuralın Özellikleri.....	76
<b>Tablo 2.7.</b> Belçika’da Uygulanan Mali Kuralın Özellikleri.....	80
<b>Tablo 2.8.</b> Danimarka’da Uygulanan Mali Kuralın Özellikleri.....	82
<b>Tablo 2.9.</b> İngiltere’de Uygulanan Mali Kuralın Özellikleri.....	86
<b>Tablo 2.10.</b> İsviçre’de Uygulanan Mali Kuralın Özellikleri.....	89
<b>Tablo 2.11.</b> Şili’de Uygulanan Mali Kuralın Özellikleri.....	93
<b>Tablo 2.12.</b> Şili’de Uygulanan Mali Kural Hedefleri ve Gerçekleşmeleri.....	93
<b>Tablo 2.13.</b> Meksika’da Uygulanan Mali Kuralın Özellikleri.....	97
<b>Tablo 2.14.</b> Meksika’da Uygulanan Mali Kural Hedefleri ve Gerçekleşmeleri.....	98
<b>Tablo 2.15.</b> Arjantin’de Mali Kural Açık Hedefi ve Gerçekleşmeleri.....	100
<b>Tablo 2.16.</b> Arjantin’de Uygulanan Mali Kuralın Özellikleri.....	101
<b>Tablo 2.17.</b> Brezilya’da Uygulanan Mali Kuralın Özellikleri.....	105
<b>Tablo 2.18.</b> Brezilya’da Faiz Dışı Fazla Hedefi ve Gerçekleşmeleri.....	106
<b>Tablo 3.1.</b> EKKKDM, Bireyler İçi Etki Modeli ve Bireyler Arası Etki Modelinin Karşılaştırılması.....	123
<b>Tablo 3.2.</b> Değişkenlerin Tanımlanması.....	131
<b>Tablo 3.3.</b> Değişkenlere Ait Tanımlayıcı İstatistikler.....	131
<b>Tablo 3.4.</b> Panel Birim Kök Testleri.....	132
<b>Tablo 3.5.</b> Model 1-Hausman Testi Sonuçları.....	133
<b>Tablo 3.6.</b> Model 1-Rassal Etkili Modele Göre Panel Regresyon Sonuçları.....	134
<b>Tablo 3.7.</b> Model 2-Hausman Testi Sonuçları.....	135

<b>Tablo 3.8.</b> Model 2-Sabit Etkili Modele Göre Panel Regresyon Sonuçları.....	135
<b>Şekil 1.1.</b> Optimal Mali Kuralın Özellikleri.....	26



## GRAFİKLER

<b>Grafik 2.1.</b> ABD’de Bütçe Açıkları.....	49
<b>Grafik 2.2.</b> ABD’de Kamu Borçları.....	50
<b>Grafik 2.3.</b> 1992 yılında AB Üyesi Ülkelerinin Bütçe Açığı Kriterini Yerine Getirme Performansı (1992-2016).....	59
<b>Grafik 2.4.</b> 1995 yılında AB’ye Katılan Ülkelerin Bütçe Açığı Kriterini Yerine Getirme Performansı (1995-2016).....	59
<b>Grafik 2.5.</b> 2004 yılında AB’ye Katılan Ülkelerin Bütçe Açığı Kriterini Yerine Getirme Performansı (2004-2016).....	60
<b>Grafik 2.6.</b> 2007 ve 2013 yılında AB’ye Katılan Ülkelerin Bütçe Açığı Kriterini Yerine Getirme Performansı (2007-2016).....	61
<b>Grafik 2.7.</b> 1992 yılında AB Üyesi Ülkelerinin Kamu Borç Stoku Kriterini Yerine Getirme Performansı (1992-2016).....	62
<b>Grafik 2.8.</b> 1995 yılında AB’ye Katılan Ülkelerin Kamu Borç Stoku Kriterini Yerine Getirme Performansı (1995-2016).....	63
<b>Grafik 2.9.</b> 2004 yılında AB’ye Katılan Ülkelerin Kamu Borç Stoku Kriterini Yerine Getirme Performansı (2004-2016).....	63
<b>Grafik 2.10.</b> 2007 ve 2013 yılında AB’ye Katılan Ülkelerin Kamu Borç Stoku Kriterini Yerine Getirme Performansı (2007-2016).....	64
<b>Grafik 2.11.</b> Türkiye’de Bütçe Açıkları.....	74
<b>Grafik 2.12.</b> Türkiye’de Kamu Borçları.....	75
<b>Grafik 2.13.</b> Yeni Zelanda’da Bütçe Açıkları.....	78
<b>Grafik 2.14.</b> Yeni Zelanda’da Kamu Borçları.....	79
<b>Grafik 2.15.</b> Belçika’da Bütçe Açıkları.....	81
<b>Grafik 2.16.</b> Belçika’da Kamu Borçları .....	82
<b>Grafik 2.17.</b> Danimarka’da Bütçe Açıkları.....	85
<b>Grafik 2.18.</b> Danimarka’da Kamu Borçları.....	85
<b>Grafik 2.19.</b> İngiltere’de Bütçe Açıkları.....	88
<b>Grafik 2.20.</b> İngiltere’de Kamu Borçları.....	89
<b>Grafik 2.21.</b> İsviçre’de Bütçe Açıkları.....	91
<b>Grafik 2.22.</b> İsviçre’de Kamu Borçları.....	92
<b>Grafik 2.23.</b> Şili’de Bütçe Açıkları.....	95
<b>Grafik 2.24.</b> Şili’de Kamu Borçları.....	96

<b>Grafik 2.25.</b> Meksika’da Bütçe Açıkları.....	99
<b>Grafik 2.26.</b> Meksika’da Kamu Borçları.....	100
<b>Grafik 2.27.</b> Arjantin’de Bütçe Açıkları.....	103
<b>Grafik 2.28.</b> Arjantin’de Kamu Borçları.....	104
<b>Grafik 2.29.</b> Brezilya’da Bütçe Açıkları.....	107
<b>Grafik 2.30.</b> Brezilya’da Kamu Borçları.....	108



## KISALTMALAR

**AB:** Avrupa Birliği

**ABD:** Amerika Birleşik Devletleri

**ADF:** A. Dickey-Fuller Testi

**BDDK:** Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu

**BK:** Belediyeler Kanunu

**CFE:** Elektrik Şirketi (Meksika)

**DPT:** Devlet Planlama Teşkilatı

**ECOFIN:** Avrupa Birliği Ekonomi ve Maliye Bakanları Konseyi

**ECU:** Avrupa Birliği Para Birimi

**EKK:** En Küçük Kareler

**EKKKDM:** En Küçük Kareler Kukla Değişen Modeli

**EMU:** Avrupa Ekonomik ve Parasal Birliği

**EURO:** Avrupa Birliği Para Birimi

**FRL:** Mali Sorumluluk Yasası

**GLS:** Genelleştirilmiş En Küçük Kareler

**GMM:** Generalized Method of Moments

**GRH:** Gramm-Rudman-Hollings Kanunu

**GSYİH:** Gayri Safi Yurtiçi Hâsıla

**HFC:** Yüksek Mali Konsey

**IMF:** Uluslar arası Para Fonu

**IPS:** Im, Pesaran ve Shin Testi

**İÖİK:** İl Özel İdare Kanunu

**KİK:** Kamu İhale Kanunu

**KİT:** Kamu İktisadi Teşebbüsleri

**KKBG:** Kamu Kesimi Borçlanma Gereği

**KMYKK:** Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu

**LLC:** Levin, Lin ve Chu Testi

**LSDV:** En Küçük Kareler Kukla Değişkeni

**Md:** Madde

**MKKT:** Mali Kural Kanun Tasarısı

**MÖ:** Milattan Önce

**S:** Sayfa

**OECD:** Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü

**OLS:** Ordinary Least Squares

**OVMP:** Orta Vadeli Mali Plan

**OVP:** Orta Vadeli Program

**P:** Page

**PAYGO:** Pay-As-You-Go

**PEMEX:** Petrol Şirketi (Meksika)

**PP:** Phillips-Perron Testi

**TCMB:** Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası

**TL:** Türk Lirası

## ÖZET

Gelişmiş ve gelişmekte olan birçok ülkede özellikle 1980'li yıllardan itibaren bütçe açıklarının artması, kamu borçlarının boyutlarını genişleterek mali disiplinin ve makroekonomik istikrarın bozulmasına neden olmuştur. Bu gelişmeler sonrasında, mali disiplinin sağlanması, maliye politikasında öngörülebilirliğin artırılması ve makroekonomik istikrarın sağlanması amacıyla birçok ülkede mali kural uygulamaları hızla yaygınlık kazanmıştır.

Mali kural uygulayan ülke sayısının giderek artmasında iki unsur ön plana çıkmaktadır. Bunlardan ilki, mali kural uygulayan ülkelerde mali disiplinin sağlanması ve sürdürülmesi yolunda önemli başarılar elde edilmiş olmasıdır. İkincisi ise, mali kural uygulayan ülkelerde makroekonomik performansın olumlu etkilendiği görüşünün giderek yaygınlaşmasıdır. Bu bakımdan çalışmada, seçilmiş ülke deneyimleri ışığında mali kural uygulamalarının mali disiplinin sağlanması ve sürdürülmesinde yararlı olduğu tezi kanıtlanmaya çalışılmış ve mali kural uygulamalarının makroekonomik performans üzerindeki etkisi incelenmiştir.

Çalışma üç bölümden oluşmaktadır. İlk bölümde, mali kuralların kavramsal ve kuramsal çerçevesi ele alınmıştır. İkinci bölümde, mali kuralların mali disiplinin sağlanması ve sürdürülmesinde yararlı olduğu tezi, seçilmiş ülke deneyimleri ışığında kanıtlanmaya çalışılmıştır. Üçüncü bölümde ise, mali kurallar-makroekonomik performans ilişkisi seçilmiş ülkeler üzerinden ekonometrik analiz yöntemiyle değerlendirilmiştir.

## **ABSTRACT**

Increasing budget deficits, particularly in the developed and developing countries since the 1980s, has worsened fiscal discipline and macroeconomic stability by expanding the scope of public debt. Following these developments, fiscal rule implementations in many countries have become rapidly widespread in order to ensure fiscal discipline, increase fiscal policy predictability and ensure macroeconomic stability.

Two factors are at the forefront in the increasing number of countries implementing fiscal rules. The first is that significant achievements have been achieved in the direction of ensuring and sustaining fiscal discipline in countries that implement fiscal rules. The second is that it is increasingly widespread that macroeconomic performance is positively affected in countries that implement fiscal rules. In this regard, it is tried in this study to prove that fiscal rule practices in the light of experience of selected countries are beneficial in maintaining and sustaining fiscal discipline, and examined the impact of fiscal rule applications on macroeconomic performance.

The study consists of three parts. In the first part, the conceptual and theoretical framework of the fiscal rules is considered. In the second part, the thesis that fiscal rules are useful in maintaining and sustaining fiscal discipline has been tried to be proven in the light of selected country experiences. In the third chapter, the relation between fiscal rules and macroeconomic performance is evaluated by econometric analysis over selected countries.



## ÖNSÖZ

Geçmişini oldukça eskiye dayansa da, mali kural uygulamaları 1990'lı yıllardan itibaren hız kazanmıştır. Mali kuralların 1992 yılında AB'de uluslar üstü düzeyde kabul görmesi ve 1994 yılında Yeni Zelanda'nın "Mali Sorumluluk Yasası" çerçevesinde kural uygulamaya başlamasının ardından birçok ülke benzer düzenlemelere gitmiştir. Mali kural uygulayan ülke sayısının giderek artmasında iki unsur ön plana çıkmaktadır. Bunlardan ilki, mali kural uygulayan ülkelerde mali disiplinin sağlanması ve sürdürülmesi yolunda önemli başarılar elde edilmiş olması; ikincisi ise, mali kural uygulayan ülkelerde makroekonomik performansın olumlu etkilendiği görüşünün giderek yaygınlaşmasıdır.

Mali kurallar üzerine yapılan akademik çalışmalarda daha çok bu uygulamaların teorik çerçevesinin ve mali disiplinin sağlanmasına yaptığı katkının ele alındığı görülmektedir. Ancak son yıllarda mali kuralların teorik çerçevesi ve mali disiplinin sağlanmasına yaptığı katkıdan ziyade makroekonomik performans üzerindeki etkisi ele alınmaktadır.

Mali kurallar, maliye politikası araçları olan vergi, harcama, bütçe, borçlanma üzerine getirilen daimi sınırlama ve düzenlemelerdir. Bu sınırlama ve düzenlemelerin ülkelerin ihtiyaçlarına ve önceliklerine göre değişeceği aşikârdır. Kaldı ki iyi tasarlanmış ve başarılı bir şekilde uygulanan mali kurallar, mali disiplinin sağlanmasına yardımcı olmaktadır. Bu bakımdan çalışmada, öncelikle seçilmiş ülke deneyimleri ışığında mali kuralların mali disiplinin sağlanmasına ve sürdürülmesinde yararlı olduğu tezi kanıtlanmaya çalışılmıştır. Daha sonra ise mali kurallar-makroekonomik performans ilişkisi seçilmiş ülkeler üzerinden Panel Veri Analizi yapılarak değerlendirilmiştir.

Bu çalışmanın gerçekleştirilmesinde, desteğini esirgemeyen, her kapısını çalışmada tebessümle karşılayan değerli hocam Prof. Dr. Recep Tarı'ya ve Prof. Dr. Yüksel Bayraktar'a teşekkürlerimi sunuyorum. Yine çalışmanın tamamlanmasına görüş ve önerileriyle değer katan Dr. Öğretim Üyesi Tezcan Abasız'a, Dr. Öğretim Üyesi Ahmet Kamacı'ya ve Doç. Dr. Ferhat Pehlivanoglu'na teşekkür ediyorum.

Elbette aile ve arkadaşlar unutulmaz. Başta Annem ve Kardeşlerim ile bu süreçte kızıma hem anne hemde baba olan Eşim Ebru Güneş'e ve kızım Zeynep Ceylin'e manevi desteğinden dolayı şükranlarımı sunuyorum. Arkadaşlarım Yakup Temkiner'e İlkay Çimen'e, Nilüfer Sarı ablama ve Hatice Kübra Barbaros'a maddi ve manevi desteğinden

dolayı teŖekkürü borç bilirim. Yine değerli arkadaŖım Öğretim Görevlisi Nuh Ali Türel'e, Yunus Yılmaz'a ve Yusuf Tülay'a teŖekkür ederim.

**Hakan GÜNEŖ**



## GİRİŞ

1929 Büyük Buhranın ardından Keynes'in fikirleriyle yeşeren iradi maliye politikaları özellikle 1950'li yıllardan sonra uygulama alanı bulmuş ve ekonomik sorunların çözümünde etkinliğini 1970'li yıllara kadar sürdürmüştür. Ancak hükümetlere geniş yetkiler tanıyan iradi maliye politikaları sonucu artan kamu harcamaları, bütçe açıklarını ile borçlanmayı beraberinde getirmiş ve bu durum mali disiplinden büyük ölçüde sapmalara yol açmıştır. Nitekim 1970'li yıllarda ekonomilerde yüksek enflasyon ile birlikte işsizliğin artması yani stagflasyon sorunun yaşanması bir yandan 1970'li yıllara kadar uygulanan iradi maliye politikalarının sorgulanmasına, diğer yandan mali disiplini yeniden tesis edilmesi ve makroekonomik istikrarın sağlanması için mali kuralların yararlı olacağı fikrini öne çıkarmıştır.

1970'li yıllarda Anayasal İktisat yaklaşımının akademik ve kurumsal anlamda giderek kabul görmeye başlaması, mali kural uygulama fikrinin yaygınlaşmasında ayrı bir öneme sahip olmuştur. Anayasal iktisatçılara göre, politikacı ve bürokratlar ile seçmen ve baskı çıkar gruplarının karşılıklı mübadele ilişkisi içinde kendi çıkarlarını maksimize etme eğilimleri, kamu harcamalarının artmasına, bütçe açıklarına ve bunun finansmanı için borçlanmaya gidilmesine ve böylece mali disiplinden önemli ölçüde sapmalara neden olmaktadır. Kaldı ki Anayasal iktisatçılara göre, anayasalara mali yetkileri sınırlayan hükümler konulmadığı sürece hükümetler ve bürokratlar bu yetkilerini toplum yararından ziyade kendi çıkarları için kullanabileceklerdir. Bu bakımdan mali kuralların anayasal ve yasal temellere dayandırılması fikrinin Anayasal İktisat yaklaşımı çerçevesinde ortaya çıktığı söylenebilir.

Mali kurallara olan ilginin ve uygulayan ülke sayısının artmasında 1992 yılında Maastricht Anlaşmasıyla birlikte Avrupa Birliği'nin uluslar üstü düzeyde mali ve parasal kuralları uygulamaya başlaması da etkili olmuştur. Maastricht Anlaşmasına göre AB'ye üye ülkelerin bütçe açığının GSYİH'ya oranı %3'ü ve kamu borç stokunu GSYİH'ya oranı ise %60'ı aşmamalıdır.

Mali kural uygulamalarının yaygınlaşmasında rolü olan bir diğer faktör ise bilgi ve iletişim teknolojilerinin gelişmesi sonucu, mali saydamlık ve sorumluluk ahlakının önem kazanmaya başlamasıdır. Bilgi ve iletişim teknolojilerindeki gelişmeler, uygulanacak olan para ve maliye politikaları hakkında seçmenlerin daha hızlı bilgi sahibi olmasına imkân sağlamıştır. Bu durum, politikacıların alacakları kararlarda daha şeffaf, daha güvenilir ve belirli bir kurala dayalı politikalar izlemelerine neden olmaktadır.

Maliye politikası kuralları, literatürde mali kurallar olarak ifade edilmektedir. Farklı tanımları olmakla birlikte mali kurallar, çeşitli maliye politikası araçları üzerine konulan daimi sınırlamalar ve düzenlemeler şeklinde tanımlanabilir. Mali kurallar, vergi, harcama, bütçe açığı ve borç stoku gibi mali araçlara ilişkin rakamsal hedefler şeklinde belirlenebileceği gibi, bu değişkenlerin GSYİH'ye oranı şeklinde de belirlenebilmektedir. Mali kurallardan beklenen en önemli işlev ise, mali disiplini sağlayıp sürdürülebilir hale getirerek fiyat istikrarı, makroekonomik istikrar ve ekonomik büyümeyi sağlamak olduğu söylenebilir.

Mali kural uygulayan ülke sayısı 1990'lı yıllara 7 iken, bu sayı 2017 yılına gelindiğinde 100'e yaklaşmıştır. Mali kural uygulayan ülke sayısının giderek artmasında iki unsur ön plana çıkmaktadır. Bunlardan ilki, mali kural uygulayan ülkelerde mali disiplinin sağlanması ve sürdürülmesi yolunda önemli başarılar elde edilmiş olması; ikincisi ise, mali kural uygulayan ülkelerde makroekonomik performansın olumlu etkilendiği görüşünün giderek yaygınlaşmasıdır. Bu bakımdan çalışmanın amacı, mali kurallar mali disiplinin sağlanmasında yararlı mı? Mali disiplin sağlanması makroekonomik performans olumlu etkiler mi? Sorularına cevap aramaktır.

Çalışmada literatür araştırması, deneysel kanıtlar ve ekonometrik analiz olmak üzere üç yöntem kullanılmıştır. Mali kuralların kavramsal ve kuramsal çerçevesi ele alınırken literatür araştırması yapılması; ikincisi, mali kural uygulamalarının mali disiplinin sağlanması ve sürdürülmesinde yararlı olduğu tezi savunulurken seçilmiş ülkeler ele alınarak deneysel kanıtların kullanılması; üçüncüsü ise, mali kural uygulamalarının makroekonomik performans üzerindeki etkisi değerlendirilirken ekonometrik analiz yapılmasıdır.

Çalışmanın birinci bölümünde, mali kurallar tanımlandıktan sonra mali kuralı ortaya çıkaran gelişmeler ülke uygulamaları çerçevesinde ele alınmış, daha sonra mali kuralları ortaya çıkaran teorik ve pratik gelişmeler ile mali kuralların amaçlarına değinilmiştir. Sonrasında mali kurallardan beklenen amaçların ortaya çıkması için mali kurallar düzenlenirken taşıması gereken özellikler ve optimal mali kuralın taşıması gereken özellikler ortaya konulmaya çalışılmıştır. Çalışmanın devam eden kısmında mali kural türleri irdelenmiş ve mali disiplinin sağlanmasında ölçüt olarak hangi mali araca ilişkin kuralın tercih edildiğine yer verilmiştir. Son olarak mali kurallara yöneltilecek eleştiriler, yararları ve sakıncaları çerçevesinde ele alınmıştır.

Çalışmanın ikinci bölümünde, seçilmiş ülke deneyimleri ışığında mali kuralların mali disiplinin sağlanmasına yardımcı olduğu tezinin kanıtlanmasına geçilmiştir. Öncelikle büyük gelişmiş ekonomi olan ABD’de mali kural uygulamaları ve bu uygulamaların mali disiplin göstergelerine yansımaları ele alınmıştır. Daha sonra mali kurallara ilişkin uluslar üstü uygulama olan AB ülkeleri ele alınmış ve Maastricht kriterleri mali performansın bir ölçütü olarak kabul edilerek üye ülkelerin mali performansları karşılaştırmalı olarak değerlendirilmiştir. Çalışmanın devamında 2001 Bankacılık Krizi sonrası Türkiye’de mali kural sayılabilecek düzenlemeler ve bu düzenlemeleri sonrasında bütçe açığı ve kamu borçları gibi mali disiplin göstergelerinin nasıl etkilendiği incelenmiştir. Daha sonra seçilmiş gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde mali kural uygulamaları ve bu uygulamaların mali disiplin göstergelerine yansımaları incelenmiştir. Son olarak ele alınan ülke uygulamaları ışığında mali kuralların mali disiplin göstergelerine etkisi hakkında genel bir değerlendirme yapılmıştır.

Çalışmanın üçüncü bölümünde ise, seçilmiş ülkelerde mali kuralların makroekonomik performans üzerindeki etkisi ekonometrik analiz yapılarak incelenmiştir. Mali kural uygulayan seçilmiş 24 ülkenin 1988-2016 yıllarını kapsayan 29 yıllık dönemde mali kural uygulaması öncesi ve sonrası bütçe açığı, enflasyon oranı ve büyüme oranları uygun ekonometrik yöntem yardımıyla ölçülmüştür. Böylece mevcut örneklem hacmi ve ele alınan dönem itibariyle seçilmiş ülkelerde mali kuralların makro ekonomik performans üzerindeki etkisi ortaya konulmaya çalışılmıştır.

## BİRİNCİ BÖLÜM

### KAVRAMSAL VE KURAMSAL ÇERÇEVE

Özellikle 1980’li yıllardan itibaren gelişmiş ve gelişmekte olan birçok ülkede bütçe açıklarının artması, kamu borçlarının boyutlarını genişleterek mali disiplinin ve makroekonomik istikrarın bozulmasına neden olmuştur. Bu gelişmeler sonrasında, mali disiplinin sağlanması, maliye politikasında öngörülebilirliğin artırılması ve makroekonomik istikrarın sağlanması amacıyla birçok ülkede mali kural uygulamaları hızla yaygınlık kazanmıştır. Mali kuralların ortaya çıkışı oldukça geçmişe uzansa da, söz konusu mali kuralların sayısal sınırlamalar şeklinde anayasal ve yasal temellere dayandırılması 1990’li yıllardan itibaren mümkün olmuştur.

Çalışmanın birinci bölümünde, mali kuralların kavramsal ve kuramsal çerçevesi ele alınmıştır. Bu bağlamda mali kuralların tanımlanması, mali kuralları ortaya çıkaran gelişmeler, mali kuralların başlıca amaçları, mali kuralların optimal nitelikleri ve optimal kural arayışı, mali kural türleri ve mali kurallara yöneltilen eleştirilere yer verilmiştir.

#### 1.1. MALİ KURALLARIN TANIMI

Maliye politikası kuralları, literatürde mali kurallar olarak ifade edilmektedir. Farklı tanımları olmakla birlikte mali kurallar, çeşitli maliye politikası göstergeleri (veya araçları) için konulan sınırlamalar ve düzenlemelerdir. Bu sınırlamalar, maliye politikası araçlarına ilişkin rakamsal hedefler şeklinde belirlenebileceği gibi, bu büyüklüklerin GSYİH’ye oranı şeklinde de belirlenebilmektedir. Aşağıda mali kurallara ilişkin literatürde yer alan bazı tanımlara yer verilmiştir.

Kopits ve Symansky mali kuralları, mali performansı güçlendirmeye yönelik çeşitli maliye politikası araçları üzerine konulan daimi sınırlamalar şeklinde tanımlamıştır (Kopits ve Symansky, 1998: 1). Bu tanımda mali kurallar mali performansın bir göstergesi olarak kabul edilmektedir. Kennedy ve Rubbins mali kuralları, bütçe, borçlanma, harcama veya vergileme gibi bir veya birden fazla mali araca özel bir limit koyan maliye politikası araçları üzerindeki yasal veya anayasal sınırlamalar olarak ifade etmiştir (Kennedy ve Rubbins, 2001: 2). Hallerberg ve diğerleri tarafından yapılan bir başka tanımda ise mali kurallar, hükümetlerin bütçe ile ilgili karar alma ve uygulama süreçlerini düzenleyen hukuki normlar bütünü şeklinde ifade edilmiştir (Hallerberg ve diğerleri, 2004: 15). Bu tanımlamalardan yola çıkıldığında

maliye politikası araçları üzerine getirilen tüm sınırlamalar, mali kurallar olarak isimlendirilebilir.

Yar ise mali kuralları, bütçe açığı, kamu harcamaları ve vergi gelirleri gibi bazı mali performans göstergeleri üzerinde konulan yasal sınırlamalar ya da maliye politikası üzerinde konulan daimi sınırlamalar olarak tanımlanmaktadır (Yar, 2014: 38). Bazı çalışmalarda da mali kurallar, hükümetin mali kredibilitésini arttırmak ve mali disiplini sağlamlaştırmaya yönelik kurumsal bir araç olarak ifade edilmektedir (Cottarelli, 2009: 3). Özetle mali kurallara ilişkin tanımların iki noktada birleştiği görülmektedir. Bunlardan ilki, mali kuralların mali araçlara ilişkin daimi bir kısıt veya sınırlama getiren düzenleme olması; ikincisi ise maliye politikası araçlarına ilişkin hükümeti bağlayıcı bir hedef içermesidir.

## **1.2.MALİ KURALLARI ORTAYA ÇIKARAN GELİŞMELER**

Günümüzde birçok gelişmiş ve gelişmekte olan ülke mali kural uygulanmalarına yönelmektedir. Mali kurallardan beklenen en önemli işlev ise, mali disiplini sağlayıp sürdürülebilir hale getirerek fiyat istikrarı, makroekonomik istikrar ve ekonomik büyümeyi sağlamak olduğu söylenebilir (Pınar, 2006: 150).

Mali kuralların ortaya çıkışı oldukça geçmişe uzansa da<sup>1</sup>, söz konusu mali kuralların sayısal sınırlamalar şeklinde anayasal ve yasal temellere dayandırılması 1990'li yıllardan itibaren mümkün olmuştur (Kopits, 2001: 3). Çalışmanın bu kısmında 1990'lı yıllara kadar geline süreçte mali kural arayışlarına yön veren akımlar ele alındıktan sonra, mali kural uygulamalarının yaygınlaşmasına zemin hazırlayan bazı teorik ve pratik gelişmeler ele alınmıştır.

### **1.2.1. Ülke Uygulamaları Işığında Mali Kurallara Geçiş Süreci**

Mali disiplinin sürdürülmesine yönelik kurumsal bir araç niteliği taşıyan mali kural arayışının üç ayrı akımla şekillendiğini söylemek mümkündür. Bu bakımdan mali kurallara ilişkin ilk akım, denk bütçe ve denk bütçede altın kural uygulamasıdır. Denk bütçe kuralında, kamu harcama düzeyi vergilere eşit gerçekleştirilmesi esas alınmaktadır. Denk bütçede altın kural ise, devletin cari harcamaları vergilere eşit olmalı sadece yatırım harcamaları için borçlanmaya gidilmesini esas almaktadır. Denk bütçede altın kural, 19. Yüzyılın ikinci

---

<sup>1</sup> Örneğin, Cicero MÖ 63'te "bütçenin denk olması, hazine kasasının yeniden dolması ve devlet borcunun azaltılması" gerektiğini ifade etmektedir (Kopits, 2001: 3).

yarısından itibaren ABD’de birçok eyalette ve 1920’li yıllardan itibaren İsviçre’de bazı kantonlarda uygulanmıştır (Kopits, 2001: 3-4).

İkinci akım, İkinci Dünya Savaşının ardından Almanya, İtalya, Japonya, Hollanda gibi ülkelerde para politikası çerçevesinde oluşturulan ekonomik istikrar programlarını destekleyici denk bütçe kurallarını getirmeleridir. Diğer yandan 1960’lı yıllarda Endonezya’nın da aralarında bulunduğu çoğu gelişmekte olan ülkede, bütçe açıklarının Merkez Bankası kaynaklardan finansmanını sınırlandıracak bazı kurallar gündeme gelse de, parasal finansmana bir şekilde devam edilmiş ve mali saydamlığın sağlanamaması mali kurallara ilişkin uyum çalışmalarının başarısını azaltmıştır (Kopits, 2001: 4).

Üçüncü ve son akım ise, Yeni Zelanda’nın para politikası kuralı olarak enflasyon hedeflemesi stratejisine geçmesinin ardından 1994 kabul edilen “Mali Sorumluluk Yasası” ile birlikte başlamıştır. Yeni Zelanda’da kabul edilen bu yasanın ardından birçok gelişmiş ve gelişmekte olan ülke, mali kurallar uygulamaya başlamıştır (Kopits, 2001: 5). Öyle ki mali kural uygulayan ülke sayısı 1990 yılında Almanya, Fransa, ABD, Lüksemburg, İspanya, Japonya ve İtalya olmak üzere toplam 7’dir (Demir ve İnan, 2011: 31). Bu sayı hızla artarak Mayıs 2015 itibarıyla 89’a çıkmış (Yalvaç, 2015: 3) ve 2017 yılı itibarıyla 100’e yaklaşmıştır (Lledó ve diğerleri, 2017: 2).

Ülke uygulamalarına bakıldığında, ABD’de sayısal kurallar federal seviyede ilk olarak 1980’lerin ortalarında Gramm- Rudman-Hollings Yasasıyla konulmuş ve 1990 yılında Bütçe Uygulama Kanunu getirilmiştir. Japonya ise 1997’de bütçe dengesi için sayısal bir limit getirirken, Kanada 1991’de, 1996’ya kadar olan bütün devlet harcamaları için bir sınırlama getirmeyi amaçlayan Federal Harcama Kontrol Yasasını çıkarmıştır. Aynı dönemlerde özellikle Latin Amerika ülkeleri başta olmak üzere çoğu gelişmekte olan ülke bütçe açıkları sınırlayan kurallar uygulamaya başlamışlardır. AB’de ise mali kurallar 1992 yılında Maastricht Anlaşması ile uygulanmaya başlamış, bütçe açığı ve kamu borç stokuna ilişkin sayısal kurallar getirilmiştir. Bu kurallar aynı zamanda Ekonomik ve Parasal Birliğe (EMU) giriş için ön koşul olarak kabul edilmiştir. Maastricht Antlaşmasıyla getirilen mali kurallarına daha sonra İstikrar ve Büyüme Pakti ile devam edilmiştir. İstikrar ve Büyüme Pakti ile birlikte, bütçe açığına ilişkin getirilen sayısal sınırları aşan üye ülkelere yönelik bir yaptırım mekanizması oluşturulmuştur (Günaydın ve Eser, 2010: 65-66). Bu değerlendirmeler ışığında mali kuralların bütçe disiplini sağlamak ve önemli boyutlara ulaşan kamu borçlarının



azaltılması amacıyla özellikle 1990'lı yıllardan itibaren birçok ülkede uygulama alanı bulduğu görülmektedir.

### **1.2.2. Mali Kuralların Ortaya Çıkmasına Zemin Hazırlayan Teorik ve Pratik Gelişmeler**

Mali kural uygulamalarının yaygınlaşmasına zemin hazırlayan teorik ve pratik gelişmeleri aşağıdaki başlıklar altında toplamak mümkündür. Bunlar:

- İradi maliye politikalarının ve sosyal refah devleti anlayışının ortaya çıkardığı sonuçlar,
- Anayasal iktisat görüşünün giderek önem kazanmaya başlaması,
- AB başta olmak üzere mali kuralların uluslar üstü düzeyde uygulama alanı bulması,
- Bilgi ve iletişim teknolojilerindeki gelişmeler sonucu, mali şeffaflık ve sorumluluk ahlakının önem kazanmaya başlamasıdır (Günaydın ve Eser, 2010: 66).

Mali kural uygulamalarının ortaya çıkmasına ve yaygınlaşmasına zemin hazırlayan söz konusu gelişmelerin ayrı ayrı ele alınması yararlı olacaktır.

#### **1.2.2.1. İradi Maliye Politikalarının ve Sosyal Refah Devleti Anlayışının Ortaya Çıkardığı Sonuçlar**

1929 Büyük Buhranın ardından Keynes fikirleriyle yeşeren iradi maliye politikaları özellikle 1950'li yıllardan sonra uygulama alanı bulmuş ve ekonomik sorunların çözümünde etkinliğini 1970'li yıllara kadar sürdürmüştür. Ancak hükümetlere geniş yetkiler tanıyan iradi maliye politikaları sonucu artan kamu harcamaları, bütçe açıklarını ve borçlanmayı beraberinde getirmiş ve bu durum mali disiplinden büyük ölçüde sapmalara yol açmıştır. Nitekim 1970'li yıllarda ekonomilerde yüksek enflasyon ile birlikte işsizliğin artması yani stagflasyon sorunun yaşanması bir yandan 1970'li yıllara kadar uygulanan iradi maliye politikalarının sorgulanmasına, diğer yandan mali disiplini yeniden tesis edilerek makroekonomik istikrarın sağlanması için mali kural uygulamalarının hızla yaygınlaşmasına neden olmuştur.

Hükümetlere mali araçları kullanma konusunda geniş yetkiler tanıyan iradi maliye politikaları 1970'li yıllarda baş gösteren stagflasyon sorununa çözümünde yetersiz kalmış ve

iradi maliye politikalarının kullanılmasını tartışılır hale gelmiştir. Bu tartışmalar maliye politikasında iradi politikaların mı yoksa kuralların mı ön planda tutulması gerektiği çerçevesinde gerçekleşmiştir. İradi maliye politikalarının ortaya çıkardığı bazı olumsuz sonuçlar bu politikaya olan ilginin de giderek azalmasına neden olmuştur. İradi maliye politikalarının etkileri konusunda yapılan bazı araştırmalarda bu fikri destekler sonuçlara ulaşılmıştır (Günaydın ve Eser, 2010: 63). Örneğin, Fatás ve Mihov (2003) yılında yaptığı bir çalışmada, müdahaleci bir şekilde kullanılan iradi maliye politikalarının konjonktürel dalgalanmaların etkilerini azaltmak bir yana artırdığı, üretimde dalgalanmalara neden olarak büyümeye zarar verdiği sonucuna ulaşmıştır (Fatás ve Mihov, 2003: 130-131).

İkinci Dünya Savaşı'nın ardından çoğu gelişmiş ülkede, giderek artan bütçe açıklarını azaltmak, mali disiplini yeniden tesis etmek ve mali sürdürülebilirliği sağlamak için çeşitli mali kural uygulamaları gündeme gelmiştir. Bu kuralların benimsenmesinin diğer amacı ise, iradi maliye politikalarıyla devletin piyasaya müdahalesini minimize etmek ve uygulanan ekonomi politikaların güvenilirliğini arttırmak olmuştur. Devletin ekonomideki rolünün değişmesi ve genişlemesiyle birlikte mali disiplinden sapmalar görülmeye başlamıştır. Söz konusu sapmaları ortaya çıkaran temel unsurlardan biri, özellikle 1929 Büyük Buhran'ın ardından ortaya çıkan Keynesyen düşüncenin etkisi, diğeri ise İkinci Dünya Savaşı sonrası sosyal refah devleti olma yolunda devletin görevlerinin artmasıdır. Bu iki unsur çerçevesinde iradi maliye politikası hükümetlerce yoğun bir şekilde kullanılmış artan kamu harcamalarına bağlı olarak büyük boyutlarda bütçe açıkları ortaya çıkmış, bu açıklar ise borçlanmayı zaruret haline getirmiştir. Sonuç itibarıyla, bütçe açıkları borç-faiz kısır döngüsünü tetikleyerek mali disiplinsizliğin boyutlarını genişletmiştir (Velasco, 2000:106; Günay, 2007: 1). Gelinen nokta itibarıyla mali kuralların ortaya çıkması ve giderek yaygınlaşmasında hükümetlere geniş yetki veren iradi maliye politikaları sonucu oluşan bütçe açıkları, bunun vergi veya özellikle vergi dışı kaynaklarla finansmanı ve bu açık finansmanın ortaya çıkardığı etki ve sonuçlar ana rolü oynadığı söylenebilir (Aktan ve diğerleri, 2010: iii). Kaldı ki günümüzde birçok ülkenin mali disiplinsizliği ortadan kaldırabilmek, mali disiplini tesis edip makroekonomik istikrarı sağlayabilmek için yasal ve anayasal çerçevede mali kural uygulamalarına yöneldiği görülmektedir.

### 1.2.2.2. Anayasal İktisat Görüşünün Giderek Önem Kazanmaya Başlaması

Mali kuralların ortaya çıkması ve giderek yaygınlaşmasında rolü olan bir diğer faktör ise temelleri Kamu Tercih Teorisine dayanan Anayasal İktisat görüşünün akademik ve kurumsal anlamda giderek kabul görmeye başlamasıdır. Mali kuralların anayasal ve yasal temellere dayandırılması fikrinin Anayasal İktisat yaklaşımı çerçevesinde ortaya çıktığı söylenebilir.

Anayasal İktisat yaklaşımının temelleri Kamu Tercih Teorisine dayanmaktadır<sup>2</sup>. Kamu tercihi teorisi ise kısaca “ekonomi biliminin siyaset bilimine uyarlanması” şeklinde ifade edilmektedir. Kamu tercihi teorisine göre, piyasa ekonomisinde karar alma süreçlerinde geçerli olan davranış ilkeleri kesimi karar alma süreçlerinde de geçerlidir. (Voight, 1997:15). Buchanan’a göre özel kesim veya kamu kesimi olsun insanların davranışları öz çıkarıcıdır ve bu davranış prensibi değişmeyecektir. (Buchanan, 1991: 121). Dolayısıyla kamu kesiminde de karar alma sürecinde tercihte bulunanlar yine insanlardır. İnsanlar ister politikacı, bürokrat ister seçmen olsun kamusal tercihlerde bulunurken de esasen “homo economicus” prensibi geçerli olacaktır.

Kamu kesiminde karar alma sürecinin iki önemli aktörü politikacılar ve seçmenlerdir. Anayasal iktisatçılardan Buchanan, Tullock ve Downs’a göre, hükümetler seçmenlerden oy almak amacıyla hareket ederken, seçmenlerde hükümetlerin kendilerine fayda sağlayacağından hareket ederler. Politikacılar, özellikle seçim dönemlerinde sürekli olarak kamu harcamalarını artırma eğiliminde iken bunun finansman gereği olan vergi yüklerini de artırma eğiliminde olmazlar. Böylece politikacılar oylarını, seçmeler ise faydalarını maksimize ederler. Diğer yandan hükümetler, durgunluk döneminde genişletici politika uygulayarak bütçe açığı verme eğilimindeyken, genişleme dönemlerinde daraltıcı politika uygulayarak bütçe fazlası eğiliminde olmazlar ve bu durum “asimetrik istikrar politikası” olarak ifade edilir (Alesina ve Perotti, 1996: 11). Sonuç olarak, hükümeti temsil eden politikacılar ile seçmenlerin bu davranışları bütçe açıklarına, kamu borçlarının artmasına ve mali disiplinden önemli ölçüde sapmalara neden olmaktadır.

Kamu kesiminde karar alma sürecinde yer alan bir diğer aktör ise bürokratlardır. Anayasal iktisatçı Niskanen’e göre, kurum bütçelerini genişletmek suretiyle kendi maaş, ek gelir, prestij ile yetki alanlarını genişletme eğilimindedirler. Bürokratlar kendi kurumu

---

<sup>2</sup> Kamu Tercih Teorisinin ortaya çıkışı 1950’li yıllara rastlarken, Anayasal İktisadın yaklaşımının bir disiplin olarak kabul edilmesi 1970’li yıllara rast gelmektedir (Aktan, 1997:37).

hakkında tam bilgiye sahipken, politikacılar ise eksik bilgiye sahiptirler. Bu nedenle bürokratların kurum bütçelerini genişletme talepleri, politikacılar ve parlamento kabul edilecektir (Sakal, 1998: 224.). Siyasal karar alan sürecinde bir diğer aktör ise baskı ve çıkar gruplarıdır. Anayasal iktisatçı Olson'a göre, baskı ve çıkar gruplarının politikacı ve bürokratlar üzerinde lobicilik faaliyetleri yürüterek kendilerine yönelik rant elde etmeye çalışacaklardır (Aktan, 1994: 132-34). Kamu kesiminde karar alma sürecinde rolü olan aktörler göz önüne alındığında, politikacıların oy, seçmelerin fayda, bürokratların bütçe ve baskı ve çıkar gruplarının rant maksimasyonunu sağlamaya yönelik davranış sergilemeleri söz konusu olacaktır.

Kamusal tercihlerin belirlenmesi sürecinde yer alan aktörler yani politikacılar, seçmenler, bürokratlar, çıkar ve baskı gruplarının davranışları, kamu kesiminde gereksiz ve aşırı harcamalara neden olmaktadır. Bu aktörler kendi paralarını değil, kamu kaynağı olan paraları harcarlar ve bundan fayda sağlarlar. Toplumun kaynağı harcayan politikacı ve bürokratlar genellikle kendi kaynaklarını harcamaya dönüştürürken gösterdikleri hassasiyeti göstermezler (Atılğan, 2010: 252). Bu nedenle Buchanan başta olmak üzere ve anayasal iktisatçılar, kamu kesiminde rol alan aktörlerin özel çıkar maksimizasyonu eğilimlerinin önemli ölçüde etkinsizliğin oluşacağı yani toplumsal refah kaybına yol açacağı görüşündedirler (Aktan, 2010: 318). Bu eğilimlerin demokratik yöntemlerle önlenmesi, vergileme ve harcama yetkilerinin anayasal kurullarla sınırlandırılması gerektirir (Atılğan, 2010: 250). Bu bakımdan mali kurulların ortaya çıkmasının ardında yatan temel düşüncenin, politikacıların mali araçları popülist bir şekilde, kendi çıkarları doğrultusunda kullanmalarını önleyerek mali disiplinden sapmaları dizginlemek olduğu söylenebilir (Murray ve Wilkes, 2009: 1).

Gelinen nokta itibariyle politikacı ve bürokratlar ile seçmen ve baskı çıkar gruplarının karşılıklı mübadele ilişkisi içinde kendi çıkarlarını maksimize etme eğilimleri, kamu harcamalarının artmasına, bütçe açıklarına ve bunun finansmanı için borçlanmaya gidilmesine, mali disiplinden önemli ölçüde sapmalara ve Buchanan'ın ifadesiyle devletin Leviathan'a<sup>3</sup> dönüşmesine neden olacaktır. Leviathan bir devlet ise ekonomide problemlerin ve makroekonomik istikrarsızlığın temel kaynağı olmaktadır. Anayasal iktisat yaklaşımına

---

<sup>3</sup> Leviathan, giderek büyüyen ve önüne çıkan her şeyi yutan mitolojik bir deniz canavarı olarak ifade edilir. Detaylı bilgi için bkz. Brennan, G. ve Buchanan, J. M. "Towards A Tax Constitution for Leviathan", in: Journal of Public Economics, No. 8, December-1977.

göre anayasalara mali yetkileri sınırlayan hükümler konulmadığı sürece hükümetler ve bürokratlar bu yetkilerini toplum yararından ziyade kendi çıkarları için kullanabileceklerdir.

### **1.2.2.3. Mali Kuralların Uluslar Üstü Düzeyde Uygulama Alanı Bulması: Avrupa Birliği**

Mali kuralların giderek yaygınlaşmasında rolü olan bir faktör ise Avrupa Birliği'nin 1992 yılında Maastricht Anlaşmasıyla başlayan uluslar üstü düzeyde mali ve parasal kuralları uygulamaya koymasındır.

1973 ekonomik krizinden sonra birçok gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde bütçe açıklarının giderek arttığı ve kamu borç stokunun sürdürülemez hale geldiği görülmektedir (Velasco, 2000:106). Bu durum hükümetlerin kamu harcamalarındaki artışı borçlanmayla finanse ettikleri konusunda güçlü bir eğilime sahip olduklarını göstermektedir. Bu eğilim akademik ve siyasi alanda pek çok tartışmalara neden olmuş; bu tartışmaların devamında AB ve ABD'de bütçe açığı ve kamu borç stokunun büyüklüğü ile ilgili sorunlar göz önünde tutularak kurala dayalı ekonomi politikalarının oluşturulmaya başlanmıştır. (Bohn ve Inman, 1996:1).

Mali kural uygulamalarının en kapsamlısı 1992 yılında AB'deki Maastricht Anlaşmasıyla oluşturulmuştur. Bu anlaşmaya göre AB'ye üye olmak isteyen ülkelerin, birliğe girmek için ülkenin dönemsel bütçe açığının GSYİH'ya oranı %3'ü ve kamu borç stokunu GSYİH'ya oranı ise %60'ı aşmamalıdır. Bu iki mali kural ve 1997 yılında İstikrar ve Büyüme Paktının oluşturulmasıyla birlikte yeni para bölgesi ülkelerinin bütçelerinin ihtiyatlı olması istenmektedir (Debrun ve diğerleri, 2008: 305). Maastricht Anlaşması daha çok Birliğe girmenin koşulu olarak görülürken, İstikrar ve Büyüme Paktı bütçe disiplini Avrupa Ekonomik ve Parasal Birliğinin kalıcı özelliği haline getirmeyi amaçlamaktadır (IMF, 2009: 6). Bu bakımdan mali kuralların AB'de uluslar üstü düzeyde benimsenmesi, gerek AB'ye aday ülkelerin gerekse diğer ülkelerin mali kuralları benimsemelerinde katkı sağladığı söylenebilir.

### **1.2.2.4. Bilgi ve İletişim Teknolojilerindeki Gelişmeler Sonucu Mali Şeffaflık Ve Sorumluluk Ahlakının Önem Kazanmaya Başlaması**

Mali kural uygulamalarının yaygınlaşmasında rolü olan bir diğer faktör ise bilgi ve iletişim teknolojilerinin gelişmesi sonucu, mali saydamlık (şeffaflık) ve sorumluluk ahlakının önem kazanmaya başlamasıdır. Bilgi ve iletişim teknolojilerindeki gelişmelerin, uygulanacak

olan para ve maliye politikaları hakkında seçmenlerin daha hızlı bilgi sahibi olmasına imkân sağlamıştır. Bu durum, politikacıların alacakları kararlarda daha şeffaf, daha güvenilir ve belirli bir kurala dayalı politikalar izlemelerine neden olmaktadır (Günaydın ve Eser, 2010: 65).

Bilgi ve iletişim teknolojilerinin gelişmesi sonucu artan mali saydamlık ve sorumluluk bilinci kurala dayalı para ve maliye politikalarının oluşturulmasında önemli role sahip olmuştur (Karakurt ve Akdemir, 2010: 342). Mali saydamlık, her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasına ilişkin bilgilerin belirli standartlarda düzenli, ayrıntılı, doğru ve tarafsız biçimde kamuoyuna açıklanmasıdır. Mali saydamlık, her türlü mali işleme ilişkin hesap verilebilirliği sağlayan en önemli araçtır. Şeffaf bir kamu mali yönetim sistemi, hükümetin ve buna bağlı unsurların kamu kaynaklarını hangi amaçlara yönelik ve nasıl kullandığını ve bu kullanımın etki ve sonuçları hakkında kamuoyuna ayrıntılı bilgi akışı sağlar. Diğer yandan mali şeffaflık, kamu kaynaklarını kimlerin nasıl kullandığını ve bu kullanıma ilişkin sorumluların kimler olduğunun bilinmesine imkan verir. Mali şeffaflık kamuoyunun hükümet ve bunun unsurları üzerindeki denetimini arttırdığı için, hükümetin kendi kendini sınırlayan kurallar koyması ve bu kurallara uyacağı hususunda kamuoyunu ikna etmesi daha kolaylaşır. (Gülşen, 2002: 19-25).

Ancak unutulmamalıdır ki politika yapıcılar mali kurallardan kaçmaya çalışmaya meyillidirler. Bu nedenle politika yapıcılar yasal boşluklar arayabilir, kuralları görmezden gelebilir veya onları değiştirebilirler. Kurallar, cayma şartları belirtilerek daha az katı hale getirilebilir, ancak bu durumda etkilerini kaybetmeleri de olasıdır. Mali disiplinin gerekliliklerini göz ardı etmenin politik maliyetleri, açığın artması ve borcun büyümesine göz yummanın politik faydalarına ağır bastığı sürece, hükümetler ikincisi seçeneği birincisine tercih edecektir. Kurallar mali disiplinsizliğin siyasi maliyetlerini önemli ölçüde yükselttikleri takdirde yararlıdır. Bunun anlamı, mali kuralların şeffaflık ve mali sorumluluğu artıran bağımsız mali konseyler gibi kurumsal organlarla birlikte uygulanması halinde yararlı olacağı hususudur (Wyplosz, 2012: 23).

Diğer yandan eğer hedef, uzun süreli bütçe açığı düşüşünü sağlamaksa, bu hükümden bağımsız gerçekleştirilemez ve mali konseyler gibi bağımsız organlar önemli bir rol oynayabilir. Bu organların, bütçe varsayımlarını ve ardından gelecek hesaplamaların yeterliliğini doğruladıklarında ve kendilerine resmi ve şeffaf bir prosedür uygulandığında, hükümetlerin bütçe açığı ve kamu borcuna eğilimi azaltmada en yüksek etkiye ulaştıkları

görülmektedir. (Wyplosz, 2012: 23-24). Sonuç olarak bilgi ve iletişim teknolojilerinin gelişmesiyle birlikte mali saydamlık (şeffaflık) ve sorumluluk bilincinin gelişmesi, mali kuralların cazibesini artırmıştır. Mali kurallar politikacıların zaman tutarsız politika izlemelerinin önüne geçmektedir. Dolayısıyla mali kurallar çerçevesinde hareket eden hükümet yürütülecek maliye politikasına karşı kamuoyunun desteğini alabilir.

Diğer yandan Yeni Zelanda'da 1990 yılında güvenilir bir para politikası oluşturmak amacıyla enflasyon hedeflemesi stratejisine geçilmiş ve devamında 1994 yılında "Mali Sorumluluk Kanunu" ile mali kuralları uygulamaya koyarak güvenilir bir maliye politikası oluşturma yönünde adım atmıştır. Bu kanun kapsamında, kamu kesimi bütçeleme süreçleri, şeffaf, öngörülebilir ve denetlenebilir bir yapıya kavuşturulması amaçlanmıştır. Yeni Zelanda ile başlayan bu uygulamaları, zaman içerisinde birçok ülkede etkisini göstermiştir. Günümüzde ise, özellikle gelişmekte olan ülkeler de "Mali Sorumluluk Kanunu"na benzer çeşitli düzenlemelere gitmektedir (Yereli, 2011: 8).

Mali kuralların ortaya çıkışında genel olarak yukarıda bahsedilen faktörler etkili olmakla birlikte uygulamada önemli rolü olan başka faktörler de bulunmaktadır. Bunlar, (Kennedy ve Rubbins, 2001: 3):

- Özellikle İkinci Dünya Savaşı sonrası dönemde Japonya'da olduğu gibi makroekonomik istikrarı sağlamak,
- Kanada'da bazı eyaletlerde olduğu gibi maliye politikalarının güvenilirliğini artırmak ve bütçe açıkların kapatılmasına yardımcı olmak,
- Özellikle yaşlı nüfus nedeniyle ve Yeni Zelanda'da olduğu gibi maliye politikasının uzun dönem sürdürülebilirliğini sağlamak,
- Özellikle AB'de olduğu gibi federasyon veya birlikte oluşabilecek negatif dışsallıkları azaltmak veya ortadan kaldırmak,
- Siyasi popülizmi engellemek,
- Başka finansal politikaları desteklemek ve uygulanan ekonomi politikalarının güvenilirliğini artırmak şeklinde sıralamak mümkündür.

Bu değerlendirmeler sonucunda mali kuralların ortaya çıkmasıyla birlikte, kurallardan beklenen en önemli işlev, mali disiplini sağlayıp sürdürülebilir hale getirerek fiyat istikrarı, makroekonomik istikrar ve ekonomik büyümeyi sağlamak olduğu söylenebilir (Pınar, 2006:150). Gerçekten de mali kural uygulamalarıyla, ekonomik birimlerin politika uygulayıcılarının karar ve davranışlarını önceden bilmelerini kolaylaştırmaktadır. Kuralların

olmaması halinde ekonomik birimlerin politikacıların karar ve davranışlarını tahmin etmesi gerekir ki; bu da tahminlerin doğruluğu ve isabet derecesini gündeme getirir. Hükümetlerin zaman tutarsız politika izleyebilmeleri ve buna bağlı olarak ekonomik birimlerce yapılacak yanlış tahminler, olumsuz sonuçlar ortaya çıkarabilir. Mali kuralların uygulanması, ekonomi politikalarının belirsizliğini azaltmakta ve öngörülebilirliğini artırmaktadır (Aktan ve diğerleri, 2007: 65).

### **1.3. MALİ KURALLARIN BAŞLICA AMAÇLARI**

Mali kural uygulamalarının birçok amacı bulunmaktadır. Bununla birlikte genel bir amaçtan söz etmek gerekirse mali kuralların amacının hükümetin kısa vadeli popülist eğilimlerinin önüne geçerek mali disiplini sağlamak ve sürdürmek olduğunu söylenebilir (Murray ve Wilkes, 2009: 1). Kaldı ki çoğu hükümet seçim dönemlerinde iş başında kalabilmek için vergi, borçlanma ve harcama araçlarını genişletici yönde kullanarak bütçe disiplini bozmaktadır. Bu durumun koalisyon hükümetlerine uzun süre mecbur kalan ülkelerde daha belirgin ortaya çıktığını söylemek mümkündür.

Diğer yandan ülke uygulamalarına bakıldığında mali kurallar öncelikli amacın farklılaştığı görülmektedir. Örneğin, savaş sonrası dönemde Japonya’da temel amacın makroekonomik istikrarı sürdürmek, bazı Kanada eyaletlerinde olduğu gibi hükümetin maliye politikasının ve açık azaltma araçlarının güvenilirliğini arttırmak temel amaç olmuştur. Yine Yeni Zelanda’da olduğu gibi özellikle nüfusun yaşlanması karşısında uzun dönemli maliye politikası sürdürülebilirliğini garantilemek veya Avrupa Ekonomik ve Parasal Birliği’nde olduğu gibi bir federasyon içinde veya uluslararası düzenleme içinde negatif dışsallıkları minimize etmektir (Kennedy ve Rubbins, 2001: 3). Geniş bir çerçevede ele alındığında mali kuralların amaçlarını aşağıdaki başlıklar altında toplamak mümkündür (Kopits ve Symansky, 1998: 6-8; Kennedy ve Robbins, 2001: 3; Aktan, 2010: 87-88).

#### **1.3.1. Mali Disiplini Sağlamak**

Mali disiplini, “bir mali yıl içinde kamu kesimi gelir ve gider dengesinin sağlanması veya devletin gelirlerinin giderlerini finanse edebilmesi” şeklinde tanımlayabiliriz. Ancak hemen her ülkenin bütçe açıkları ve kamu borçlarıyla karşı karşıya olduğu bilinmektedir. Bütçe açıklarının ve kamu borçlarının önemli boyutlara ulaşması ise mali disiplinsizlik olarak ifade edilmektedir.



Bir ülkede makroekonomik istikrarın sağlanıp sürdürülebilmesi için öncelikle mali disiplinin sağlanması gerekir. Mali disiplin, kamu gelirleri ile giderleri arasında bir dengenin var olmasını ifade eder. Mali disiplin, mali sorumluluk ahlakının bir tezahürüdür ve hükümetlerin kamu harcamalarını sürekli olarak artırma eğiliminde olmaları ve yine vergileme yetkisinin gelişi güzel kullanılması, gerek iç ve gerekse dış borçlanma konusunda belli sınırlamaların olmaması mali disiplinsizliğe neden olmaktadır. Mali disiplinsizlik nedeniyle hem vergi ve borç yükü artmakta hem de toplam tasarruflar, yatırımlar ve çalışma isteği üzerinde olumsuz etkileri ekonomik büyümeyi de olumsuz yönde etkilemektedir. Aynı zamanda vergi kaçakçılığını teşvik ederek kayıt dışı ekonominin daha geniş yer tutmasına neden olmaktadır. Toplam kamu borç yükünün artması ise devleti faiz-borç sarmalına doğru sürüklemektedir. Bu ise reel ekonomisinin daralmasına, rant ekonomisinin ise genişlemesine neden olmaktadır (Aktan, 2002 :460).

Diğer yandan bütçe açıkları ve kamu borçlarındaki artış önemli ölçüde şu iki unsura bağlı olarak ortaya çıkmıştır (Günay, 2007: 1).

- Keynesyen düşüncenin etkisi ve sosyal refah devleti olma yolunda devletin görevlerinin artması,
- İradî maliye politikasının hükümetlerce daha serbestçe kullanılmasıyla birlikte artan kamu harcamalarıdır.

Bütçe açıklarının finansmanı borçlanmayı zorunlu hale getirmiş; sonuç itibarıyla, borç-faiz kısır döngüsü içinde mali disiplinsizliğin boyutları genişlemiştir. Günümüzde gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin karşı karşıya kaldıkları mali disiplinsizlik sorununun aşılmasında, bir başka ifadeyle mali disiplini ve makroekonomik istikrarı sağlamada mali kurallara dikkat çekilmektedir.

Hemming ise mali disiplini, “kapatılması mümkün bütçe açıkları ve borçlanma düzeyleri belirleyip bunları sürdürmeye çalışmak” şeklinde tanımlamıştır. Hemming’e göre, mali disiplin şu dört unsur açısından önemlidir. (Hemming, 2003: 2-3) Bunlardan ilki ve en önemlisi, makro ekonomik istikrar için güçlü kamu maliyesine sahip olmak için bir ön koşuldur. İkincisi, para politikasının etkin bir şekilde yürütülmesi açısından önemlidir. Mali disiplinin sağlanması para politikasını yürüten merkez bankası üzerindeki olası baskıyı azaltacaktır. Üçüncüsü, mali disiplin sağlanması hükümetin vergi ve harcama bileşenlerini, kaynak dağılımına, ekonomik istikrar ve büyüme yönelik kullanmasına imkân sağlamaktadır.

Dördüncü ve son olarak ise, öngörülebilir ve öngörülemez mali dengesizliklerin karşılanması açısından mali disiplinin sağlanması önemlidir.

Bu alanda yapılan çalışmalar Hemming'in yukarıda ifade edilen unsurları destekler niteliktedir. Dahan ve Strawczynk'ın (2010), 22 OECD ülkesinin 1960-2006 yıllarını kapsayan panel veri analizinden elde edilen bulgulara göre, mali kurallar uygulamasıyla birlikte kamu harcamaları ve bütçe açığında bir azalma tespit edilmiştir (Dahan ve Strawczynk, 2010: 503-504). Diğer yandan Castro'un (2011), 8'i OECD toplam 15 AB ülkesinin 1970-2005 yıllarını kapsayan panel regresyon analizinden elde edilen bulgulara göre, Mali kural uygulaması ve bütçe açığına %3 kriteri getirilmesiyle ekonomik büyüme rakamlarda artışlar gözlenmiştir. Ayrıca altın kural çerçevesinde kamu yatırımlarının artmasının ekonomik büyümeyi olumlu ve önemli bir şekilde artırdığı sonucuna ulaşılmıştır. Bu sonuçlar mali kuralların mali disiplinin sağlanmasında önemli bir araç olduğunu kanıtlar niteliktedir.

Diğer yandan mali disiplinin tesis edilmesinde mali saydamlığın ayrı bir yeri ve önemi vardır. Mali kural uygulamalarında bütçe, borçlanma veya vergi ve harcamalar üzerine getirilen sayısal sınırlamaların yanı sıra sayısal olmayan düzenlemelerin başında gelen mali saydamlığın bir arada bulunması halinde mali disiplinin tesis edilmesi daha da kolaylaşacaktır (Günay, 2007: 111). Bu bakımdan mali saydamlık hükümet politikaların kredibilitésinin sağlanmasında önemli rol üstleneceği unutulmamalıdır.

Mali kurallar geliştirmekte olan ülkeler için mali disiplini sağlayarak hükümetlerin mali kredibilitelerini artırmak, gelişmiş ülkeler için ise belli bir kredibiliteye ulaşmış mali performanslarını sürdürmek için kullanılmaktadırlar (Cottarelli, 2009: 3-4).

### **1.3.2. Makroekonomik İstikrarı Sağlamak**

Dünya genelinde, 1970'li yıllardan başlayarak özellikle 1980'li yıllarda hemen her ülkede giderek artan bütçe açıkları ve kamu borçları kamu kesimi finansman dengesinin ve makroekonomik istikrarın bozulmasına neden olmuş, hatta bazı ülkelerde ekonomik krizleri tetiklemiştir. Bu gelişmeler sonrasında, sürdürülebilir para ve maliye politikaları ile makroekonomik istikrarın sağlanması ve ekonomilerde öngörülebilirliğin artırılması için temel ekonomik ve mali göstergelerde daimi nitelikteki bazı sayısal hedeflerin, sınırlamaların ve ilkelerin belirlenmesi şeklinde tanımlanan mali kurallar hızla yaygınlık kazanmıştır (MKKT, 2010:1).

Bu bakımdan hemen her ülke için mali kuralların en önemli amacı, mali disiplini sağlamak ve bunu sürdürülebilir hale getirerek makroekonomik istikrar ve ekonomik büyümeyi sağlamak olmuştur. (Pınar, 2006:150) Afonso ve Jalles'in (2012) 25 AB ülkesinin 1990-2008 yıllarını kapsayan panel veri analizi sonuçlarına göre mali kurallar, hükümetlerin büyüme üzerindeki olumsuz etkisini azaltarak makro ekonomik istikrarı ve büyümeyi desteklemekte ve birliğe yeni katılan üye ülkelerde de olumlu etkileri arttırmaktadır (Afonso ve Jalles, 2012: 7). Diğer yandan vergi yükünü sınırlandıran mali kuralların uygulanması halinde girişimcilerin yatırım ve tasarruf eğilimleri ile bireylerin refah düzeylerini olumlu yönde etkileyecek, böylece üretimin artmasına katkı sağlayacaktır (Stephenson, 2005: 1-2).

Moreno (2003) mali kuralları, mali sürdürülebilirliği ve makroekonomik istikrarı sağlamanın temel araçlarından biri olarak nitelendirmiştir. Ona göre, özellikle bütçe açığı, kamu borç stoku ve kamu harcamalarına yönelik sınırlamalar, devletin başta Merkez Bankası olmak üzere diğer iç ve dış kaynaklara başvurmasının önüne geçmektedir. Bütçe açıklarının finansmanı için merkez bankasından borçlanmaya sınır getirilmesi, para basmanın enflasyonist sonuç doğurmasını sınırlarken, diğer yandan kamu borç stokunun artışını yavaşlatır (Moreno, 2003:7-8). Sonuç olarak mali kuralların uygulanması, maliye politikalarının belirsizliğini azaltıp ve öngörülebilirliğini artırabilir. Diğer yandan hükümetin tüm yurt içi kaynaklardan, özellikle de merkez bankasından borçlanmasına getirilen sınırlama ve yasaklamalar ile karşılıksız para yaratılması durdurularak enflasyonist baskıların temel kaynağı ortadan kaldırabilir ve böylece makroekonomik istikrarın sağlanması kolaylaştırılabilir.

### **1.3.3. Uzun Dönemli Mali Sürdürülebilirliği Sağlamak**

Mali sürdürülebilirlik kavramı ise, kamu kesiminde öncelikle mali disiplinin sağlanması ve bunun sürdürülmesini ifade etmektedir. Kaldı ki Hemming mali disiplini, "kapatılması mümkün bütçe açıkları ve borçlanma düzeyleri belirleyip bunları sürdürmeye çalışmak" şeklinde tanımlamıştır. (Hemming, 2003: 2) Mali sürdürülebilirlik aynı zamanda mali performansın tamda kendisi olmaktadır.

Kamu kesiminin aşırı büyümesi sonucu ortaya çıkan mali disiplinsizlik sorunu ve mali sürdürülebilirliğin azalması birçok ülkenin iradi maliye politikaları yerine kurula dayalı maliye politikalarını uygulamaya yöneltmiştir (Aktan, 2010: 309). Mali kuralların işe yarayıp yaramadığı üzerine yapılan çalışmalar, mali kuralların ülkelerde mali performansı olumlu etkilediğini göstermiştir. Mali kurallar, sürdürülebilir kamu açığı ve borç dinamikleriyle

uyumlu mali politikalarının oluşturulması ve bunun istikrarlı bir şekilde devam ettirilmesinde önemli bir rol oynamaktadır. Diğer yandan mali kurallar, mali disiplinin daha öngörülebilir, sağlam ve daha kalıcı bir şekilde uygulanmasını teşvik etmektedir (Kesik ve Bayar, 2007: 52).

Başta Yeni Zelanda olmak üzere birçok ülkede mali kuralların temel amacı, kamu borçlarındaki potansiyel artışı dizginlemektir. Böylece mali kurallar finansal piyasalarda faiz oranlarının üzerindeki baskının azalmasına yardımcı olmakta ve özel yatırımlar üzerindeki dışlama (crowding out) etkisini azaltmaktadır. Ayrıca dışlama etkisinin azalmasıyla birlikte faiz geliri elde edenler ile ve ücretliler arasındaki gelir dağılımı adaletsizliğini de azalacaktır (Kennedy ve Robbins, 2001: 1-5).

#### **1.3.4. Hükümet Politikalarının Kredibilitesini Arttırmak**

Piyasalarda güven ortamının sağlanması için mali kurallar gereklidir. Hükümetlerin vergi yükü, kamu harcamaları, bütçe açıkları veya borç stoku gibi mali araçlar üzerine kalıcı kısıtlama getirmeleri halinde, piyasaların hükümetin mali politikalarına olan güvenini artacaktır. Bu kapsamda belirlenecek mali kurallar da hükümetin ve uyguladığı politikaların kredibilitesinin artmasına yardımcı olacaktır (Hürçan, 1999: 34). Mali kuralların mali performansa katkısı ölçüsünde hükümetlerin piyasa aktörleri nezdinde güvenilirliği de olumlu etkileyecektir (IMF, 2009: 2-3).

Teoride mali kuralların makro ekonomik değişkenler üzerinde olumlu etki yaptığı ve maliye politikasının kredibilitesini artırdığı vurgulanmaktadır. Ancak mali kurallar ve kurumlar, güçlü bir siyasi taahhüt altına alınmaz, bütçe kurumları tarafından ihtiyatlı bir şekilde uygulanmaz ve denetlenemezse, söz konusu etkilerin gerçekleşmesi oldukça zordur (Taylor, 1993:199-205; European Commission, 2008: 98). Bu nedenle, mali kuralların sürdürülebilir bir mali pozisyonun korunmasına ve iyileştirilmesine yardımcı olabilmesi için, iyi tanımlanmış ve düzenlenmiş olması gerekir (Karakurt ve Akdemir, 2010, 329). Aksi takdirde mali kuralların, tek başına mali disiplini ve makroekonomik istikrarı sağlayamada yeterli olmayacağı bilinmelidir (Wyplosz, 2012, 9).

Diğer yandan mali kuralların hükümetin ve uyguladığı politikaların kredibilitesinin artmasına yardımcı olması açısından mali şeffaflık ilkesine uyulması son derece önemlidir. Mali şeffaflık, devletin malî işlemlerine ilişkin aldığı kararlara, kamu hesaplarına, ileriye dönük malî projeksiyonlara ve tüm bu işlemlerin uygulama sonuçlarına, önceden ve sonradan kamuoyu tarafından erişilebilmesi ve kamuoyunun bu konularda sürekli bilgilendirilmesini

ifade etmektedir (IMF, 2017, 1-5). Malî şeffaflık ilkesine uyulmaması durumunda, malî politika uygulamaların öngörülebilirliği azalır, piyasa nezdinde politik risk artar ve bu risk, malî politikayı başarısızlığa götürebilir.

Ülke uygulamalarına bakıldığında mali kurallar, gelişmiş ülkelerde elde edilen mali istikrar ve disiplini kalıcı biçimde tesis etmenin bir aracı olarak kullanılırken, gelişmekte olan ülkelerde ise kredibiliteleri tesis etmek için bir araç olmakta ve ülke risklerini azaltan fonksiyonları sayesinde, karşı karşıya kalınacak maliyetleri önleyici bir görev üstlenmektedirler (Civriz, 2010: 350). Kurala dayalı ekonomi politikasını savunan iktisatçılar, mali kuralların hükümetlerin ve uyguladıkları ekonomik programların doğruluğuna ve sürdürülebilirliğine yönelik olumlu beklentileri artırarak hükümetlerin güvenilirliklerini artırdığını belirtmektedir (Aktan, 2010: 86).

### **1.3.5. Siyasi Popülizmi Engellemek**

Genel anlamda mali kuralların amacı, hükümetlerin kısa vadeli çıkarları doğrultusunda bütçe dengelerini bozmalarını, aşırı harcama yapmalarını ve gelir-gider dengesini bozmalarını önlemek için yasal bir çerçeve hazırlanmaktadır. Hükümetlerin seçim dönemlerinde genişletici politikalar izleyerek bütçe disiplini zorladığı bilinmektedir. Bu noktada mali kurallar hükümetlere kendi siyasi çıkarlarını gözetmeyi bir kenara bırakarak, mali disiplini tesis edip, sürdürebilir vergi, harcama ve bütçe politikalarına yönelmelerini sağlamaktır. (Murray ve Wilkes, 2009: 1).

Mali kurallar özellikle seçim dönemlerinde artan harcamalar sonucu oluşan ve kısa vadeli politik amaçlar sonucu ortaya çıkan bütçe açıklarının ortadan kalkmasına veya en azından azaltılmasına yardımcı olabilir. (Rose, 2006: 128) Maliye politikası kuralları seçim ekonomisi, kayırmacılık, bürokrasi, politik miyopluk v.b. gibi nedenlerden dolayı kamu maliyesinde oluşan etkisizlikleri azaltabilir. Hükümetlerin savurganlığıyla birlikte yanlış para ve maliye politikası uygulamalarını azaltarak ekonomik krizleri önleyebilir veya bu krizlerin şiddetini azaltabilirler. Ekonomi politikalarının şeffaflığını artırarak kamu maliyesi yönetimine halkın daha fazla katılımını sağlayabilirler (Aktan, 2010: 86).

### **1.3.6. Negatif Dışsallıkları Minimize Etmek**

Mali kural uygulamalarından beklenen bir diğer amaç, federasyon veya AB gibi parasal birliklerde ortaya çıkabilecek negatif dışsallıkları (etkileri) önlemektir. (Kennedy ve Rubbins, 2001: 3; Kopits ve Symansky, 1998:7) Parasal birlikte, ortak para biriminin kullanılması, üye

ülkeler arasında ortaya çıkabilecek döviz kuru kaynaklı negatif dışsallıkları ortadan kaldırırsa da, üye ülkelerde faiz oranı kaynaklı negatif dışsallıkları ortadan kaldıramaz. Uzun dönemde üye ülkelerden bir ya da bir kaçının aşırı borçlanması diğer ülkelerin finansal piyasaları üzerinde negatif bir sinyal olarak algılanır ve risk primini artırıcı yönde negatif dışsallık meydana getirir. Diğer yandan birlik içinde kamu borç stoku ve bütçe açığı sürdürülebilir olan üye ülkelerin para politikası uygulamaları ve finansal piyasaları üzerinde negatif etkilere neden olur. (European Commission, 2008: 97).

AB'ne üye olmanın ön koşulu olarak getirilen (bütçe açığının GSYİH'ya oranının %3 aşmaması ve kamu borç stokunun GSYİH'ya oranının %60'ı aşmaması) kriterler, mali kuralların daimi olarak benimsenmesinde önemli rol oynamıştır. Bu şekilde oluşturulan mali kurallar, bir yandan yüksek bütçe açıklarının ve kamu borçlarının yaratacağı negatif dışsallıkları minimize ederken, diğer yandan Avrupa Merkez Bankasının bağımsızlığını ve güvenilirliğini desteklemektedir. (Franco vd., 2002: 1-2).

Söz konusu negatif dışsallıkların minimize edilmesi için birlik içerisinde ortak amaç için hareket eden üye ülkelerin uygulayacakları politikaların da mümkün olduğunca ortak olması gerekmektedir. (Günaydın ve Eser, 2007: 70) Bu bakımdan mali kurallar birliğe üye ülkeler arasında ortaya çıkabilecek zaman tutarsız (time inconsistent) maliye politikalarının önlenmesine de yardımcı olacaktır. (Annett vd., 2005, 4)

Ayrıca birliğe katıldıktan sonra birliğin kriterlerini yerine getirmeyen üye ülkelere Maastricht Anlaşmasında yer alan dört yaptırımdan biri veya tümü uygulanabilir<sup>4</sup>. (Akçay, 2008: 14) Bu yaptırımlar yüksek bütçe açığı ve kamu borcu olan birliğe üye ülkelere diğer ülkelere doğru oluşabilecek negatif dışsallıkların azaltılması açısından önemli olmaktadır.

### **1.3.7. Diğer Finansal Politikaları Desteklemek**

Mali kurallar makroekonomik istikrarın sağlanması amacıyla özellikle parasal araçların kullanıldığı diğer finansal politikaları desteklemektedir. (Kopits ve Symansky, 1998: 6) Bir mali kural, bütçe açıklarının azaltılmasında otomatik stabilizatörlerin kullanımına izin verirken, aynı zamanda para politikası üzerindeki yükü de azaltma eğilimindedir. Örneğin, Avrupa Birliği ülkelerinin ortak para birimine geçiş sürecinde Maastricht Antlaşması ile uygulamaya koyduğu beş mali kural, hem mali disiplinin hem de parasal disiplinin

---

<sup>4</sup> Bunlar arasında, üye ülkenin borç senetlerinin güvenilir olmadığına ilişkin bildiri yayınlanması, Avrupa Yatırım Bankası'nın ilgili ülkeye borç vermemesi, Avrupa Birliğine faizsiz depozito yatırılması zorunluluğu ve para cezalarıdır.

sağlanmasını hedeflemektedir. Ancak, bu noktada unutulmaması gereken, bu mali kuralların uygulamada birbirini desteklemesi ve dolayısıyla parasal disiplini hedefleyen mali kuralların mali disipline, mali disiplini hedefleyen kuralların da parasal disipline katkı sağlaması ve sonuçta istenen hedefe daha kısa sürede ve daha kolay ulaşılmasına imkan vermesidir. Bununla birlikte, ABD’de önerilen anayasal düzenlemeler gibi aşırı derecede katı dengeli bütçe kuralları para politikasının istikrarlaştırıcı rolüne taşıyabileceğinden daha fazla yük yükleyebilir (Günay, 2007: 90-91).

Parasal Birliği ile İstikrar ve Büyüme Paktı arasındaki ilişki mali kuralların diğer politikaları desteklemesi açısından örnek gösterilebilir. Avrupa Birliği ülkelerinin önemli bir bölümünün tek para sistemine geçmesi ve para politikasını Avrupa Merkez Bankası’na teslim etmesi, buna karşılık maliye politikalarının tek tek ülkelerin tercihleri ile yönlendirilmesinin ciddi sorunlara neden olacağı düşünülmektedir. Birlik üyesi ülkelerin bu sorunları aşabilmek için buldukları yol ise, ulusal maliye politikalarının kural temelli olarak yeniden şekillendirilmesidir. Böylelikle ulusal maliye politikalarında görülecek uyumsuzluklar ve sapmalar kontrol edilebilecektir<sup>5</sup> (Bali ve Çelen, 2010: 181).

Mali kurullarla tesis edilmeye çalışılan mali disiplin durumu, genellikle diğer politik kurulların varlığı halinde daha da güçlenmektedir. Özellikle belirli bir para kuralının varlığı, hükümet bütçesi üzerinde örtük bir kısıtlamaya sahipse, bu durum daha belirgin olmaktadır (Kopits ve Symansky, 1998: 7).

Mali kurullar, ülke uygulamaları göz önüne alındığında öncelikli amacın farklılaştığı, yine ülkelerin gereksinimlerine bağlı olarak değişik tür ve niteliklere sahip olduğu görülmektedir. Bu bakımdan aşağıdaki Tablo 1.1. bunu ortaya koymaktadır.

**Tablo 1.1: Seçilmiş Ülkelerde Mali Kurulların Öncelikli Amaçları**

Ülkeler	Mali kurulların öncelikli amacı
Japonya Örneği	Makroekonomik istikrarı sağlamak
Kanada Örneği	Bütçe açıkların kapatılmasına olanak sağlamak ve maliye politikalarının kredibilitelerini arttırmak

<sup>5</sup> Bu aynı zamanda kurala bağlı maliye politikası uygulamalarının ulus üstü bir yapıda test edilmesi anlamını da taşımaktadır. İstikrar ve Büyüme Paktı içerisinde son yıllarda yaşanan sorunlar, AB ülkeleri için kurala bağlı maliye politikalarının etkinliğinin sorgulanması sonucunu doğurmuştur.

Yeni Zelanda Örneği	Maliye politikasının uzun dönemli olarak sürdürülebilirliğini sağlamak
AB Örneği	Negatif dışsallıkları minimuma indirmek, devletin sebep olabileceği olumsuz dışsallıkları azaltmak ya da yok etmek
ABD Örneği	Vergi ve harcama tavanlarıyla eyaletler düzeyinde mali disiplinin sağlamak
Türkiye Örneği	Faiz dışı fazla hedefiyle mali disiplini ve borç sürdürülebilirliği sağlamak

**Kaynak:** (Kennedy ve Robbins, 2001: 3; Karakurt ve Akdemir, 2010: 332; Advisory Commission on Intergovernmental Relations, 1995: 3) Tablo bazı ilaveler yapılarak tarafımızdan hazırlanmıştır.

Sonuç olarak mali kuralların ülkelerin önceliklerine göre değişen birçok amacı bulunmaktadır. Bununla birlikte hemen her ülke için genel bir amaçtan bahsedilecek olursa, hükümetin popülist eğilimlerini azaltmak, hükümet politikalarına duyulan güveni artırmak ve böylece mali disiplini ve makro ekonomik istikrarı sağlamak olduğunu söylenebilir.

#### **1.4. MALİ KURALLARIN TEMEL NİTELİKLERİ VE OPTİMAL KURAL ARAYIŞI**

Mali kuralların başarılı olabilmesi, uygulamadan beklenen amaçların ve faydaların ortaya çıkabilmesi için mali kuralların doğru önceliklerle hazırlanması, kararlılıkla uygulanması ve uygulama sonuçlarının denetlenmesi gerekir. Kaldı ki Taylor (1993), mali kurallar ve kurumların, güçlü bir siyasi taahhüt altına alınmaz, bütçe kurumları tarafından ihtiyatlı bir şekilde uygulanmaz ve denetlenemezse, beklenen amaçların gerçekleşmesi mümkün olmadığını belirtmiştir. (Karakurt ve Akdemir, 2010: 329) Nihayetinde mali kuralların etkinliğini artıran özelliklerin neler olduğuna ilişkin tartışmalar gündeme gelmiştir. Bu kısımda, mali kuralların etkinliğini artıran temel özelliklerin neler olduğu, optimal kural arayışına ilişkin görüşler çerçevesinde ele alınmıştır.



#### 1.4.1. Buchanan ve Wagner (1977)'e Göre Optimal Mali Kuralın Özellikleri

Buchanan ve Wagner'e (1977) göre, mali disiplinin sürdürülmesine yardımcı olacak mali kuralların üç önemli özelliği olmalıdır. İlk olarak mali kurallar, kamuoyu tarafından kolayca anlaşılabilir şekilde basit ve anlaşılır olmalıdır. Çünkü sadece ekonomistler tarafından anlaşılan ve karmaşık kuralları içeren bir prosedürün oluşturulması halinde, kuralların uygulama aşamasında çeşitli sorunlara sebebiyet verebilir. İkinci olarak, kuralların çerçevesi iyi çizilmiş olmalı, herkes kuralların nasıl uygulanması gerektiğini ve nasıl uygulanabileceğini bilmeli, kurallara uyulmaması durumunda yaptırımların ne olabileceği de kamuoyu tarafından bilinmelidir. Üçüncü olarak, kurallar uygulandıkları ülkenin kendine özgü koşullarına da uygun olmalıdır. (Buchanan ve Wagner, 1977: 183). Mali kuralların bu özellikleri taşıması halinde, tutarlı bir şekilde uygulanabileceği ve mali sürdürülebilirliğe katkı sağlayacağı ifade edilmiştir.

#### 1.4.2. Kopits ve Symansky (1998)'e Göre Optimal Mali Kuralın Özellikleri

Kopits ve Symansky (1998)'e göre, ideal bir mali kuralın taşıması gereken sekiz temel özelliği bulunmalıdır (Kopits ve Symansky, 1998, 6; Kopits, 2001: 1-19). Bunlar:

1. Mali kural *iyi tanımlanmış* olmalıdır: Mali kural, kantitatif göstergelerine, ait olduğu kurumsal alanına ve spesifik özelliklerine ağırlık verilerek iyice tanımlanmalıdır. Bu bakımdan AB'nin mali kuralları oldukça iyi tanımlanmıştır. AB'ye üye ve aday ülkeler için gelirin yüzdesi olarak bütçe açığı %3'ü, kamu borç stoku ise %60'ı aşmamalıdır.
2. Mali kural *şeffaf* olmalıdır: Hükümetin mali kural uygulama süreçleri, şeffaf olmalıdır. Muhasebe sistemi, bütçe tahmin ve gerçekleştirmeleri düzenli olarak kamuoyuna açıklanır bir yapıda olmalıdır. Mali kuralların şeffaf olması oldukça önemlidir. Mali kurallarla getirilen sınırlama ve düzenlemeler genel olmalı, hazırlama ve uygulama süreçleri kamuoyuyla paylaşılmalı, belirlenen hedef değişkenler ile uygulama sonuçları arasında farklılıklar olması halinde bunun niteliği ve büyüklüğü kamuoyuna bildirilmelidir (Kopits, 2001: 19).
3. Mali kurallar *basit ve anlaşılır* olmalıdır: Kamuoyunun kolayca anlayabileceği şekilde düzenlenmiş olmalıdır. Kamuoyu uygulanacak olan mali kuralların ne tür sınırlamalar getirdiğini, bu sınırlamaların kamu maliyesini nasıl disipline edeceğini ve hangi amaçlara hizmet edeceğini kolayca anlayabilmelidir.

4. Mali kurallar **esnek** olmalıdır: Konjonktürel dalgalanmalara, içsel ve dışsal şoklara (dalgalanmalara) dirençli olmalıdır. Burada esneklikten kastedilen daha çok olağanüstü dönemlerde veya ekonomik dalgalanmalarda mali kuralların dönemin gerekliliklerini karşılayacak esnekliğe sahip olmasıdır. Daha kesin bir anlatımla mali kurallar, ekonomik konjonktürün daralma veya genişleme dönemlerinin olumsuz etkilerini gidermek için uygulanacak politika değişimlerine izin vermelidir. Özellikle aşırı katı kuralların daralma dönemlerinde uygulanmaya devam edilmesi halinde işsizliği artırıp durgunluğun kötüleşmesine neden olabilecektir (Kopits, 2001: 19). Bu nedenle bazı mali kural uygulamalarında olağanüstü dönemlerde mali kuralların ne düzeyde ve nitelikte esnetileceği gibi önlemlere de yer verilebilmektedir. Bu bağlamda esnekliğin de yine belirli sınırlar içinde ve bir mali disiplin kapsamında gerçekleştirileceğini söylemek mümkündür (Demir ve İnan, 2011: 36).
5. Mali kurallar **yeterlilik** özelliğine de sahip olmalıdır: Belirlenen hedeflere ulaştırmada yeterli bir araç özelliği taşınmalıdır. Mali kurallarla hükümetlerin kontrolsüz harcamalarını önüne geçip, bütçe dengelerini iyileştirerek mali disiplin sağlamak kuşkusuz temel amaçtır. Ancak bu yeterlilikte belirlenen araçlar verimli yatırım harcamalarının kısılması şeklinde yürütülürse ekonomik büyümeyi olumsuz etkileyecektir. Bu bakımdan özellikle gelişmekte olan ülkelerde mali kurallar mümkün olduğunca bunu dikkate alacak şekilde oluşturulmalıdır (Muray ve Wilkes, 2009: 2).
6. Mali kurallar **zorlayıcı** olmalıdır: Hükümetler mali kuralları kolayca sık sık değiştirememeli ve onlara uymak zorunda olmalıdır. Örneğin, mali kuralların anayasal çerçevede uygulama alanı bulduğu AB’de, birliğe üye ülkelerin Maastricht Anlaşmasıyla getirilen kriterlere uyulmaması durumunda çeşitli yaptırımların getirilmesi, mali kurallara uyulmasının zorlayıcılığını destekler niteliktedir.
7. Mali kurallar **uyumluluk** özelliğine de sahip olmalıdır: Mali kurallar, diğer politika araçlarıyla birlikte kullanılabilir olmalıdır. Mali kurallar, diğer makro ekonomik politikalar ve politika kurallarıyla da uyumlu ve desteklenebilir olmalıdır. Örneğin, para basımıyla finanse edilen bütçe açıkları üzerinde açık bir sınırlamanın eşlik etmesi önemlidir (Günay, 2007: 102).
8. Mali kurallar **etkinlik** özelliğine de sahip olmalıdır: Mali kurallar, politika etkinliğini zedeleyici nitelikte olmamalı, kurallı maliye politikası etkinliğini artırıcı bir özelliğe sahip olmalıdır (Kopits ve Symansky, 1998: 6).

AB'nin mali kuralları, Kopits ve Symansky (1998) tarafından optimal kuralın özellikleri olarak ortaya konulan bu sekiz unsur Buti ve diğerleri (2003) tarafından değerlendirilmiştir. Çalışmada değerlendirme kriterleri +++, çok iyi; ++; iyi ve + orta şeklinde belirlenmiştir. Söz konusu değerlendirme aşağıdaki tabloda verilmiştir.

**Tablo 1.2: AB Mali Kurallarının Optimal Kuralın Nitelikleri Açısından Değerlendirilmesi**

<b>Optimal mali kuralın nitelikleri</b>	<b>AB mali kurallarına verilen not</b>
1. İyi tanımlanmış olması	++
2. Şeffaf olması	++
3. Basit ve anlaşılır olması	+++
4. Esnek olması	++
5. Amaca uygun olması (yeterlilik)	++
6. Uygulanabilir ve zorlayıcı olması	+
7. Diğer politikalarla uyumluluk	+
8. Etkinlik (tutarlılık)	++

**Kaynak:** (Buti ve diğerleri, 2003: 7)

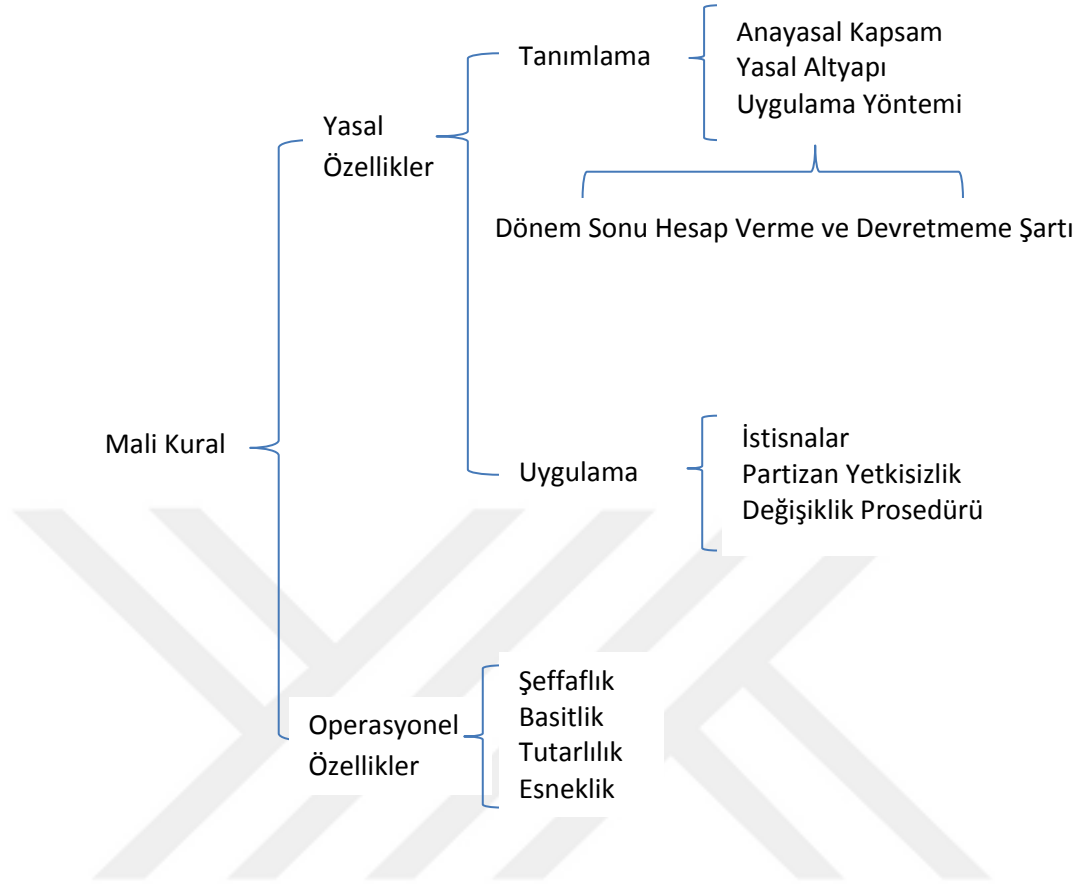
Tablodan da anlaşılacağı üzere, basit ve anlaşılır olma “çok iyi”; iyi tanımlanmış, şeffaf olma, esneklik ve amaca uygunluk “iyi”; uygulanabilir ve zorlayıcı olma ile diğer politikalarla desteklenebilirlik “orta” notunu almıştır. Uygulanabilir ve zorlayıcı olma ile diğer politikalarla desteklenebilirliğin orta notu almasında, kararları Avrupa Konseyi tarafından verilmesi ve dolayısıyla AB'nin kurucu ülkelerine karşı yaptırım uygulanabilmesinin zor olduğu düşüncesidir.

Diğer yandan Kopits ve Symansky (1998) tarafından öne sürülen optimal kuralın özelliklerinden 1, 2, 3, ve 6. özellikler politik; 4, 5, 7 ve 8. özellikler ise ekonomik nitelik taşımaktadır. Politik nitelikte olan özelliklerin hükümetin kredibilitésini artırmaya, diğer özelliklerin ise ekonomik amaçlara yöneldiği görülür (Creel, 2003: 4).

### **1.4.3. Biraschi (2008)'e Göre Optimal Mali Kuralın Özellikleri**

Biraschi, (2008)'e göre, ideal mali kuralların taşıması gereken özellikler, aşağıda yer alan Şekil 1.1 yardımıyla açıklanmaktadır:

## Şekil 1.1. Optimal Mali Kuralların Özellikleri



**Kaynak:** (Biraschi, 2008: 11)

Yukarıdaki Şekil 1.1'i kısaca açıklamak gerekirse şunlar söylenebilir: Braschi, mali kuralları yasal özellikler ve operasyonel özellikler olmak üzere ikiye ayırmıştır. Yasal özellikler de tanımlama ve uygulama olmak üzere iki başlık altında toplanmıştır. Bu başlıklar altında, kuralların yasal altyapısının anayasa ve yasalarla oluşturulması, kurallara ait istisnaların en alt düzeyde tutulması, karar vericilerin politik davranışlarına izin verilmemesi, kurallardaki değişiklik prosedürlerinin önceden belli olması gibi esaslar geçerlidir (Biraschi, 2008: 11). Braschi'nin operasyonel özellikler başlığı altında belirttiği özellikler ise Kopits ve Symansky tarafından daha önce anlatılan özelliklerle aynı olduğu anlaşılmaktadır.

### 1.4.4. Buiter (2003)'e Göre Optimal Mali Kuralın Özellikleri

Buiter (2003)'e göre mali kuralların sahip olması gereken özellikler şunlardır: Mali kurallar:

- Basit ve anlaşılır olmalıdır.
- Devletin borç karşılama düzeyini garanti altına almalıdır.

- Kamu sektörünün boyutlarına göre objektif olmalıdır.
- Maliye politikası araçlarının konjoktüre paralel işleyişine müsaade etmemelidir<sup>6</sup>.
- Sadece kısa ve orta vadede değil uzun vadede de anlamlı olmalıdır.
- Ekonomik yapıdaki ve iç koşullardaki önemli farklılıklara izin vermelidir.
- AB'nin tamamında makul olan işleyişle uyumlu olmalıdır.
- Mali kurallar güvenilir olmalıdır.
- Mali kurallar kesintisiz olarak istikrarlı bir şekilde uygulanabilmelidir (Buitter, 2003: 2).

Bu açıklamalar sonucunda mali kuralların, sayısal hedefleri ve kurumsal çerçevede iyi tasarlanmış, hazırlama ve uygulama süreçleri kamuoyuna bildirilme yeteneğine sahip bir şeffaflıkta, kamuoyunun anlayacağı şekilde basit, konjoktüre ve iç ve dış şoklara karşı esnek, amaca yönelik hedefleriyle yeterli, hükümetin politik çıkar davranışlarını kısıtlayacak şekilde zorlayıcı, diğer parasal ve finansal politikalarla uyumlu ve maliye politikasının etkinliğini artırıcı niteliklerin olması durumunda kendinden beklenen amaçlara ve faydalara hizmet edecek etkin bir maliye politikası kuralı olarak ele alınabilecektir.

## **1.5. MALİ KURAL TÜRLERİ VE UYGULAMA ÇERÇEVESİ**

Mali kurallar türleri literatürde “anayasal-yasal kurallar”, “katı-esnek kurallar”, “reel-nominal kurallar”, “sayısal-sayısal olmayan kurallar ” ve “maliye politikası araçlarına ilişkin kurallar” şeklinde ayrıma tabi tutulabilmektedir. Aslında bu noktada temel tartışma maliye politikası araçlarına ilişkin sayısal kuralların, anayasal mı yoksa yasalarla mı, katı kurallar mı yoksa esnek kurallar mı şeklinde düzenlemesi gerektiğine ilişkindir. Çalışmanın bu kısmında söz konusu ayrımlar ele alınacaktır.

### **1.5.1. Anayasal – Yasal Kurallar Ayrımı**

Mali kuralların anayasalar çerçevesinde oluşturulması gerektiği fikri ilk kez Buchanan'ın öncülüğünde ortaya çıkan Anayasal İktisat yaklaşımı taraftarlarınca ortaya atılmıştır. Anayasal iktisat yaklaşımına göre, hükümetin mali yetkilerini sınırlayan anayasal hükümler konulmadığı takdirde politikacılar ve bürokratlar yetkilerini kötüye kullanabilecektir. Bu nedenle Anayasal iktisatçılar mali disiplin sağlanıp, sürdürülmesi için sayısal ve sayısal olmayan yani prosedürel bazı kuralların anayasada ve/veya yasalarda yer alması gerektiğini ileri sürmektedirler.

<sup>6</sup> Maliye politikasının doğruluğu, ekonomik konjoktüre ters yönde işleyebilmesiyle ilgilidir. Yani maliye politikası, ekonominin daralma dönemlerinde genişletici, genişleme dönemlerinde daraltıcı yönde olmalıdır.

Mali kurallar uygulamalarında ülkelerin belirledikleri veya belirleyecekleri kriterler, ülkenin geleneklerine ve yasal teamüllerine bağlı olarak değişebilir. Teorik olarak mali kuralların anayasal düzenlemeler şeklinde olması beklenirken, bazı ülke uygulamalarına bakıldığında yasaların veya prosedürel normların anayasal düzenlemelerle eşit düzeyde veya daha fazla yaptırım getirdiği görülmektedir (Kopits ve Symansky, 1998: 8).

Hükümetin vergileme ve harcama yetkilerinin basit çoğunluk oyu ile herhangi bir yasal sınır konulması yerine toplumsal uzlaşma niteliğindeki anayasal düzeyde sınırlanma getirilmesi bireylerin ekonomik hak ve özgürlüklerinin devlete ve hükümete karşı güvence altına alınması demokrasinin gereğidir (Atılğan, 2010: 251). Bu bakımdan anayasal iktisat yaklaşımında anayasal kuralların yasal kurallara karşı üstün olduğu savunulmaktadır. Bununla birlikte anayasal iktisat yaklaşımında temel olarak anayasal sınırlamalar önerilmekle birlikte, hükümetlerin ekonomi politikası uygulamalarında iradi takdir gücünün sınırlandırılması ülke deneyimleri de göz önüne alındığında anayasal kurallar yanında, yasal ve kurumsal düzenlemeleri de içerebilecektir (Şahin, 2010: 233).

### **1.5.2. Katı – Esnek Kurallar Ayrımı**

Hükümetlerin siyasi tercihleri veya ekonomik koşullar değiştiğinde maliye politikası kurallarında dilediği gibi değişikliğe gidemiyorsa bu kurallar katı kurallardır. Diğer yandan katı kurallar daimi olma eğiliminde iken genellikle koalisyon anlaşmaları, orta vadeli programlar, mali sorumluluk yasaları veya yıllık bütçe kanunları ile oluşturulan esnek kurallar sayılmaktadır ve bu kurallar bir yıllık hazırlanır veya her yıl yenilenmeleri gerekir (Vural, 2007: 99-100). Bu açıdan ele alındığında anayasal kuralların yasal kurallara göre katı ve süreklilik arz eden kurallar olduğunu ileri sürülebilir.

### **1.5.3. Reel – Nominal Kurallar Ayrımı**

Maliye politikası kuralları “reel kurallar” ve “nominal kurallar” olarak da ikiye ayrılabilir. Reel maliye politikası kuralında, ilgili yıl için öngörülen harcama tavanı en son enflasyon tahmini ve gerçekleşmesi dikkate alınarak yeni bir nominal tavana dönüştürülürken nominal maliye politikası kuralında enflasyon düzeyindeki değişimler önceden belirlenen harcama tavanında herhangi bir değişikliğe yol açmaz (Aktan, 2010: 89).

#### 1.5.4. Sayısal – Sayısal Olmayan Kurallar Ayrımı

Mali kurallar sayısal ve sayısal olmayan kurallar olmak üzere ikiye ayrılabilir. Sayısal mali kurallar, maliye politikası araçları üzerinde mutlak veya oransal kısıtlamaları ifade eder. Bunlar;

- *Kamu bütçesi kuralları,*
- *Kamu harcama kuralları,*
- *Kamu borçlanma kuralları ve*
- *Kamu gelir kuralları* olmak üzere dört başlıkta ele alınır (Drazen, 2002: 1).

Sayısal kurallara gösterilebilecek en iyi örnek Maastricht Kriterleridir. Bilindiği üzere AB'ye üye ülkelerin bütçe açığının ülkenin GSYİH'ya oranı %3'ü; kamu borç stokunun ise %60'ı aşmamalıdır (Şahin, 2010: 241). Diğer yandan sayısal olmayan mali kurallar ise sayısal kuralların etkin uygulanabilmesi için prosedürel düzenlemeleri ifade etmektedir. Bunlar;

- *Şeffaflık (saydamlık)*
- *Hesap verebilirlik*
- *Bütçe uygulamalarının denetimi*
- *Çok yıllık bütçeleme*
- *Bütçe sürecinde uyulması gereken kurallar*
- *Ek bütçeye yönelik sınırlamalar*
- *Bütçe uygulama sürecinde açık uçlu uygulamaların sınırlandırılmasıdır* (Drazen, 2002: 1; Yar, 2014: 54-55).

Günümüzde mali kural uygulamaları, hem düzenlenme hem de uygulama açısından oldukça çeşitlidir. Kanada, Yeni Zelanda, Avustralya ve İngiltere gibi Anglo-Sakson ülkeleri uygulamada şeffaflık üzerine yoğunlaşırken, Arjantin, Brezilya, Kolombiya, Peru ve Hindistan gibi gelişmekte olan ülkeler ise genellikle sayısal hedeflere ve limitlere yoğunlaşmaktadır (Kopits, 2001:5).

#### 1.5.5. Maliye Politikası Araçlarına İlişkin Kurallar Ayrımı

Bilindiği üzere kamu harcamaları, bütçe, birincil bütçe, borçlanma, vergiler ve yine vergilere ilişkin muafiyet ve istisnalar maliye politikasının belli başlı araçlarıdır. Bu

çerçevede maliye politikası araçlarına ilişkin kuralları aşağıdaki şekilde türlere ayırmak mümkündür. Bunlar:

- Denk bütçe, denk bütçede altın kuralı veya bütçe açığı limitini kapsayan bütçe kuralları,
- Toplam veya net kamu borcu üzerindeki sınırlamaları ifade eden borç kuralları,
- Toplam kamu harcamaları veya belirli harcama türü (cari, yatırım vv) üzerinde bir tavan sınırını ifade eden kamu harcama kuralları,
- Vergi oranı üzerine bir sınır koyan veya beklenmeyen gelirlerdeki artışı dağıtmayı ifade eden gelir kurallarıdır (Debrun ve diğerleri, 2008: 9).

Diğer yandan Kopits ve Symansky (1998) başlıca mali kural türlerini aşağıdaki Tablo 1.3’de yer aldığı gibi sınıflandırmıştır.

**Tablo 1.3. Başlıca Mali Kural Türleri**

<b>Kural Türü</b>	<b>Kural Açıklaması</b>
Denk Bütçe ya da Bütçe Açığına Yönelik Kurallar	<ul style="list-style-type: none"><li>• Bütçe gelir ve giderlerinin denk olması ya da bütçe açığının GSYİH’nın belli bir oranı ile sınırlandırılması</li><li>• Yapısal olarak düzeltilmiş gelir ve giderlerin birbirine eşit olması</li><li>• Cari harcamalar ile cari gelirlerin birbirine eşit olması</li></ul>
Borçlanmaya Yönelik Kurallar	<ul style="list-style-type: none"><li>• Hükümetin Merkez Bankası kaynaklarından borçlanmasına yasak getirilmesi</li><li>• Hükümetin yurt içi kaynaklardan borçlanmasına sınır getirilmesi</li></ul>
Borç Stokuna ve Rezervlere Yönelik Kurallar	<ul style="list-style-type: none"><li>• Brüt ya da net kamu borç stokunun GSYİH’nın belli bir oranı ile sınırlanması</li><li>• Sosyal güvenlik fonlarının yıllık prim ödemelerinin belli bir oranında hedef stok tutmalarının zorunlu olması</li></ul>

**Kaynak:** (Kopits ve Symansky, 1998: 2.)



Tablodan 1.3'den anlaşılacağı üzere söz konusu mali kurallar, denk bütçe veya bütçe açığına ilişkin bir takım kısıtları öngören kurallar ile borçlanmaya ve borç stokuna bazı kısıtlar getirmektedir. Özellikle borçlanmaya yönelik mali kurallarla parasal genişlemeye bir sınırlama getirmeyi amaçladığı anlaşılmaktadır. Aşağıda maliye politikasının temel araçlarına ilişkin getirilen kurallar ayrı ayrı ele alınmıştır

#### **1.5.5.1. Denk Bütçe ve Bütçe Açığına İlişkin Kurallar**

Bütçe ile ilgili mali kurallar uygulamaları başta denk bütçe kuralı olmak üzere, altın kural, faiz dışı bütçe fazla kuralı ile bütçe açığına sayısal bir limit getiren kurallar gibi çeşitli ve farklı şekillerde karşımıza çıkmaktadır. Aşağıda söz konusu kurallar ele alınacaktır.

Mali kural uygulamalarının en eski olanı ve belki de en çok bilineni denk bütçe kuralıdır. Denk bütçe, basit bir şekilde gelir ve giderlerinin denkliliğini ifade etmektedir. Bütçe gelirlerinin, giderlerini karşılayabilmesi bir başka ifadeyle devlet bütçesinin denk bağlanması kamu maliyesinin sürdürülebilirliği açısından büyük önem taşımaktadır. Kaldı ki bu önem geçmişten günümüze varlığını sürdürmektedir. Örneğin M.T. Cicero MÖ 63'te "bütçe denkliliği sağlanmalı, hazine kasası yeniden dolmalı ve devlet borcu azaltılmalı" şeklinde ifadeler kullanmıştır (Kopits, 2001: 3).

Birçok ülke, bütçe denkliliğini sağlayacak veya bütçe açığını dizginleyecek açık veya örtük kurallar oluşturmaya ve gerçekleştirmeye çalışmaktadır. Bununla birlikte denk bütçe gibi basit kuralların uygulanması iki açıdan eleştirilmektedir. Bunlardan ilki, denk bütçe kuralı ile gelir ve gider dengesi sağlanmaya çalışılırken, dönem sonunda vergi yükü açısından kamuya ilave maliyet yükleyebilmesidir. İkincisi, yıllık bazda denk bütçeyi sağlamaya çalışmak ekonomik konjoktüre uygun düşmemektedir. Bu da, bütçe gelir ve giderlerin ekonomik dalgalanmaların olumsuz etkilerini giderecek şekilde ayarlanmasını zorlaştırmaktadır. (Ljungman, 2008: 4). Günümüzde daha çok denk bütçe kuralı yerine kamu cari harcamaların vergilere eşit olduğu, sadece kamu yatırım harcamaları için bütçe açığına izin veren altın kural uygulamalarına rastlanmaktadır.

Altın kural, hükümetin sadece yatırım harcamaları için bütçe açığı verip borçlanmaya gidebileceğini, cari harcamaları ise vergilerle finanse edip bütçesini denk bağlamasını ifade etmektedir (Kennedy ve Robbins, 2001:7 ). Bu kural ilk kez 19. Yüzyılın ortalarından itibaren ABD'de ve 1920'li yıllarda İsviçre'de uygulanmaya başlamıştır (Kopits, 2001:5). Almanya ise bu kuralı 1969 yılında uygulamaya başlamıştır (Kennedy ve Robbins, 2001:7).

Diğer yandan İngiltere’de uygulanan altın kural ve sürdürülebilir yatırım kuralı hükümeti mali disiplini korumaya zorlayıcı niteliktedir. Bunlardan altın kurala göre, hükümet sadece yatırımlar için borçlanabilecek ve cari giderleri borçlanmayla finanse edemeyecektir. Sürdürülebilir yatırım kuralına göre ise, ekonomik konjunktür boyunca kamu kesimi net borcunun GSYİH’ya yüzdesi sabit tutulacaktır (Murray ve Wilkes, 2009: 5).

Bütçe açığını azaltmaya yönelik mali kurallardan beklide en çok bilineni 1992 yılında imzalanan Maastricht anlaşmasıyla AB’ye üye ülkelere getirilen “Bütçe açığının GSYİH’ya oranı %3’ü aşmaması” kuralıdır. Günümüzde birçok ülke bütçe açığını azaltmaya yönelik sayısal ve prosedürel kurallar uygulamaktadır.

Bütçe açığını azaltmaya yönelik mali kural uygulamalarında bütçe açığının nasıl ölçüleceği önemli olmaktadır. Bu amaçla literatürde KKBG, operasyonel açık, birincil açık gibi bütçe açığı ölçüm yöntemleri geliştirilmiş ve çoğu ülke bunları uygulamaya koymuştur. Bunlardan KKBG, en kapsamlı bütçe açığı ölçüm yöntemi olmakla birlikte, bazı şartlar altında yanıltıcı veya yetersiz olabildiğinden, bütçe açıkları farklı yöntemlerle de ölçülebilmektedir. Burada önemli olan, devlet açısından ülke şartlarına en uygun olan bütçe açığı ölçüm yönteminin seçilmesi ve uygulamaya konulacak politikaların buna göre belirlenmesidir (Günay, 2007: 425).

Uygulamada bütçe fazlasını içeren mali kurallara rastlanmamakla birlikte, teoride özellikle maliye politikasının ekonomik konjunktüre uygunluğu açısından bütçe fazlası veya bütçe açığı programı savunulmaktadır. Bilindiği üzere Keynesyen iktisat yaklaşımında devri veya konjunktür bütçe teorisi olarak ifade edilen teori, ekonomik konjunktüre uygun bir bütçe politikasına imkan vermektedir. Bu teoriye göre ekonominin durgunluk dönemlerinde ekonomiyi canlandırmak için bütçesi açık verebilir. Buna karşılık ekonominin genişleme dönemlerinde de bütçe fazlası verilebilir. Önemli olan bütçenin yıllık olarak denk olması değil, bir ekonomik konjunktür dönemi sonunda denk olarak olmasıdır. (Coşkun, 1991: 21). Dolayısıyla bütçe, ekonomik dalgalanmalarla mücadelede önemli bir araç olarak kullanılabilir

Uygulamada karşımıza çıkan bütçe ile ilgili mali kurallardan biri de faiz dışı bütçe fazlasıdır. Faiz dışı (birincil) bütçe fazlası, basit bir ifadeyle faiz ödemeleri hariç tutulduğunda bütçenin fazla vermesini ifade eder. Faiz dışı fazla kuralı veya hedefi, 1990’lı yıllardan sonra özellikle borç sürdürülebilirliği sorunu yaşayan ülkeler için IMF tarafından önemle önerilmiştir. Böylece ülkeler faiz dışı fazlanın GSYİH’nın belli bir oranını hedefleyerek, bunu borç sürdürülebilirliği açısından bir gösterge (çıpa) olarak kullanmaktadırlar.

Bu bakımdan faiz dışı fazlası hedefini çıpa olarak kullanan ülkelerden biri de Türkiye'dir. Ülkemizde 1994 krizi sonrası 1997'de faiz dışı fazla hedeflemeye yönelik politikaları benimsenmiş ve faiz dışı fazla piyasa koşulları altında borçların sürdürülebilirliğinin temel göstergesi haline gelmiştir (Şen ve diğerleri, 2007: 250). Nitekim, Türkiye ile IMF arasında yapılan son (19.) stand-by anlaşmasıyla ilgili gözden geçirmelere ilişkin niyet mektuplarında, faiz dışı fazla hedefinin mali disiplini sağlamaya yönelik temel politika aracı olmaya devam ettiği vurgulanmıştır. Devamında kamu borç stokunun GSYİH'ye oranında, enflasyon ve reel faiz oranlarında gerçekleşen düşüşün ardındaki ana unsurun yüksek tutulan faiz dışı fazla hedefi olduğu belirtilmiştir (Karakurt ve Akdemir, 2010: 332).

Ancak unutulmamalıdır ki ister hangi bütçe kuralı benimsenirse benimsensin bu kuralların başarılı bir şekilde uygulanabilmesi için bazı operasyonel ilkelere de ihtiyaç vardır. Bunlar, bütçelemenin bir yıldan uzun süreli olması, bütçe hedeflerinin çok yıllık kalkınma planları ile belirlenmesi, bunun kamuoyu ile paylaşılması, hedeften sapmalara yönelik önlemlerin önceden tespit edilmesi, mali kurala uymayan politikacılar ve uygulayıcıların önceden yaptırıma tabi tutulması olarak ifade edilebilir (Gürkan ve Karahanoğulları, 2010: 550).

#### **1.5.5.2. Borçlanmaya ve Borç Stokuna İlişkin Kurallar**

Mali kural uygulamalarına ilişkin getirilen bir diğer kural ise, ülkelerin borçlanması ve kamu borç stoku üzerinedir. Bu kurallar aşağıda belirtildiği gibi uygulanabilir. Bunlar;

- Hükümetin Merkez Bankası kaynaklarından borçlanmasına yasak getirilmesi,
- Hükümetin yurt içi kaynaklardan borçlanmasına limit getirilmesi,
- Brüt ya da net kamu borç stokunun GSYİH'nın belli bir oranı ile sınırlanması
- Sosyal güvenlik fonlarının yıllık prim ödemelerinin belli bir oranında hedef stok tutmalarının zorunlu olmasıdır (Kopits ve Symansky, 1998: 2).

Bu kurallardan ilki yani hükümetin merkez bankası kaynaklarından borçlanması üzerine yasak getirilmesi, ülkemiz dâhil çoğu ülke tarafından uygulanmakla birlikte kamu mali yönetimine ilişkin temel ilkelere biri olmuştur (Kaya, 2010: 20). Bu kuralların üçüncüsü yani kamu borç stokunun GSYİH'nın belli bir oranı ile sınırlanması, Maastricht anlaşması gereği AB'nin üyelerini bağlayıcı bir kural niteliği taşımaktadır. Diğer yandan bu kurallara ilave olarak yerel yönetimlerin borçlanma yetkisi üzerine sınırlamalar getirilebilir.

Borç kuralları daha çok gelişmekte olan ülkelerde kamu borçlarının boyutlarının genişlemesi sonucu, bunun makroekonomik istikrarsızlığa yol açması ve borç yükünü gelecek nesiller aleyhine bozması nedeniyle gündeme gelmiştir. Borçlanma kurallarıyla kamu borç stokuna bir limit getirilmekte veya GSYİH'nin belli bir oranı olarak bir borçlanma limiti belirlenmektedir (Wyplosz, 2005: 75). Örneğin, Maastricht Kriterleriyle birlikte AB'ye üye ülkelerin kamu borç stoku üzerine GSYİH'nin %60'ı aşmama sınırı getirilmiştir (Hallet ve Lewis, 2007:317). Diğer yandan ABD'de kamu borç stoku, Kongre tarafından değiştirilebilen bir tavana bağlıdır. Benzer şekilde İngiliz Mali İstikrar Kanununa göre de net kamu borcu sabit ve ihtiyatlı bir seviyede tutulmalıdır (Günaydın ve Eser, 2007: 69). İsviçre'de ise Aralık 2001'de uygulanmaya başlanan borç freni kuralına göre bütçe harcamaları, gelirleri en fazla ekonominin dönemsel büyüme oranı kadar geçebilir. İsviçre'de uygulanan borç freninin amacı, merkezi yönetimin borç stoku GSYİH'nin belli bir yüzdesi olarak sabit tutup, mevcut seviyesini korumaya çalışmaktır (Finland Ministry of Finance, 2007: 126).

Ülkemizde ise 2002 yılında kabul edilen 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında kanunla birlikte kamu borç yönetimini ve borçlanmaya ilişkin düzenlemeler tek bir kanunla izlenebilir hale getirilmiştir. Bu kanunla makro ekonomik 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 karşılanması temel amaç olmuştur (Demir, 2009: 178).

4749 sayılı kanunda borçlanma limitinin değiştirilemeyeceği ancak borç yönetiminin ihtiyaçları ve gelişimi dikkate alınarak, bu limitin yıl içinde en fazla % 5 oranında artırılacağı, bu miktarın da yeterli olmadığı durumlarda, ilave % 5 oranında bir tutarın, ancak Hazine Müsteşarlığın görüşü ve Bakanın teklifi üzerine Bakanlar Kurulu kararı ile artırılacağı belirtilmiştir. Yine 4749 sayılı Kanunla borçlanma limitinin ek bütçelerle değiştirme olanağını kaldırılmıştır. Kamu borçlanmasını üzerine getirilen bu limitler, örtük bir mali kural uygulaması olarak değerlendirilebilir (Demir ve İnan, 2011: 48).

Bütçe açıklarını sınırlayan mali kurallar ile borçlanmayı sınırlandıran mali kuralların etkilerini karşılaştıran bir çalışmanın sonuçlarına göre de kamu borcunu sınırlandırıcı mali kuralların bütçe açıklarını sınırlandırmaya çalışan mali kurallara göre daha çok istikrar sağlayıcı etkilere sahip olduğu sonucuna ulaşılmıştır (Brzozowski ve Siwinska-Gorzalak, 2010: 226).

### 1.5.5.3. Vergiler ve Kamu Harcamalarına İlişkin Kurallar

Mali kurallar, denk bütçe, altın kural, bütçe açığına, borçlanma ve kamu borç stokuna doğrudan ve dolaylı sınır getirilmesinin yanı sıra merkezi ve yerel yönetim düzeyinde vergi ve/veya harcamaya sınır getirilmesi şeklinde uygulanabilmektedir.

Vergi ve harcamalara ilişkin sınırlamalar, anayasal ve yasal düzenlemelerle birlikte hükümet bünyesinde kararlar veya uluslar arası anlaşmalar şeklinde de olabilir (Paulson, 2004:2). Özellikle AB ülkeleri ve Parasal Birliğe katılan ülkeler, Maastricht kriterleri, İstikrar Paketi ve Amsterdam kriterleri gibi uluslararası antlaşmalarla belirlenen hükümlerine uymak zorundadırlar. Yine Türkiye dâhil birçok ülke bu tür sınırlamaları, IMF ile yaptıkları anlaşmalar gereği uygulamak zorundadırlar (Aktan ve diğerleri, 2007: 168).

Vergi ve harcama kuralları, genellikle bir yıldan daha uzun dönemi kapsayan ve bir mali yılda vergi ve/veya harcamaların ne düzeyde artacağını belirleyen yasal ve prosedürel düzenlemeler olarak tanımlanabilir (Paulson, 2004: 1). Benzer bir tanım da “izleyen mali yılda vergi veya harcamaların ne ölçüde artacağını belirten yasal veya anayasal düzenlemeler” şeklinde yapılmıştır (Krol, 1997: 296). Daha basit bir ifadeyle, hükümetlerin vergileme ve harcama yetkisine doğrudan sınır getiren kurallardır.

Vergi ve harcama kurallarının merkezi ve yerel yönetimler düzeyinde mali disiplinin sağlanması için hükümetler, çeşitli sivil toplum kuruluşları ile seçmenler tarafından gündeme geldiği söylenebilir. Özellikle harcama kuralları, harcama artışlarını ve bu artışların kendine eşit vergilerle karşılanmasına olanak sağladığı için mali disiplinin güçlenmesine yardımcı olmaktadır. Ancak bu tür kurallardan arzulanan amaçlara ulaşmak için, kurallar düzenlenirken kamu yöneticilerin harcama sınırını etkisiz kılacak boşluklara izin verilmemelidir. Vergi ve harcama sınırlandırmalarının etkinliği açısından,

- *Katı kural şeklinde yani anayasal düzeyde olması,*
- *Bütçe kuralları ile bir kompozisyon oluşturacak şekilde düzenlenmesi,*
- *Kamuoyu tarafından kabul edilebilir ve seçmen tercihlerini yansıtması*
- *Yerel yönetim vergi ve harcamalarını da içermesi,*
- *Vergi ve harcamaların iyice tanımlanması,*
- *Enflasyon ve nüfus artış hızı gibi değişkenler dikkate alınarak bir sınırlandırılmaya gidilmesi,*

- *Harcama sınırları sonucu bütçede bir gelir artışı oluşursa bunların vatandaşlara iade edilmesi* konuları önemlidir (Paulson, 2004: 1-2).

Ülke uygulamalarına bakıldığında harcama kuralları ile kamu harcamaları bir mali yılı aşan süreler için parasal sınırlamaya tabi tutulmakta, toplam kamu harcamalarının GSYİH'ya oranı sınırlandırılmakta veya kamu harcamalarındaki artışa, artışın bütçe üzerindeki etkisinin nötr olması koşuluyla izin verilmektedir. Vergi kuralları ise daha çok eyalet veya yerel yönetimler bazında uygulanmaktadır. Eyaletlerin veya yerel yönetimlerin vergi ve benzeri gelirlerini aşan harcama yapmasını önlemek amacıyla, vergi gelirlerindeki artışı yerel nüfus artışı ve enflasyona hızına endekslemek suretiyle sınır veya emlak vergisi gibi bazı gelirlerin oranlarına üst limit getirilmektedir. (Aktan ve Vural, 2007, 123-126) Aşağıdaki tabloda seçilmiş ülkelerde uygulanan mali kural türleri yer verilmiştir.

**Tablo 1.4: Seçilmiş Ülkelerde Mali Kural Türleri**

Ülkeler	Mali kuralların türü
Japonya	Altın kural
Fransa	Altın kural
Hollanda	Harcama tavanı
ABD	Altın kural ve vergi ve harcama tavanları
AB ülkeleri	GSYİH'nın yüzdesi olarak bütçe açığı ve kamu borç stoku
Litvanya	Bütçe dengesi ve net borçlanma tavanı
İspanya	Bütçe dengesi ve borç tavanı ile GSYİH'nın yüzdesi borç
İsviçre	Bütçe dengesi ve borç freni
İngiltere	Altın kural ve GSYİH'nın yüzdesi olarak borç
Brezilya	GSYİH'nın yüzdesi olarak borç
Türkiye	Faiz dışı fazla hedefi ile harcama ve borç limiti
Hindistan	Altın kural

Kolombiya	GSYİH'nın yüzdesi olarak borç
Yeni Zelanda	Operasyonel bütçe dengesi

**Kaynak:** (Xavier Debrun, Natan Epstein, Steven Symansky, A New Fiscal Rule: Should Israel “Go Swiss?”, IMF Working Paper, WP/08/87, 2008, 9.) Tablo bazı ilaveler yapılarak tarafımızdan oluşturulmuştur.

Yukarıdaki Tablo 1.4’de yer alan ülkelerde mali kural uygulamalarına bakıldığında altın kural ile GSYİH’nın yüzdesi olarak bütçe açığı ve borç stokuna ilişkin kurallarının yaygın bir şekilde benimsendiği görülmektedir. Bununla birlikte mali kurallar ülke ihtiyaçları ve önceliklerine göre farklı tür ve niteliklere sahip olabilmektedir.

## 1.6. MALİ KURALLARA YÖNELTİLEN ELEŞTİRİLER

Mali kuralların yararları ve sakıncalarına ilişkin çeşitli görüşler bulunmaktadır. Mali kuralların avantajlarına ilişkin görüşler iki başlık altında toplanmaktadır. Bunlardan ilki mali kuralların hükümetlerin popülist eğilimlerine karşı mali disiplini ve sürdürülebilirliği sağlamada yararlı bir araç olacağı görüşüdür<sup>7</sup>. İkincisi ise mali kuralların, fiyat istikrarı başta olmak üzere makroekonomik istikrar ve ekonomik büyüme üzerinde olumlu etkilerinin olacağı görüşüdür (Fatás ve Mihov, 2006: 102). Mali kurallar üzerine yapılan çalışmalar bu iki görüşü destekler niteliktedir. Örneğin 22 OECD ülkesinin 1960-2006 yıllarını kapsayan panel veri analizi sonuçlarına göre, mali kural uygulamasıyla birlikte kamu harcamaları ve bütçe açığında bir azalma tespit edilmiştir (Dahan ve Strawczynk, 2010: 503-504). Benzer şekilde Lagona ve Padovano (2007)’in, 12 AB ülkesini kapsayan (1980-2003) panel veri analizi sonuçlarına göre, mali kurallar çerçevesinde kamu borçlarının kamu harcamalarından daha fazla kısıtlandığı tespit edilmiştir. Ayrıca mali kurallar bütçe açığını kontrol altına almaktadır (Lagona ve Padovano, 2007: 435-436).

Afonso ve Jalles (2012)’in 25 AB ülkesini kapsayan (1990-2008) panel veri analizi sonuçlarına göre, mali kurallar büyük hükümetlerin büyüme üzerindeki olumsuz etkisini azaltarak büyümeyi desteklemekte ve birliğe yeni katılan üye ülkelerde de olumlu etkileri arttırmaktadır (Afonso ve Jalles, 2012: 6-7). Benzer şekilde Castro’un (2011) 8’i OECD toplam 15 AB ülkesinin 1970-2005 yıllarını kapsayan panel regresyon analizinden elde edilen bulgulara göre, mali kural uygulaması ve bütçe açığına %3 kriteri getirilmesiyle birlikte ekonomik büyüme rakamlarında artışlar gözlenmiştir. Ayrıca altın kural çerçevesinde kamu

<sup>7</sup> Bu görüş Anayasal İktisatçıların öncülüğünde ortaya atılmıştır.

yatırımlarının artmasının ekonomik büyümeyi olumlu etkilediği sonucuna ulaşılmıştır (Castro, 2011: 325-326). Bu sonuçlar mali kuralların mali disiplinin sağlanmasında yararlı olduğunu ve makroekonomik değişkenler üzerinde olumlu etkiye sahip olduğunu kanıtlar niteliktedir.

Diğer yandan mali kuralların sakıncalarına ilişkin görüşler de iki başlık altında toplanmaktadır. Bunlardan ilki, sayısal nitelikte (katı) mali kuralların uygulanmasının konjonktür dalgalanmalarına karşı hükümetin elini kolunu bağladığı görüşüdür. Özellikle hükümetlerin hızlı tedbir alması gereken ekonomik kriz dönemlerinde yasal düzeyde ve sayısal olarak belirlenmiş bir mali kurala uyma zorunluluğu, o dönemde maliye politikasından yararlanmayı önleyebilmektedir (Günaydın ve Eser, 2010: 72-73). Kaldı ki iradi maliye politikası konjonktür dalgalanmalarının olumsuz etkilerini azaltmada önemli bir araç olarak kabul edilmektedir. Mali kurallara getirilen ikinci eleştirileri ise, mali kuralların ancak ikinci en iyi seçenek olabileceği, yani bu kuralların arkasında duran güçlü siyasi irade olmaksızın başarılı olamayacağı, gereksiz ve karmaşık bürokratik işlemlere neden olacağı, kısa vadede etkili bir politika olmadıkları görüşüdür. Ayrıca mali kuralların AB’de olduğu gibi uluslar üstü düzeyde veya bağımsız kurumlar tarafından denetlenmemesi halinde hükümetler için bağlayıcılığının olmayacağı ve seçimle göreve gelen hükümetlerin serbestçe politika belirleme hakkını sınırlandıracağı şeklindedir (Aktan ve Vural, 2007: 126). Bu değerlendirmeler ışığında mali kurallar, hükümetlerin popülist eğilimlerini önlemek amacıyla yararlı görülürken, ekonomik konjonktüre karşı maliye politikasının etkinliğini azalttığı için eleştirildiği söylenebilir.

Gelinen nokta itibariyle mali kuralların gerçekten ne zaman işe yaradığı önemli olmaktadır. Mali kurallar oldukça katı düzenlenebilen ve zaman tutarsızlığıyla karşı karşıya kalabilen araçlar olabilmektedir. Zorunluluk haline getirildiklerinde, politika belirleyiciler mali kurallardan kaçmaya eğilimlidirler ve yasal boşluklar arayabilir, kuralları görmezden gelebilir veya onları değiştirebilirler. Mali kurallar, cayma şartları belirtilerek daha az katı veya esnek hale getirilebilir, ancak bu durumda etkilerinin azalması olasıdır. Kabul edilmelidir ki politika belirleyiciler mali disiplinsizliği genellikle politik açıdan daha cazip bulmaktadırlar. Bu bakımdan mali disiplinin gerekliliklerini göz ardı etmenin politik maliyetleri, açığın veya borcun büyümesine göz yummanın politik faydalarına ağır bastığı sürece, hükümetler ikincisi seçeneği birincisine tercih edecektir. Bu durumda mali kurallar mali disiplinsizliğin siyasi maliyetlerini önemli ölçüde yükselttikleri takdirde yararlı olabilecektir. Bu ise, mali kuralların bunları izleyebilecek kurumsal düzenlemelerle birlikte oluşturulmasını gerekli kılmaktadır. Mali kurallara ilişkin kurumsal düzenlemelerin kapsamı



oldukça geniştir. Ancak kurallar, öyle ya da böyle her ülkenin siyasi sistemine iyi adapte edilmelidir. Tek partili hükümetlerde güçlü siyasi taahhülle uygulanan mali kurallar, koalisyon veya azınlık hükümetlerine göre daha yararlı olabilmektedir. Ne var ki her iki durumda da Mali Konseyler gibi bağımsız kurumların oluşturulması, hem mali kural hedeflerinin doğruluğu hem de bütçe varsayımları ve bunların sonuçları konusunda şeffaflığın sağlanması ve böylece kuralların bütünlüğünün korunması için gereklidir (Wyplosz, 2012: 22).

Günümüzde birçok ülke bütçe açığı ve borç tavanları, harcama tavanları ve vergi sınırlamaları gibi çeşitli kurallar uygulamaktadır. Kuralların çokluğu, hükümetin kurallardan kaçınmasına fırsat yaratabilmektedir. Kural çokluğu ve kurala ilişkin belirlen hedef, bir hükümetin bazı kuralları yerine getirme veya herhangi bir zamanda daha az zorlayıcı olanları seçebilmesine olanak sağlamaktadır. Aynı şekilde karmaşık düzenlen kurallar, onları sadece hükümet yetkilileri ve küçük bir uzman grup için anlaşılabilir kılmakta ve böylece kuralları onların kontrolüne bırakan yani şeffaflığı bir kenara atan duruma neden olmaktadır (Wyplosz, 2012: 22-23).

Diğer yandan bütçe açıkları ve borçlar, konjonktürel koşullara, tesadüfi finansal krizlere ve tek seferlik olaylar karşı tepkisiz kalamazlar, bu nedenle kurallar hiç bir zaman tamamen basit ve mekanik bir şekilde kurgulanmamalıdır. Bu durumda eğer hedef, uzun süreli bütçe açığında düşüşü sağlamaksa, kurala ilişkin nihai değerlendirmeyi yapan Mali Konseyler gibi bağımsız organlar önemli bir rol oynayabilir. Bu organların, bütçe varsayımlarını ve ardından gelecek hesaplamaların yeterliliğini doğruladıklarında ve kendilerine resmi ve şeffaf bir rol verildiğinde, hükümetlerin bütçe açığını ve kamu borcunu azaltma eğilimi artabilecektir (Wyplosz, 2012: 23).

Mali kurallar, mali disiplinin sağlanmasına yardımcı olabilirler ve olmaktadır. Ancak mali kuralların politik hedeflerle çatışmaları halinde kolaylıkla terk edilebilmekte ve mali disiplin en çok ihtiyaç duyulduğunda geleceğe ötelenmektedir. Bu, bir yandan kalıcı kuralların çok katı olmaması gerektiği anlamına gelirken, diğer yandan çok esnek olması halinde de etkinliğini kaybedecekleri anlamına gelmektedir. Katı ve esneklik arasındaki ince çizginin belirlenmesi son derece zordur ve koşullar değiştikçe bu çizgi de değişebilir. Bu zorluk, kuralı destekleyecek kurumların oluşturulmasıyla hafifletilebilir (Wyplosz, 2012: 23-24). Bu kurumlar, demokrasiyle seçilen hükümetlerin bütçeler konusunda karar verme gücüne sahip olma gereksinimini ihlal etmeden politika belirleyicilerini sınırlandırabilir.

Sonuç olarak, mali kuralların çeşitli yararları ve sakıncaları olmakla birlikte, günümüzde mali kuralların uygulanıp uygulanmaması değil, uygulanacak olan mali kuralların ülke gerekliliklerine göre nasıl düzenlenmesi gerektiği önemli olmaktadır. Diğer yandan mali kural uygulamalarının hareket noktası politika yapıcıları etkisiz hale getirmek değil, mali yetkilerin kullanılmasına ilişkin erveyi oluşturarak mali disiplini tesis etmek ve böylece hükümet politikalarına duyulan güveni ve öngörülebilirliği artırmak olacaktır.



## İKİNCİ BÖLÜM

### SEÇİLMİŞ ÜLKELERDE MALİ KURAL UYGULAMALARI VE MALİ DİSİPLİN GÖSTERGELERİNE YANSIMASI

Gelişmiş ve gelişmekte olan ülke uygulamalarına bakıldığında mali kuralların şu iki temel hedefe yöneldiği görülmektedir. Mali disiplinin göstergesi olarak kabul edilen bu hedeflerden:

- Birincisi, kamu borç stokunu makul ve istikrarlı düzeyde tutacak şekilde bütçe açığının GSYİH'ya oranının azaltılması,
- İkincisi ise, kamu borç stokunun GSYİH'ya oranının orta ve uzun vadede sürdürülmesidir (Günay, 2007: 88).

Bu bakımdan çalışmanın bu bölümünde seçilmiş gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde mali kuralları uygulamaları ve bu uygulamaların mali disiplin göstergelerine yansımaları incelenmiştir. Böylece mali kural uygulamalarının mali disiplinin sağlanması ve sürdürülmesinde yararlı olduğu tezi kanıtlanmaya çalışılmıştır. Çalışmada ABD, AB ve Türkiye uygulamalarına ayrı bir önem verilmiştir.

#### 2.1. ABD'DE MALİ KURAL UYGULAMALARI

ABD'de mali kural uygulamaları oldukça eskiye dayanmaktadır. ABD'de 19. yüzyılın ortalarından itibaren eyaletler yönetimlerinin bütçe dengelerini korumak için altın kuralları benimsediği ve böylece cari bütçelerini denk bağlama yükümlülüğü getirildiği görülmektedir (Kopits, 2001: 1). Altın kural uygulamaları bir kenarda tutulursa, ABD'de mali kurallara ilişkin yapılan yasal düzenlemelerin özellikle 1980'li yıllardan itibaren önemli ölçüde gelişme gösterdiği söylenebilir. Aşağıda ABD'de uygulanan mali kurallar tarihsel bir çerçevede ele alınırken önce genel bir çerçevede eyalet düzeyinde uygulanan mali kurallara daha sonra ise federal düzeyde uygulanan mali kurallara yer verilmiştir.

##### 2.1.1. Eyaletler Düzeyinde Uygulanan Mali Kurallar

ABD'de federal devletin alt federal devletlere uyguladıkları herhangi bir kısıtlayıcı mali kural bulunmamaktadır. Bununla birlikte alt-federal (eyalet) hükümetlerin çoğunda kendi koyduğu kurallar söz konusudur (Wyplosz, 2012: 20). Aşağıda ABD'de eyalet bazında uygulanan mali kurallar genel bir çerçevede ele alınmıştır.

### 2.1.1.1. Denk Bütçe ve Bütçe Açığına İlişkin Kurallar

Eyaletler düzeyinde kural uygulamaları 19. yüzyılın ortalarında başlamış ve bu günümüzde de uygulanmaya devam etmektedir. ABD'de bir eyalet dışında (Vermont Eyaleti) diğer 49 eyalet çeşitli denk bütçe kurallarını benimsemişlerdir (Wyplosz, 2012: 20). Bu bakımdan denk bütçeyi sağlamaya yönelik çeşitli sınırlamalar söz konusudur. Nitekim hemen her eyalet uygulamada farklılık arz etse de denk bütçe kuralına sahiptir. Eyaletler düzeyinde uygulanan denk bütçe kuralının beş farklı türü aşağıda ele alınmıştır (Bohn ve Inman, 1996: 8). Bu kuralların;

- 1) İlki: Eyalet Valisi, kural olarak Eyalet Meclisine denk bütçe sunmakla yükümlüdür. Beş tür denk bütçe kuralı arasında etkinliği en az olanın bu sınırlama şeklinin olduğu söylenebilir. Çünkü Vali tarafından bütçeyi denk bağlayan bir kanun tasarısı meclise sunulsa bile, mecliste bütçenin açık bağlanması söz konusu olabilir veya bütçenin uygulama aşamasında açık oluşabilir.
- 2) İkincisi: Eyalet Meclisi, denk bağlanan bir bütçe tasarısını kabul etmekle yükümlüdür. Bu kural ilkinde göre nispeten daha katı bir kuraldır. Ancak, ilk ve ikinci kuralın her ikisi de mali yılsonunda bütçe denkleğinin yani mali disiplinin sağlanması hususunda zorlamayı içermemektedir. Bu nedenle, sadece bu iki kuralı kabul eden New York, Massachusetts, New Hampshire, Illinois, Louisiana ve Nevada eyaletleri, yasal olarak mali yılsonunda bütçe açığının olmasına ve borçlanmaya müsaade etmişlerdir.
- 3) Üçüncüsü: Mali yılsonunda oluşacak bütçe açığının devredilmesine izin verilebilir. Ancak, bir sonraki mali yıl bütçesinde devreden açık miktarının açık olarak bütçede yer alması gereklidir. Bu kuralı uygulayan eyaletler bir yıldan diğer yıla açığı aktarabilirler. Mali yılsonunda bütçe dengesini zorunlu kılmayan bu kuralın etkin olduğu söylenemez.
- 4) Dördüncüsü: Mali yılsonu bütçe açığı oluşursa bu açık bir sonraki bütçe yılına devredilemez. Bu kural zorunlu olarak yılsonu bütçenin denk kapatılmasını gerekli kılmaktadır. Bu kural eyaletler bazında en çok benimsenen ve en katı olan denk bütçe kuralıdır.
- 5) Beşincisi: İki yıllık bütçe dönemine sahip olan eyaletlerin bazılarının da izleyen iki yıllık bütçe dönemine açığın aktarılması yasaktır (Günay, 2007: 157-160).

Bohn ve Ihman'ın 1996 yılında yaptığı bir çalışma sonuçlarına göre, toplam 11 eyalette, Eyalet Valisi meclise bütçenin denk bağlandığı bir tasarısı sunmak zorundadır. Toplam 8 eyalette, Eyalet meclisi denk bağlanan bütçe yasasını mecliste kanunlaştırmak zorundadır. Toplam 36 eyalette ise, mali yılda oluşacak bütçe açığını izleyen yıla devretmesini engelleyen kurallar uygulanmaktadır. Bu kurallar 4 eyalette yasal, 32 eyalet ise anayasal düzeyde belirlenmiştir. Toplam 9 eyalette, bütçe açığının izleyen mali yıla devredilebileceğine ilişkin bir eyalet hariç diğerleri anayasal düzeyde olan kural benimsenmiştir. Yine 29 eyalette bütçe açığının izleyen mali yıla devredilemeyeceğine; iki yıllık bütçe uygulama dönemine sahip 10 eyalette ise, izleyen iki yıla devredilemeyeceğine ilişkin anayasal kurallar vardır (Bohn ve Inman, 1996: 55-58).

ABD'de eyaletler düzeyinde mali disiplinin tesis edilmesi amacıyla geliştirilen bu beş kuraldan denk bütçeyi zorunlu tutan ve tutmayan kuralların başarısı 1991 yılında von Hagen tarafından yapılan karşılaştırmalı bir analizde ele alınmıştır. Bu söz konusu analizde, katı denk bütçe kuralını uygulayan eyaletlerde borç yükünün diğer eyaletlere göre daha düşük olduğu sonucuna ulaşılmıştır (Poterba, 1995: 333-334).

#### **2.1.1.2. Borçlanmaya İlişkin Kurallar**

ABD'de eyaletlere göre farklılık göstermekle birlikte çeşitli borç sınırlamaları mevcuttur ve bu sınırlamalar genellikle eyaletlerin kendi anayasalarında yer almaktadır. Bu bakımdan ABD'de 5 eyalette uzun vadeli borçlanmaya ilişkin herhangi bir anayasal sınırlama yokken, toplam 19 eyalette uzun vadeli borçlanmaya başvurulabilmesi için halkoylamasına gidilmesi kuralı, 12 eyalette ise nitelikli çoğunluk kuralı uygulanmaktadır. Toplam 9 eyalette ise belli bir borç tavanı belirlenmiş ve bu tavanın üzerinde bir borçlanmaya gidilmesi anayasal düzeyde engellenmiştir. Diğer yandan 15 eyalette uzun vadeli borçlanma gidilebilmesi ancak gelirin belirli bir yüzdesi ile sınırlandırılmıştır (Kiewiet ve Szakaly: 1996: 63-67).

#### **2.1.1.3. Vergi ve Harcamalara İlişkin Kurallar**

ABD'de ilk vergi ve harcama sınırlamaları 1973 yılında California eyaletinde uygulamaya başlamış, 1978 yılına gelindiğinde California ile birlikte uygulayan eyalet sayısı 7'ye yükselmiş ( Bunlar, Texas, Hawaii, Michigan, Arizona, Delaware, Tennessee eyaletleri) ve özellikle 1980'li yıllardan itibaren diğer eyaletlerde de giderek yaygınlaşmaya başlamıştır. Günümüzde ABD'deki çoğu eyalet anayasal veya yasal düzeyde vergi ve harcama sınırlamalarına gitmektedir (Poulson, 2005: 9-12).

ABD’de eyaletler düzeyinde toplam 50 eyaletten, 17’si anayasal, 13’ü yasal düzeyde vergi ve harcama sınırlamalarına başvururken, 23 eyalet sadece harcama, 4 eyalet sadece vergi sınırlamaları, 3 eyalet ise vergi ve harcama sınırlamalarını birlikte uygulamaya koymuşlardır. Bu sınırlamalara gidilirken nüfus artışı, kişi başına düşen gelir, enflasyon ve büyüme oranının seyri, vergi ve harcama tahminleri, geçmiş yıl vergi ve harcama gerçekleştirmeleri gibi ölçütler ve bu ölçütlere bağlı olarak oluşturulan çeşitli kurallar kullanılmaktadır. Yine söz konusu sınırlamalara başvurulurken çoğu eyalette nitelikli çoğunluk veya referandum aranmaktadır. Nitelikli çoğunluk ile getirilecek bir kural, özellikle yeni vergilerin getirilmesi veya vergi oranlarının artırılması önünde ciddi bir engel teşkil etmektedir. Referandum yani seçmen onayı kuralında ise seçmenlerin en az dörtte üçünün söz konusu sınırlamayı kabul etmesi gerekmektedir (Aktan ve diğerleri, 2010: 107).

Eyaletler düzeyinde uygulanan vergi ve harcama sınırlamaları, aynı zamanda eyaletlerin alt yönetim birimi olan yerel yönetimler düzeyinde de uygulanmaktadır (Advisory Commission on Intergovernmental Relations, 1995: 3). Eyalet anayasaları ve yasaları, yerel yönetim birimlerine çeşitli sınırlamalar getirebilmektedir. Bu sınırlamalar çeşitli vergi ve harcamalara ilişkin olabileceği gibi, sadece emlak vergisi gibi belli bir vergiye yönelik de olabilmektedir. Böylece yerel yönetimlerin mali disiplininin sapsmaları engellenmeye çalışılmaktadır (Aktan ve diğerleri, 2010: 107).

Vergi ve harcama sınırlamaları eyaletler düzeyinde mali disiplinin sağlamanın tamamlayıcı aracı ve denk bütçenin oluşturulması için bir ön koşul olarak görülmektedir (Bails ve Tieslau, 2000:259). Bu bakımdan ABD’de eyaletler düzeyinde uygulanan vergi ve harcama sınırlamaları mali disiplinin sağlanması açısından önemli etkilere sahip olmuştur. Stansel (1994) tarafından yapılan ve ABD’deki 18 eyaleti kapsayan karşılaştırmalı bir araştırma sonucuna göre, harcama sınırlaması öncesi ABD ortalaması üstünde olan kişi başı harcama tutarının, harcama sınırlaması sonrası 5 yıllık dönem içinde %2,9 olan ABD ortalamasının altına düştüğü sonucuna ulaşılmıştır. Diğer yandan vergi sınırlaması uygulayan eyaletlerde ise benzer bir karşılaştırma sonucuna göre kişi başı düşen vergi yükü, vergi sınırlaması uygulamayan eyaletlerin ortalamasının %12,5 altına düşmüştür (Stansel, 1994: 5-8).

## **2.1.2. Federal Düzeyde Uygulanan Mali Kurallar**

### **2.1.2.1. 1917 Tahvil Kanunu**

ABD’de mali disiplini sağlamak amacıyla federal düzeyde uygulanan ve mali kural olarak nitelendirilebilecek ilk yasal düzenlemenin 24 Nisan 1917 tarihinde çıkarılan Tahvil Kanunu (The Liberty Bond Act) olduğu söylenebilir. Tahvil Kanunu ile ABD’de bir yandan Birinci Dünya Savaşının ortaya çıkardığı ilave finansman ihtiyacını karşılamak, diğer yandan hükümetin iradi borçlanma yetkisini sınırlamak amaçlanmıştır. Bu kanunla birlikte Birinci Dünya Savaşıyla birlikte artan harcamalar nedeniyle toplam kamu borçlanmasına 5 milyar dolar şeklinde bir üst limit getirilmiştir (Peach, 2001: 229). Devam eden yıllarda bu uygulama sürmüş ve bu uygulama federal düzeyde kamu borcunun artışını sınırlandıran bir etki göstermiştir. Diğer yandan bu uygulamanın, kamu borçlarının yönetimi konusunda Kongreye bir tür kontrol aracı oluşturması ve hükümetin ekonomi yönetiminin değerlendirilmesinde önemli bir gösterge olduğu kabul edilmektedir (Khrisnakumar, 2007:137).

### **2.1.2.2. 1974 Bütçe ve Borç Tavanı Kontrol Kanunu**

1974 yılında Bütçe ve Borç Tavanı Kontrol Kanunu (Budget and Impoundment Control Act) çıkartılana kadar geçen süreçte Tahvil Kanunuyla uygulanan söz konusu borç tavanı sınırlaması mali disiplinin sürdürülmesinde önemli bir rol oynamaktaydı (Kowacky ve LeLoup, 1993:14). 1974’de çıkarılan bu kanunun iki amacı vardı. Bunlardan ilki, Kongrenin hükümetin bütçe yetkisini sınırlandırmak ve güçlendirmek, ikincisi ise hükümetin borçlanma yetkisini sınırlandırmaktı. Nitekim kanunun gerekçesi olarak o dönemde görülen yüksek enflasyona hükümetin artan harcamalarının neden olduğu belirtiliyordu<sup>8</sup> (Hoofman ve Hogan, 2005: 13). ABD’de 1985’li yıllara gelindiğinde ise, giderek artan bütçe açıkları yeni bir yasal düzenlemeye gitmeyi zaruret haline getirmiştir. Arz yanlı iktisat düşüncesinin etkisiyle Başkan Reagan döneminde yapılan vergi indirimleri sonucu ortaya çıkan bütçe açıklarını kapatmak için 1985 yılında Dengeli Bütçe ve Acil Açık Kontrol Kanunu çıkarılmıştır (Fiti, 2005: 94).

---

<sup>8</sup> Detaylı bilgi için bakınız. Joseph J. Hogan, “On Yıl Sonra: Amerikan Kongre Bütçesi ve Borç Tavanı Kontrol Yasası 1974,” Kamu İdaresi 63:2, 1985: 133-149.

### **2.1.2.3. 1985 Denk Bütçe ve Acil Açık Kontrol Kanunu**

ABD’de kanun teklifini verenlerin adlarıyla anılan Denk Bütçe ve Acil Açık Kontrol Kanunu (Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act) yani Gramm-Rudman-Hollings Kanunuyla izleyen her mali yıl için belli bir bütçe açığı tavanını belirlenmiş ve 1991 yılına gelindiğinde bütçe açığın kapatılmasını hedeflenmiştir (Peach, 2001: 229). Bu kanun öngörülen bütçe açığı tavanına uyulmaması halinde, Kongreye bağlı Genel Muhasebe Ofisine öngörülen tavan sınırına ulaşmak için tüm harcama kalemlerinde belirli bir yüzde ile kesintiye gitme yetkisi verilmiştir. Söz konusu düzenlemede mali kural tavan bütçe açığının GSYİH’nin % 3’ünü aşmaması şeklinde belirlenmiştir. Ancak kanunun uygulandığı yıl bütçe açığı GSYİH’ye oranı % 5,3 şeklinde gerçekleşmiştir. Buna rağmen bu kanunun uygulanmaya başlamasıyla birlikte 1990 yılına gelindiğinde bütçe açığının GSYİH’ya oranı % 3,9’a düşmüştür (Fiti, 2005: 94). Her ne kadar kanunla öngörülen açık hedefi gerçekleştirilememiş ise de, bütçe açıklarındaki bu düşüşte mali kuralın etkisinin yanı sıra ekonomik büyümenin de önemli bir paya sahip olduğu bilinmektedir.

1987 yılında Gramm-Rudman-Hollings Kanunuyla Genel Muhasebe Ofisine verilen harcamada kesinti yapma yetkisinin güçler ayrılığı ilkesi bakımından Anayasaya aykırı olduğu kabul edilmiş (Wyplosz, 2012: 21) ve bu durum yeni bir yasal düzenlemeyi beraberinde getirmiştir. Harcamada kesinti yapma yetkisi yasama organına bağlı Genel Muhasebe Ofisinden alınmış ve yürütme organı altında yer alan Yönetim ve Bütçe Ofisi Direktörlüğüne verilmiştir. Ayrıca bütçe açığı hedefleri 1993 yılına gelindiğinde bütçe denkliliğini tesis edecek şekilde yeniden belirlenmiştir. Yapılan bu yasal düzenlemeye Gramm-Rudman-Hollings 2 (Balanced Budget and Emergency Deficit Control Reaffirmation Act) sistemi denilmiştir. Ancak bu düzenleme ile de hedeflenen bütçe açığı düzeyi aşılmıştır (Kaya, 2009: 52-53). 1990 yılının ortalarına gelindiğinde yaşanan bütçe krizi sonrası Gramm-Rudman-Hollings 2 sistemi yürürlükten kaldırılmış bunun yerine Bütçe Uygulama Kanunu adında yeni bir düzenleme getirilmiştir.

### **2.1.2.4. 1990 Bütçe Uygulama Kanunu**

1990 yılında Bütçe Uygulama Kanunuyla (Budget Enforcement Act) yapılan düzenlemeyle birlikte her mali yıl için öngörülen bütçe açığı hedefi kaldırılmış ve harcamalar belli kategorilere ayrılarak bu kategoriler bazında harcama tavanları belirlenmiştir. Harcamalar ihtiyari olan ve ihtiyari olmayan şeklinde iki kategoriye ayrılmıştır. Harcama tavanları belirlenmesinde, ihtiyari olmayan harcamalar kategorisinde yer alan sağlık, sosyal



güvenlik harcamaları, emekli memur ve işçi aylıkları ile işsizlik ve engelli bakım harcamaları ve aylıklarının hariç tutulmuş, savunma, ulusal ve uluslar arası harcamalardan oluşan ihtiyari harcamalar için belirli tavanlar konulmuştur (Günaydın ve Eser, 2010: 74-75)

Bütçe Uygulama Kanunu çerçevesinde yapılan düzenlemeyle birlikte ihtiyari olmayan harcamalar için açık yaratmama ilkesi benimsenmiş ve söz konusu harcamalar ve bunların finansmanları için bir prosedür oluşturulmuştur. Bu prosedüre kanun metninde PAYGO sistemi (pay-as-you-go) denilmiştir. Buna göre bir mali yıl içinde Kongreye sunulan kanun teklifinin harcama artırıcı veya gelir azaltıcı hükümler içermesi durumunda, açık yaratıcı etki ölçüsünde harcama kısıtıcı veya gelir artırıcı ek tedbirleri de içermesi yönünde hüküm getirilmiştir. Ayrıca, Gramm-Rudman-Hollings kanununda olduğu gibi, hedeflenen harcama tavanlarına ulaşmayı güçlendirmek için yürütme organına bağlı Yönetim ve Bütçe Ofisi Direktörlüğüne ihtiyari harcamalarda kesintiye gitme yetkisi verilmiştir. Bu düzenlemelerle birlikte 1991'den 1995 yılına gelindiğinde ABD'de bütçe açıklarında önemli bir iyileşme kaydedilmiş ve bu bağlamda, 1991 yılında 269,2 milyar dolar gerçekleşen bütçe açığı, 1995 yılına gelindiğinde 164 milyar dolara gerilemiştir. Böylece bütçe açığının GSYİH'ya oranı 1991'den 1996 yılına gelindiğinde %4,5'den %2,9'ye kadar düşmüştür (Kaya, 2009: 54-55)

1990'dan 2002 yılına gelinene kadar dönemde dört ayrı Bütçe Uygulama Kanunu çıkarılmış ve bu kanunlar çerçevesinde oluşturulan mali kurallarla birlikte, 1990'dan 1997 yılına kadar bazı yıllar hariç öngörülen harcama tavanlarına yakın değerlerle tutturulmuştur. 1997 tarihli son Bütçe Uygulama Yasasıyla birlikte harcama tavanları ile PAYGO kuralının uygulaması 2002 yılına kadar uzatılmıştır. Söz konusu Kanunla, 1997 ve 1999 yılları arasında yeniden savunma ve savunma dışı harcamalara ilişkin ayrı tavanlar belirlenmiş ve 1999 ve 2002 yılları arasında ise, ihtiyari harcamaların tümüne ilişkin tek tavan belirlenmiştir. Sonuç itibariyle uygulamada karşılaşılan bazı güçlüklerle rağmen, ABD'de mali kurallar 1985-2002 yıllarını kapsayan dönemde yoğun bir şekilde uygulanmıştır. Harcama tavanlarının hedeflendiği 1990-2000 yılları arasında ortalama olarak faiz dışı bütçe fazlasının GSYİH'ya oranı %1,2 olmuş, bütçe açığında azalmalar görülmüştür. Bunun sonucunda 1993 yılından itibaren kamu borç stokunun GSYİH'ya oranı azalma eğilimi göstermiş ve 2000 yılına gelindiğinde son yirmi yılın en düşük düzeyi olan % 60 seviyesine gerilemiştir<sup>9</sup> (Kaya, 2009: 56-57). Aşağıdaki Tablo 2.1'de ABD'de federal düzeyde uygulanan mali kurallar kısaca özetlemektedir.

---

<sup>9</sup> 2002 yılından itibaren ABD'de mali kural olarak nitelendirilebilecek bir düzenleme bulunmamaktadır.

**Tablo 2.1. ABD’de Mali Kural Uygulamaları**

<b>Dönem</b>	<b>Kuralın Dayanağı</b>	<b>Uygulanan Kuralın Türü</b>	<b>Açıklama</b>
1986-1991	GRH-I Sistemi	Nominal açık hedefleri belirlenmiştir.	Sistem 1987 yılında revize edilmiştir.
1987-1993	GRH-II Sistemi	Nominal açık hedefleri belirlenmiştir.	1991 yılında Bütçe Uygulama Yasası ile işlevini kaybetmiştir.
1991-1993	Bütçe Uygulama Yasası	İhtiyari harcamaların tamamına ilişkin ayrı ayrı tavanlar belirlenmiştir.	1993 yılından sonra sistem revize edilmiştir.
1994-1998	Ombinus Bütçe Uzlaştırma Kanunu	İhtiyari harcamaların toplamına ilişkin tek bir tavan belirlenmiştir.	Sistem 1997 yılında revize edilmiştir. Kanunun yürürlüğü uzatılmıştır.
1997-1999	Bütçe Uygulama Yasası	İhtiyari harcama kategorilerinin tamamına ilişkin ayrı ayrı tavanlar belirlenmiştir.	Sistem 1999 yılında revize edilmiştir. Kanunun yürürlüğü uzatılmıştır.
1999-2002	Bütçe Uygulama Yasası	İhtiyari harcamaların toplamına ilişkin tek bir tavan belirlenmiştir.	

**Kaynak:** (Kaya, 2009: 55-57.)

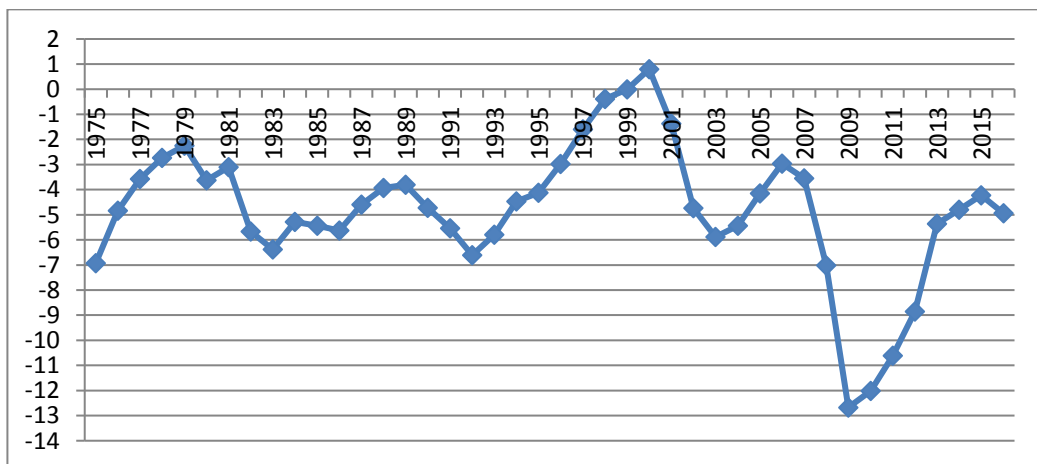
### **2.1.3. Mali Kural Uygulamalarının Mali Disiplin Göstergelerine Yansıması**

Aşağıdaki Grafik 2.1’de görüleceği üzere ABD’de mali kural uygulamasıyla birlikte (1986-1991 GRH I ve II Sistemi ile her ne kadar kanunla öngörülen açık hedefi gerçekleştirilememiş ise de) 1985 yılında bütçe açığının GSYİH’ya oranı % 5,3 iken bu oran 1990 yılına gelindiğinde %3,9’a düşmüştür. 1990 yılının ortalarına gelindiğinde yaşanan

bütçe krizi sonrası GRH II sistemi yürürlükten kaldırılmış bunun yerine Bütçe Uygulama Kanunu yürürlüğe girmiştir. Bu kanun çerçevesinde uygulanan mali kuralla birlikte 1991'den 1996 yılına gelindiğinde bütçe açığının GSYİH'ya oranı %4,5'den %2,9'ye kadar düşmüştür. 1996'dan 2002 yılına gelinene kadar dönemde iki ayrı Bütçe Uygulama Kanunu çıkarılmış ve bu kanunlar çerçevesinde oluşturulan mali kurallarla birlikte, 1997 yılından itibaren bütçe açıkları azalmış ve 2000 yılında bütçe fazlası verilmiştir. Ancak 2002'de sonlanan bu düzenlemeler sonrası bütçe açıkları artmaya başlamıştır. 2001'de ABD'de yaşanan 11 Eylül Saldırısının ardından 2002 yılında %4,8 gerçekleşen bütçe açıkları 2003'te %6, 2004 yılında ise %5,6 düzeyinde gerçekleşmiştir. 2005-2007 yıllarını kapsayan dönemde %4'ün altında gerçekleşen bütçe açıkları 2008 finansal krizinde %7'ye, 2009 yılında ise sıçrama yaparak en yüksek düzeyi olan %12,8'e yükselmiştir. İzleyen yıllarda bütçe açıkları tedrici olarak azalsa da 2010-2016 yıllarını kapsayan dönemde ortalama %7'i düzeyinde gerçekleşmiştir.

Bu değerlendirmeler ışığında iki sonuca ulaşmak mümkündür. Bunlardan ilki, ABD'de federal düzeyde uygulanan mali kuralların uygulandığı dönemde hedeflenen şekilde bütçe gerçekleştirmeleri sağlanamasa da mali disiplinin sağlanmasına yardımcı olabildiği ancak bunun yeterli olmadığını söylemek mümkündür. İkincisi ise mali kuralların uygulandığı 1986-2002 yıllarını kapsayan dönemde bütçe açıkları ortalama %4 düzeyinde, mali kuralların uygulamalarının bırakıldığı 2002-2016 dönemde ise ortalama %7 düzeyinde gerçekleşmesidir. Bu durum mali kural uygulamalarının bütçe açıklarındaki artışı dizginlediğini göstermektedir.

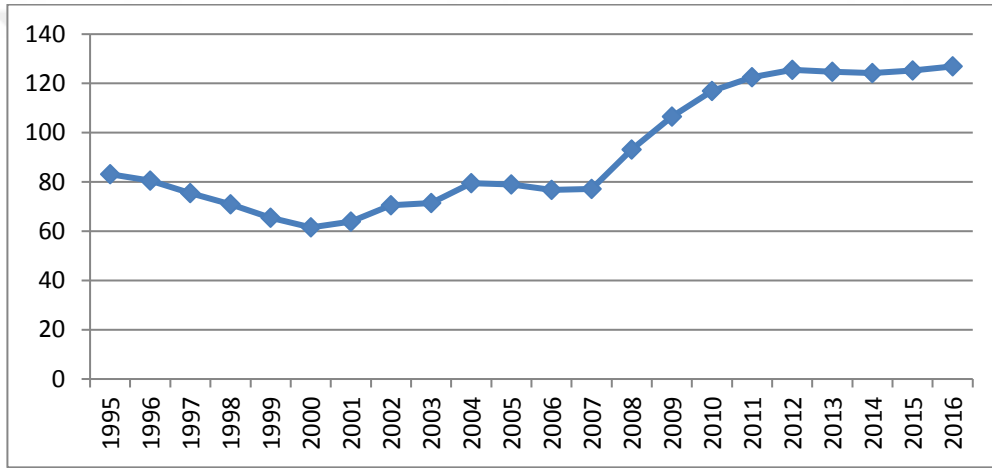
**Grafik 2.1. ABD'de Bütçe Açıkları**



**Kaynak:** <https://data.oecd.org/gga/general-government-deficit.htm> Erişim: 12 Aralık 2017.

ABD’de mali kurallar 1985-2002 yıllarını kapsayan dönemde yoğun bir şekilde uygulanmıştır. Bunun sonucunda aşağıdaki Grafik 2.2’den anlaşılacağı üzere 1993 yılından itibaren kamu borç stokunun GSYİH’ya oranı azalma eğilimi göstermiş ve 2000 yılına gelindiğinde son yirmi yılın en düşük düzeyi olan % 60 seviyesine gerilemiştir. Mali kural uygulamalarının olmadığı 2002-2016 döneminde ise 2008 finansal krizi sonrası bütçe açıklarındaki artışla birlikte kamu borçları da artmış 2011-2016 yıllarını kapsayan dönemde bu oran %120 düzeyinin üzerinde gerçekleşmiştir. Bu durum mali kural uygulamalarının kamu borçlarının GSYİH’ya oranının ihtiyatlı seviyelerde tutulmasına yardımcı olduğunu göstermektedir.

**Grafik 2.2. ABD’de Kamu Borçları**



**Kaynak:** <https://data.oecd.org/gga/general-government-debt.htm> Erişim: 12 Aralık 2017.

## 2.2. AVRUPA BİRLİĞİ’NDE MALİ KURALLAR

Mali kuralların uluslar üstü düzeyde uygulandığı ilk örneğin AB olduğu söylenebilir (Debrun ve diğerleri, 2008: 305). Bununla birlikte AB’ye ve Parasal Birliğe üye olmanın gerektirdiği ortak kuralların yanı sıra birçok ülkenin kendine özgü mali kurallar benimsediği görülmektedir. Birliğe üye olmanın getirdiği ortak mali kurallar ile üye ülkelerin kendine özgü uyguladıkları mali kuralların amaçları açısından bazı farklılıklar söz konusudur. Ülkelerin kendine özgü uyguladıkları mali kurallarda;

- Mali disiplinin ve sürdürülebilirliğin sağlanması,
- Ekonomik istikrarın ve büyümenin sağlanması,
- Hükümet politikalarının kredibilitésinin artırılması gibi amaçlar öne çıkarken;

Ortak mali kurallarda ise;

- Üye her ülke için mali disiplinin tesis edilmesinin yanı sıra üye ülkeler arasında maliye politikasının koordinasyonunu sağlamak,
- Birliğe üye olup aşırı bütçe açığı olan ülkeden diğer üye ülkeler üzerine oluşabilecek negatif dışsallıkları önlemek,
- Üye ülkeler arasında zaman tutarlı (time consistent) maliye politikaların yürütülmesine yardımcı olmak,
- Para ve maliye politikası amaçları arasında tutarlılığı gözeterek Avrupa Merkez Bankası'nın güvenilirliğinin sağlanmasına yardımcı olmak gibi amaçlar önem kazanmaktadır (Aysu, 2010: 216).

AB'de mali kurallar uygulamaları 1992 yılında imzalanan ve 1993 yılında uygulamaya konulan Maastricht Anlaşması ile başlamış, mali disiplinin sağlanması amacıyla bütçe açığı ve kamu borç stokuna ilişkin sayısal kurallar getirilmiştir<sup>10</sup>. Bu kurallar aynı zamanda Ekonomik ve Parasal Birliğe (EMU) giriş için ön koşul olarak kabul edilmiştir. Maastricht Antlaşmasıyla getirilen mali kurallar uygulamalarına daha sonra İstikrar ve Büyüme Pakti ile devam edilerek güçlendirilmeye çalışılmıştır. Bu pakt ile birlikte, bütçe açığına ilişkin getirilen sayısal sınırları aşan üye ülkelere yönelik bir yaptırım mekanizması oluşturulmuştur (Gali ve Perotti, 2003:1; Günaydın ve Eser, 2010: 65-66). Aşağıda Maastricht Antlaşması ve İstikrar ve Büyüme Pakti ile AB'de uygulamaya konulan mali kurallara yer verilmiştir.

### **2.2.1. 1992 Maastricht Anlaşması**

Avrupa Birliğine üye veya aday ülkelerde mali disiplinin sağlanması AB'nin ekonomik ve parasal birlik olma yolunda başarılı bir şekilde ilerlemesi için bir ön koşul sayılmaktadır. Bu bakımdan AB üyesi veya aday ülkelere Maastricht Anlaşmasıyla getirilen kriterler büyük önem taşımaktadır.

1992 yılında imzalanan ancak 1993 yılı Kasım ayında yürürlüğe giren Maastricht Antlaşması ile birliğe üye bir ülkenin Avrupa Para Birliğe katılabilmesi, para ve maliye politikası çerçevesinde beş koşulu yerine getirmesine bağlanmıştır. Bu koşullar "Yakınlaşma Kriterleri" olarak ifade edilmektedir. Bu kriterlerden ikisi mali disiplinin sağlanmasına

---

<sup>10</sup> AB'de mali kurallar açısından bakıldığında bütçe ve borçlanmaya ilişkin sınırlamaların öne çıktığı, vergi ve harcamalara ilişkin sınırlamalarla ilgili somut adımların atılmadığı görülmektedir. Üye ülkeler arasındaki vergi koordinasyonuna ilişkin sorunları, bu tür sınırlamalara gidilmesi önünde en önemli engel olarak kabul edilmektedir (Aktan ve diğerleri, 2010: 112).

yönelik maliye politikası kurallarına, üçü ise fiyat istikrarının sağlanmasına yönelik para politikası kurallarına ilişkindir. Söz konusu kriterler şunlardır:

#### **2.2.1.1. Maliye Politikası Kurallarına İlişkin Kriterler**

- *Bütçe açığına ilişkin kriter:* AB'ye üye ülkenin bütçe açığının GSYİH'ya oranı % 3'ü aşmamalıdır.
- *Kamu borç stokuna ilişkin kriter:* AB'ye üye ülkenin kamu borç stokunun GSYİH'ya oranı % 60'ı aşmamalıdır. Bu iki kriter “Aşırı Açık Prosedürü” olarak ifade edilmektedir (Franco ve diğerleri, 2002:1).

#### **2.2.1.2. Para Politikasına Kurallarına İlişkin Kriterler**

- *Enflasyon oranına ilişkin kriter:* Bir üye ülkenin yıllık enflasyon oranı, en düşük enflasyona sahip üç üye ülkenin ortalamasından 1,5 puandan daha fazla olmamalıdır.
- *Faiz oranına ilişkin kriter:* Bir üye ülkenin faiz oranı, en düşük faiz oranına sahip üç üye ülkenin ortalamasından 2 puandan daha fazla olmamalıdır.
- *Döviz kuruna ilişkin kriter:* Üye ülke paraları Avrupa Para Sistemi Döviz Kuru Mekanizmasına dahil olmalı ve ulusal paranın döviz değişim oranı son iki yılda dalgalanmaya bırakılmalı ve devalüe edilmeksizin kur mekanizması içindeki değer değişimi (artı-eksi) % 15'i geçmemelidir (Franco ve diğerleri, 2002:1).

Maastricht Antlaşmasıyla getirilen söz konusu kriterlere bakıldığında maliye politikası kurallarının temel amacının mali disiplini ve sürdürülebilirliği sağlamak; para politikası kurallarının temel amacı ise fiyat istikrarını sağlamak ve sürdürmek olduğu söylenebilir. Böylece AB'nin ekonomik ve parasal birlik olma yolunda başarılı bir şekilde ilerlemesi mümkün olabilecektir.

Maastricht Antlaşmasıyla birlikte AB'ye üye ülkelerin en geç 1999 yılı başına kadar yukarıda belirtilen kriterleri sağladıkları takdirde Avrupa Para Birliğine girebilecekleri karara bağlanmıştır. Antlaşmaya imza atan üye ülke liderleri daha sonra 1995 yılında Madrid'de toplanmış ve Maastricht Antlaşmasıyla alınan kararlar gözden geçirilmiş ve bazı yeni kararlar alınmıştır. Bu toplantıda alınan kararlar şunlardır (Aktan, 1997: 48):

- Avrupa Tek Para Sisteminin hayata geçirilmesi için gerekli hazırlıklar sürdürülecek ve 1 Ocak 1999 tarihi itibarıyla EURO para birimine geçilecek ve bu tarihten itibaren birliğe üye ülkelerde ECU yerine para birimi olarak EURO kullanılacaktır.
- Avrupa Para Enstitüsü kaldırılacak ve bunun yerini Avrupa Merkez Bankası alacaktır.
- Birliğe üye ülkelerin Maastricht kriterlerini uygun hareket edip etmediği Avrupa Birliği Konseyi tarafından denetlenecektir.

1 Ocak 1999 tarihine gelindiğinde Almanya, Fransa, İtalya, Belçika, Hollanda, Lüksemburg, İspanya, Portekiz, İrlanda, Avusturya ve Finlandiya olmak üzere 11 Avrupa Birliği (AB) üyesi ülke Avrupa Para Birliği için gerekli kriterleri sağlayarak EURO bölgesini oluşturmuşlardır. AB'nin üyesi olan İsveç, İngiltere ve Danimarka söz konusu kriterleri sağlamalarına rağmen, inisiyatifleri doğrultusunda EURO bölgesine dâhil olmamıştır. Diğer yandan Yunanistan, 1 Ocak 1999 tarihi itibarıyla kriterleri yerine getiremese de 19-20 Haziran 2000 tarihli Feira Zirvesinde kriterleri sağladığı kabul edilerek EURO Bölgesine kabul edilmiştir (Günay, 2007: 174-175).

### **2.2.1.3. Aşırı Açık Prosedürünün Uygulanması**

Avrupa Para Birliğinde mali disiplinin sağlanmasına yönelik uygulamaya konulan iki prosedür vardır. Bunlardan ilki Maastricht Antlaşması ile uygulamaya konulan Aşırı Açık Prosedürü ikincisi ise bu prosedürü tamamlayıcı özellik taşıyan İstikrar ve Büyüme Paktidir (Gali ve Perotti, 2003:1).

Birliğe üye ülkelerin bütçe açığı ve kamu borç stoklarını takip etme görevi, Aşırı Açık Prosedürü çerçevesinde Avrupa Komisyonu'nu verilmiştir. Bu bakımdan Avrupa Komisyonu, üye ülkelerin bütçe açığı ve kamu borç stokuna ilişkin getirilen iki kritere ne ölçüde uyduklarını kontrol etmektedir. Eğer birliğe üye bir ülke bu kriterlere yakalayamıyor ya da bu limitleri aşıyor ise bu durum Komisyon tarafından Konsey'e rapor edilmektedir. Bu noktada temel ölçüt, üye ülkenin bütçe açığının kamu yatırım harcaması tutarını aşmamasıdır<sup>11</sup>. Eğer Komisyon, bir üye ülkesine ilişkin aşırı açık olduğu yönünde karar verirse bunu Konsey'e bildirir. Üye ülkede aşırı açık olup olmadığına ilişkin son karar ise Konsey'e aittir. Eğer Konsey, bir üye ülkede aşırı açık olduğuna karar verirse, ilgili ülkeye orta vadede bu

---

<sup>11</sup> Bütçe açığının kamu yatırım harcamalarını aşmaması durumu, açığın ve borçlanmanın ancak Altın Kural çerçevesinde ele alındığını gösterir.

açığı nasıl düzeltebileceği konusunda bir takım önerilerde bulunur. Şayet üye ülke bu önerilere uyma eğiliminde olmazsa Konsey, ilgili ülke için düşüncelerini ve önerilerini kamuoyuyla paylaşabilir. Daha sonra ilgili üye ülkeden aşırı açığı telafi edici önlemler almasını isteyebilir ve hatta para cezasını içeren mali yaptırımlara gidebilir. Para cezası verilmesi durumunda ilgili üye ülke Birlik bünyesinde oluşturulan ve faiz getirisi bulunmayan bir hesaba geçici bir süreyle para yatırmak zorunda kalır. Buna rağmen ilgili ülkede aşırı açık hala devam ediyorsa hesapta tutulan para Birliğe ödenecek cezaya dönüşmekte ve ilgili ülkeye geri ödenmemektedir. Diğer yandan Konsey, Komisyon'un önerisi üzerine Aşırı Açık Prosedürü çerçevesinde aldığı para cezası kararını iptal edebilir. Aşırı Açık Prosedürü çerçevesinde alınacak kararlar nitelikli çoğunlukla alınmakta ve ayrıca aşırı açığın olduğu kabul edilen ilgili üye ülke, bu durumla ilgili kararların alınmasında oy kullanma hakkını da kaybetmektedir (Bali ve Çelen, 2010: 189-190).

Avrupa Konseyi son dönemde bazı üye ülkelere aşırı açık prosedürü başlatmıştır. Bu ülkelere Yunanistan, İspanya, İrlanda, Fransa ve İngiltere'dir. Bu ülkelerde bütçe açığının GSYİH'ya oranı sırasıyla -5,0, -3,8, -7,1, -3,4 ve -5,4 şeklinde gerçekleşmiştir. Avrupa Komisyonu, İrlanda için 2013, Fransa ve İspanya için 2012, Yunanistan için 2010 ve İngiltere için de 2013-2014 yılına kadar aşırı bütçe açıklarını disipline etmeleri istemiştir. Diğer yandan Avrupa Komisyonu, İngiltere'nin Euro Bölgesinde olmadığı için, bu kuralların İngiltere için bağlayıcı bir niteliğe sahip olmadığını, fakat negatif dışsallıkları önlemek amacıyla kurallara uymaya çalışması gerektiğini belirtmiştir (Aysu, 2010: 226).

Aşırı Açık Prosedürüyle birlikte, üye ülkelerin izlediği maliye politikaları düzenli bir şekilde ele alınıp izlenmiş ve ayrıca aşırı açık durumunda uygulanacak yaptırımlarla da desteklenmiştir (Annett, 2006:3). Bu uygulamayla birlikte üye ülkeler için güçlü bir kamu maliyesinin oluşturulması ve böylece Avrupa Para Birliğinin sağlıklı bir şekilde varlığını sürdürmesini amaçlandığı görülmektedir.

### **2.2.2. 1997 İstikrar ve Büyüme Pakti**

Avrupa Para Birliğinde mali disiplinin sağlanması ve üye ülkelerin kamu maliyesinin güçlü temellere dayandırılması amacı iki antlaşmayla gerçekleştirilmeye çalışılmıştır. Bunlardan ilki 1992 yılında Maastricht Antlaşması ile getirilen bütçe açığı ve borçlanmaya ilişkin getirilen Aşırı Açık Prosedürü, ikincisi ise Avrupa Para Birliğine duyulan kaygıları ortadan kaldırmak amacıyla 1997 yılında uygulamaya konulan İstikrar ve Büyüme Paktidir (Gali ve Perotti, 2003:1; Von Hagen, 2003: 5).



Avrupa Para Sisteminin oluşturulmasında önemli rolü olan bir diğer mali kuralda İstikrar ve Büyüme Paktı (Stability and Growth Pact)'dır. 13-14 Aralık 1996'da yapılan Dublin Zirvesi'nde üye ülkelerin bütçe disiplininin kontrol edilmesini amaçlayan İstikrar ve Büyüme Paktı kabul edilmiştir. Bu pakt ile üye ülkelerin, Euro Bölgesi piyasalarını ve Euro'nun değerini olumsuz etkileyecek şekilde bütçe açığı vermeleri ve kamu borçlanmasına başvurmaları önlenmeye çalışılmıştır. Bu pakt ile iki mekanizma harekete geçirilmiştir (Günay, 2007: 183):

- Bunlardan ilki, üye ülkelerin bütçe açığındaki olası sapmaların öngörülmesi halinde (yada bütçe açığının GSYİH'ya oranı %3'ü aşmadan önce), olabildiğince kısa sürede bir erken uyarı sistemi ile düzeltilmesidir.
- İkincisi ise, sürekli olarak aşırı açık veren üye ülkelere karşı para cezası içeren mali yaptırımlar uygulanmasıdır.

Diğer yandan üye ülkeler izleyen dört yıl için maliye politikası planlarını (istikrar programlarını) Avrupa Birliği Ekonomi ve Maliye Bakanları Konseyi (ECOFIN)'ne sunmak zorundadırlar. İlgili Konsey ise, bu planların İstikrar ve Büyüme Paktı ile belirlenen prosedüre uygun olup olmadığına ilişkin görüşünü kamuoyuna açıklamakla yükümlüdür. Diğer yandan Maastricht Anlaşması ve İstikrar ve Büyüme Paktı'nın getirdiği kurallarla çelişmemek kaydıyla birliğe üye her ülke, kendi ulusal çerçevesine uygun bir maliye politikası uygulayabilir (Günay, 2007, 183-184).

Bu değerlendirmeler ışığında Maastricht Anlaşmasıyla getirilen kriterler AB üyesi ülkelerin Avrupa Para Birliğine katılabilmelerinin ön koşulu sayılırken, İstikrar ve Büyüme Paktı ise bütçe açıklarını kontrol etmek ve yaptırımlar getirmek suretiyle başlangıçta sağlanan koşulların sürdürülmesini amaçlamaktadır.

### **2.2.3. 2011 Euro Rekabet Paktı**

2008 yılının sonlarına doğru ABD'de konut piyasasında yaşanan sorunlar nedeniyle baş gösteren finansal kriz, başta ABD olmak üzere AB ülkelerini ve diğer gelişmiş ve gelişmekte olan ülke ekonomilerinde büyüme oranlarında azalmalara neden olmuştur. Finansal krizin reel ekonomi üzerindeki etkileri AB'de de önemli ölçüde hissedilmiş ve AB ekonomisi ilk kez %4,1 oranında daralmıştır (Susam, 2013: 434). Krizle birlikte yaşanan küçülme, küresel ekonomilerde olduğu gibi AB'ye üye ülkelerde de bütçe açıkları ve kamu borçlarını artırarak mali disiplinden sapmalara neden olmuştur.

Avrupa Konseyi tarafından 25 Mart 2011 tarihinde “Euro Rekabet Paketi” kabul edilmiştir. Finansal krizin AB üzerindeki etkilerinin giderilmesi çerçevesinde paktın iki amaç üzerine kurgulandığı söylenebilir (AB Genel Sekreterliği, 2011: 29). Bunlardan ilki AB içinde makro ekonomik istikrarı yeniden sağlamak; ikincisi ise mali disiplinden sapmaları azaltarak kamu maliyesinde sürdürülebilirliği tesis etmektir (Susam, 2013: 436). Bu paktla birlikte üye ülkelerden, rekabet gücünün, istihdamın, kamu maliyesinin sürdürülebilirliğin artırılmasının yanı sıra mali istikrarı güçlendirmeleri ve birlik içinde vergi koordinasyonun sağlanmasında ilerleme kaydetmeleri istenmiştir (Yar, 2014: 83).

Euro Rekabet Paketi’nda kamu maliyesinde sürdürülebilirliğinin ele alındığı kısımda, birliğe üye ülkelerin denk bütçeyi sağlamaları ya da bütçe fazlası vermeleri istenilmektedir. Ancak üye ülkelerden yapısal açık düzeylerinin GSYİH’nın %5’ini geçmemeleri de öngörülmüştür. Diğer yandan Pakt, olağan üstü ekonomik koşullar oluşması halinde bütçenin açık vermesine müsaade etmektedir. Yine kamu borçları ise GSYİH’nın %60’ını geçmemelidir. Aşırı açık prosedürü uygulanan üye ülkelerin hazırladıkları ayrıntılı ekonomik programları, Komisyon ve Konseyin düzenli olarak denetimine tabi tutulmakta ve üye ülkelerden açığı azaltacak yapısal reformlar uygulanması istenmektedir (Yar, 2014: 83-84). Euro Rekabet Paketi ile getirilen mali kural düzenlemelerine aşağıdaki Tablo 2.2’de yer verilmiştir.

**Tablo 2.2. Euro Rekabet Paktında Yer Alan Mali Kural Düzenlemeleri**

<b>Hukuki Düzenleme</b>	<b>Getirilen Mali Kural</b>
İBP’nin önleyici kısmını oluşturan mevzuatta değişiklik yapan tüzük	Harcama Kuralı: Harcamalardaki genişleme, potansiyel büyüme hızını geçmemelidir.
İBP’nin düzenleyici kısmını oluşturan mevzuatta değişiklik yapan tüzük	Aşırı Açık Prosedürü: Borçların GSYİH oranı %60’ı aşan ülke, borç miktarını, üç yıl boyunca ve her sene %60’ı aşan kısmını %5 oranında azaltmalıdır.

Euro bölgesinde bütçe gözetiminin etkin bir şekilde uygulanmasına ilişkin düzenleme	<p>Önleyici Tedbir: İhtiyati politikalardan ciddi sapmalar, GSYİH'nin %0,2'si oranında faizli teminat uygulamasını devreye sokacaktır.</p> <p>Düzenleyici Tedbir: Aşırı açık veren ülke GSYİH'nin %0,2'si oranında faizsiz teminat uygulamasına maruz kalacaktır.</p>
Üye devletlerin bütçe çerçeveleri kapsamındaki gereksinimlere ilişkin talimat	İBP'de yer alan amaçların ulusal bütçelere yansıtılması ve kamu maliyesinde çok yıllık planlama gerçekleştirilecektir.
Makroekonomik dengesizliklerin giderilmesine ilişkin düzenleme	Aşırı dengesizlik prosedürü (ADP): Çeşitli ekonomik parametrelerden oluşan bir puan tablosu baz alınarak, dengesizlik risklerinin düzenli olarak değerlendirilmesi amaçlanmaktadır.
Euro bölgesindeki aşırı makroekonomik dengesizliklerin düzeltilmesine ilişkin uygulama tedbirleri hakkında düzenleme	Bir üye ülkenin ADP'nin önerilerine rağmen tekrarlayarak başarısız olması durumunda söz konusu ülke, GSYİH'sinin %0,1'i oranında para cezası ödeyecektir.

**Kaynak:** (Gök ve diğerleri, 2012: 167.)

#### 2.2.4. Mali Kuralların Mali Disiplin Göstergelerine Yansıması

Aşağıdaki Tablo 2.3'de AB üyesi 28 ülkenin 1992 Maastrich anlaşmasıyla getirilen bütçe açığına ilişkin mali kuralı gerçekleştirme performansı ele alınmıştır. Söz konusu tabloda birliğe üye ülkenin birliğe katılımı yıl baz alınarak 1992-2016 yıllarını kapsayan dönemde "bütçe açığının GSYİH'ya oranı %3'ü geçmemesi" kriterini ne ölçüde sağladığı değerlendirilmiştir.

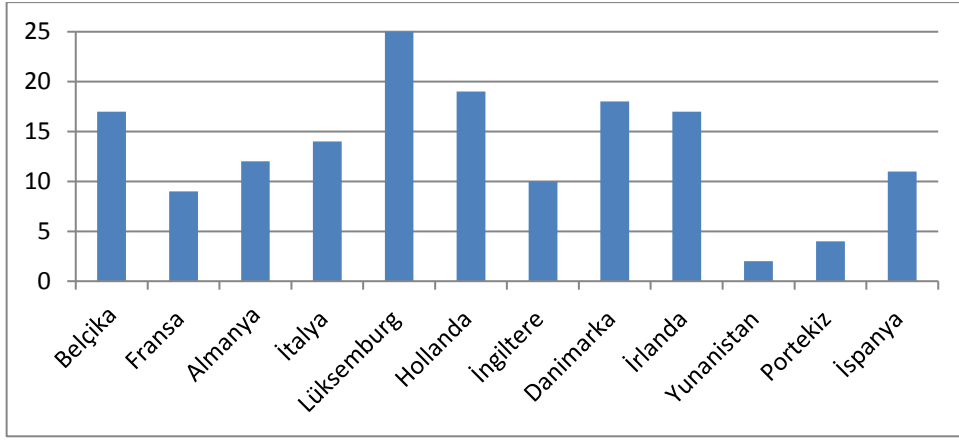
**Tablo 2.3. AB Üyesi Ülkelerin Bütçe Açığı Performansı**

AB Üyesi Ülkeler	1992-2016 Dönemi	Bütçe açığı /GSYİH Kriterini Sağladığı Yıl Sayısı	Kriteri Sağlama Oranı (%)
Belçika (1952)	25	17	68
Fransa (1952)	25	9	36
Almanya (1952)	25	12	48
İtalya (1952)	25	14	56
Lüksemburg (1952)	25	25	100
Hollanda (1952)	25	19	76
İngiltere (1973)	25	10	40
Danimarka (1973)	25	18	72
İrlanda (1973)	25	17	68
Yunanistan (1981)	25	2	8
Portekiz (1986)	25	4	16
İspanya (1986)	25	11	44
İsveç (1995)	22	20	90,90
Avusturya (1995)	22	17	77,27
Finlandiya (1995)	22	19	86,36
Polonya (2004)	13	3	23,07
Slovakya (2004)	13	8	61,53
Estonya (2004)	13	13	100
Slovenya (2004)	13	7	53,84
Litvanya (2004)	13	9	69,23
Letonya (2004)	13	7	53,84
Malta (2004)	13	8	61,53
Kıbrıs (2004)	13	6	46,15
Çek Cumhuriyeti (2004)	13	10	76,92
Macaristan (2004)	13	5	38,46
Bulgaristan (2007)	9	5	55,55
Romanya (2007)	9	5	55,55
Hırvatistan (2013)	3	0	0

**Kaynak:** <https://data.oecd.org/gga/general-government-deficit.htm> Erişim: 12 Aralık 2017. Tablo tarafımızdan oluşturulmuştur.

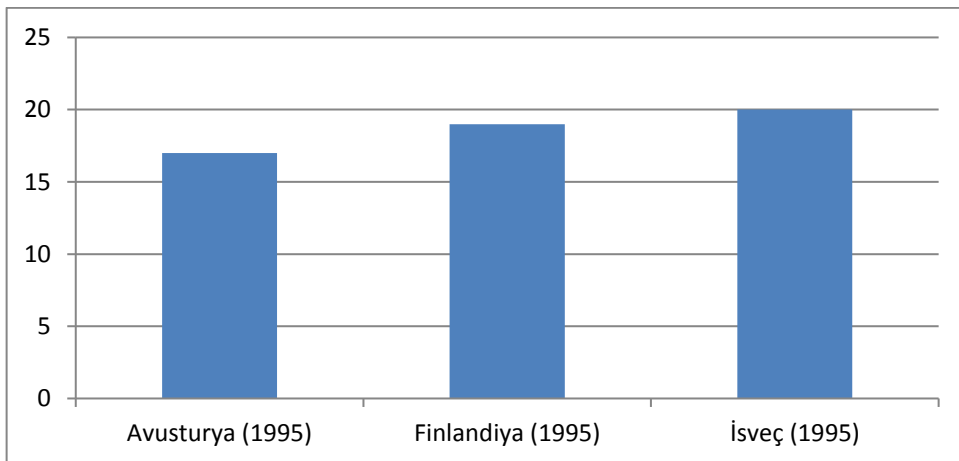
1992’de Maastrich antlaşmasını imzalayan 12 AB üyesi ülkesinin 1992-2016 yıllarını kapsayan 25 yıllık dönemde bütçe açığı kuralını yerine getirme performansı aşağıdaki Grafik 2.3’te görülmektedir. Tablo 2.3’de yer alan verilerden hareket edilerek oluşturulan bu grafiğe göre, bütçe açığı kriterini yerine getirme performansı en yüksek olan ülkelerin Lüksemburg, Hollanda, Danimarka, Belçika ve İrlanda, en düşük olan ülkelerin ise Yunanistan, Portekiz, Fransa ve İngiltere olduğu görülmektedir.

**Grafik 2.3. 1992 yılında AB Üyesi Ülkelerinin Bütçe Açığı Kriterini Yerine Getirme Performansı (1992-2016)**



1995 yılında Avusturya, Finlandiya ve İsveç'in katılmasıyla birlikte birlik genişlemiş ve AB'ye üye ülke sayısı 15'e yükselmiştir. 1995'te AB üyesi ülkelerin 1995-2016 yıllarını kapsayan 22 yıllık dönemde bütçe açığı kuralını yerine getirme performansı aşağıdaki Grafik 2.4'te görülmektedir. Bu grafiğe göre, bütçe açığı kriterini yerine getirme performansı en yüksek olan ülkenin İsveç, en düşük olan ülkenin Avusturya olduğu görülmektedir. Diğer yandan 1995 yılında AB'ye katılan Avusturya, Finlandiya ve İsveç'in bütçe açığı kriterini yerine getirme performansının 1992'de Maastrich antlaşmasını imzalayan 12 AB üyesi ülkelere göre daha iyi olduğu görülmektedir.

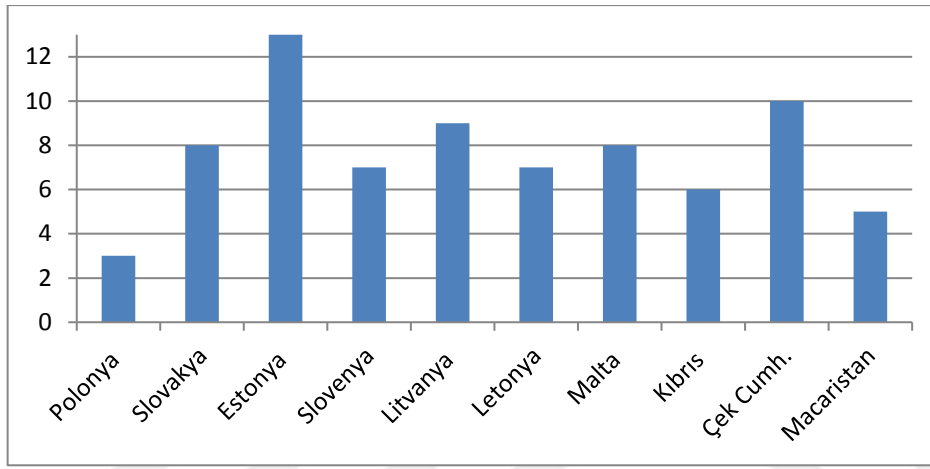
**Grafik 2.4. 1995 yılında AB'ye Katılan Ülkelerin Bütçe Açığı Kriterini Yerine Getirme Performansı (1995-2016)**



AB, en büyük genişlemesini 2004 yılında gerçekleştirmiştir. 10 ülkenin katılmasıyla birlikte AB'ye üye ülke sayısı 25'e yükselmiştir. 2004'te AB'ye katılan ülkelerin 2004-2016

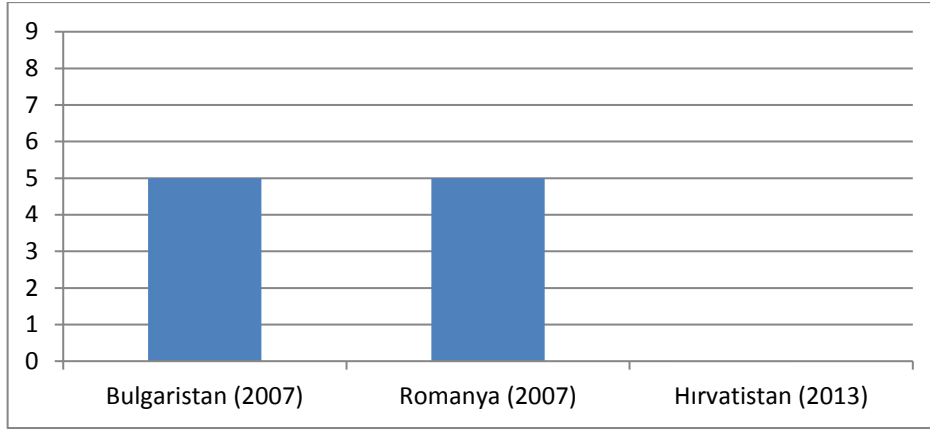
yıllarını kapsayan 13 yıllık dönemde bütçe açığı kuralını yerine getirme performansı aşağıdaki Grafik 2.5'te görülmektedir. Bu grafiğe göre, bütçe açığı kriterini yerine getirme performansı en yüksek olan ülkelerin Estonya, Çek Cumhuriyeti, Litvanya, en düşük olan ülkelerin Polonya, Macaristan ve Kıbrıs olduğu görülmektedir. Diğer yandan 2004 yılında AB'ye katılan ülkelerin bütçe açığı kriterini yerine getirme performansının, 1995 yılında gerçekleşen genişleme ülkelerine göre daha düşük olduğu görülmektedir.

**Grafik 2.5. 2004 yılında AB'ye Katılan Ülkelerin Bütçe Açığı Kriterini Yerine Getirme Performansı (2004-2016)**



AB'ne üye ülke sayısı 2007'de Bulgaristan ve Romanya'nın, 2013'de Hırvatistan'ın katılımıyla birlikte 28'e yükselmiştir. AB'ye katılan ülkelerden Bulgaristan ve Romanya için 2007-2016 yıllarını kapsayan 9 yıllık, Hırvatistan için 2013-2016 yıllarını kapsayan 3 yıllık dönemde bütçe açığı kuralını yerine getirme performansı aşağıdaki Grafik 2.6'da görülmektedir. Bu grafiğe göre, Bulgaristan ve Romanya'nın 9 yılın 5'inde bütçe açığı kriterini yerine getirdiği, Hırvatistan'ın ise 3 yılın hiç birinde bu kriteri sağlayamadığı görülmektedir. 2007 yılında AB'ye katılan ülkelerin bütçe açığı kriterini yerine getirme performansının 1995 ve 2004 yıllarında gerçekleşen genişleme ülkelerine benzer performans sergilediği, birliğe 2013 yılında katılan Hırvatistan'ın ise diğer tüm üye ülkelere göre en zayıf performansa sahip olduğu görülmektedir.

**Grafik 2.6. 2007 ve 2013 yılında AB'ye Katılan Ülkelerin Bütçe Açığı Kriterini Yerine Getirme Performansı (2007-2016)**



Aşağıdaki Tablo 2.4'de AB üyesi 28 ülkenin 1992 Maastrich anlaşmasıyla getirilen kamu borç stokuna ilişkin mali kuralı gerçekleştirme performansı ele alınmıştır. Bu tabloda birliğe üye ülkenin birliğe katılımı yıl baz alınarak 1992-2016 yıllarını kapsayan dönemde “kamu borç stokunun GSYİH’ya oranı %60’ı geçmemesi” kriterini ne ölçüde sağladığı değerlendirilmiştir.

**Tablo 2.4. AB Üyesi Ülkelerin Kamu Borç Stoku Performansı**

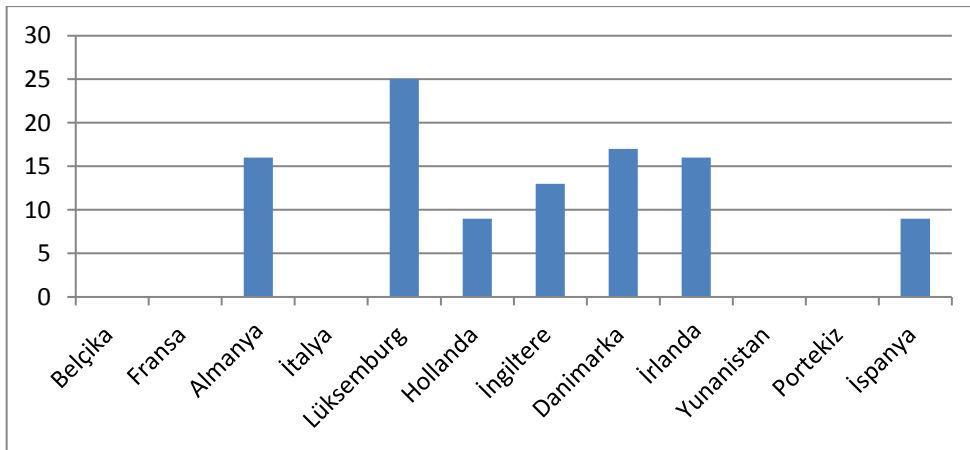
AB Üyesi Ülkeler	1992-2016 Dönemi	Bütçe açığı /GSYİH Kriterini Sağladığı Yıl Sayısı	Kriteri Sağlama Oranı (%)
Belçika (1952)	25	0	0
Fransa (1952)	25	0	0
Almanya (1952)	25	16	64
İtalya (1952)	25	0	0
Lüksemburg (1952)	25	25	100
Hollanda (1952)	25	9	36
İngiltere (1973)	25	13	52
Danimarka (1973)	25	17	68
İrlanda (1973)	25	16	66
Yunanistan (1981)	25	0	0
Portekiz (1986)	25	0	0
İspanya (1986)	25	9	36
İsveç (1995)	22	10	45,30
Avusturya (1995)	22	0	0
Finlandiya (1995)	22	14	63,60
Polonya (2004)	13	8	61,53
Slovakya (2004)	13	12	92,30
Estonya (2004)	13	13	100
Slovenya (2004)	13	9	69,23

Litvanya (2004)	13	13	100
Letonya (2004)	13	13	100
Malta (2004)	13	2	15,38
Kıbrıs (2004)	13	7	53,84
Çek Cumhuriyeti (2004)	13	13	100
Macaristan (2004)	13	0	0
Bulgaristan (2007)	9	9	100
Romanya (2007)	9	9	100
Hırvatistan (2013)	3	0	0

**Kaynak:** <https://data.oecd.org/gga/general-government-debt.htm> Erişim: 12 Aralık 2017. Tablo tarafımızdan oluşturulmuştur.

Yukarıdaki Tablo 2.4’de yer alan verilerden hareket edilerek 1992’de Maastrich antlaşmasını imzalayan 12 AB üyesi ülkesinin 1992-2016 yıllarını kapsayan 25 yıllık dönemde kamu borç stoku kuralını yerine getirme performansı aşağıdaki Grafik 2.7’de görülmektedir. Bu grafiğe göre, kamu borç stoku kriterini yerine getirme performansı en yüksek olan ülkelerin bütçe açığı kriterinde olduğu gibi Lüksemburg, Danimarka, İrlanda ve Almanya; en düşük olan ülkelerin ise Yunanistan, Portekiz, Fransa, İtalya ve Belçika olduğu görülmektedir. Bu beş ülkenin 1992-2016 yıllarını kapsayan 25 yıllık dönemde söz konusu kriteri sağlayamadığı görülmektedir.

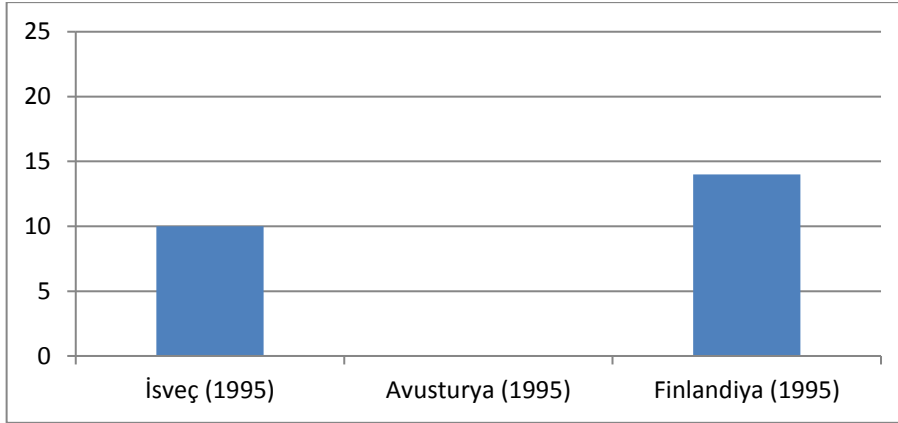
**Grafik 2.7. 1992 yılında AB Üyesi Ülkelerinin Kamu Borç Stoku Kriterini Yerine Getirme Performansı (1992-2016)**



1995’te AB üyesi olan Avusturya, Finlandiya ve İsveç’in 1995-2016 yıllarını kapsayan 22 yıllık dönemde kamu borç stoku kuralını yerine getirme performansı aşağıdaki Grafik 2.8’de görülmektedir. Bu grafiğe göre, İsveç ve Finlandiya’nın performansı nispeten iyi görünüm sergilerken, Avusturya’nın kamu borç stoku kriterini 22 yıllık dönemde sağlayamadığı görülmektedir.

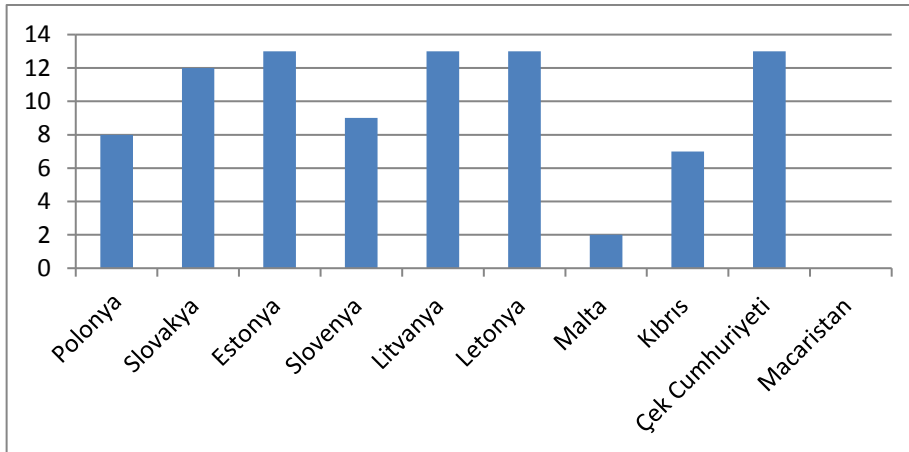


**Grafik 2.8. 1995 yılında AB'ye Katılan Ülkelerin Kamu Borç Stoku Kriterini Yerine Getirme Performansı (1995-2016)**



2004 yılında 10 ülkenin katılmasıyla birlikte AB'ye üye ülke sayısı 25'e yükselmiştir. 2004'te AB'ye katılan ülkelerin 2004-2016 yıllarını kapsayan 13 yıllık dönemde kamu borç stoku kuralını yerine getirme performansı aşağıdaki Grafik 2.9'da görülmektedir. Bu grafiğe göre, Malta, Macaristan ve Kıbrıs hariç diğer ülkelerin performansının oldukça iyi olduğu anlaşılmaktadır. Malta, Macaristan ve Kıbrıs hariç 2004 yılında AB'ye katılan ülkelerin kamu borç stoku kriterini önemli ölçüde sağladığı ve bunu sürdürdüğü görülmektedir.

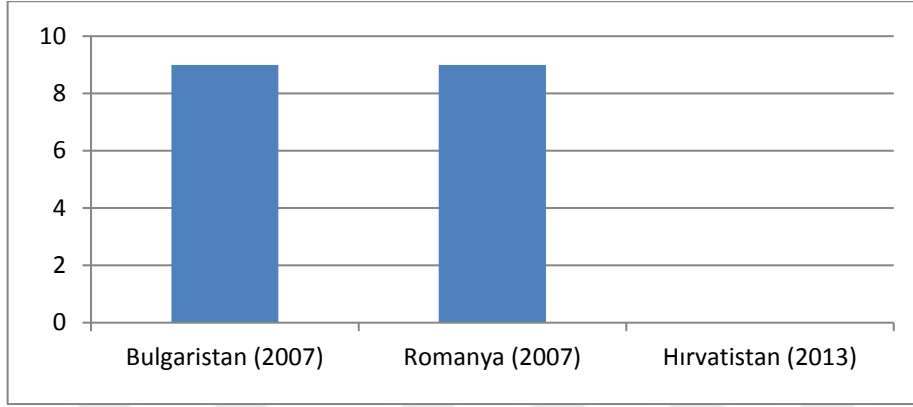
**Grafik 2.9. 2004 yılında AB'ye Katılan Ülkelerin Kamu Borç Stoku Kriterini Yerine Getirme Performansı (2004-2016)**



2007'de Bulgaristan ve Romanya'nın, 2013'de Hırvatistan'ın katılmasıyla birlikte AB'de üye sayısı 28'e yükselmiştir. AB'ye katılan ülkelere Bulgaristan ve Romanya için 2007-2016 yıllarını kapsayan 9 yıllık, Hırvatistan için 2013-2016 yıllarını kapsayan 3 yıllık dönemde kamu borç stoku kuralını yerine getirme performansı aşağıdaki Grafik 2.10'da görülmektedir. Bu grafiğe göre, Bulgaristan ve Romanya'nın 9 yılın 9'unda kamu borç stoku

kriterini yerine getirdiği, Hırvatistan'ın ise 3 yılın hiç birinde bu kriteri sağlayamadığı görülmektedir.

**Grafik 2.10. 2007 ve 2013 yılında AB'ye Katılan Ülkelerin Kamu Borç Stoku Kriterini Yerine Getirme Performansı (2007-2016)**



### 2.3. TÜRKİYE'DE ÖRTÜK MALİ KURAL UYGULAMALARI

Türkiye'de henüz mali araçlara ilişkin sayısal hedefleri içeren açık mali kural uygulaması olmamakla birlikte<sup>12</sup>, ülkemizdeki uygulamaları örtük mali kurallar şeklinde tanımlamak mümkündür. Bu bakımdan bütçe açığı ve faiz dışı bütçe fazlası başta olmak üzere borçlanmaya ilişkin bir takım kısıtlamalar ve hedefler belirlenmektedir. Bu hedeflere hükümet programlarında, orta vadeli programlarda ve bütçe programlarında yer verilmekte, daha sonra bütçe uygulama sonuçlarıyla karşılaştırılmaktadır (Demir ve İnan, 2011: 28). Böylece örtük mali kurallar aracılığıyla söz konusu hedeflere ne derece ulaşıldığı değerlendirilmekte ve bu değerlendirme aynı zamanda hükümet politikalarının başarısı ve etkinliğini ölçmede bir gösterge olarak kullanılmaktadır.

Türkiye özellikle 1990'lı yıllar bütçe açıklarının giderek arttığı, kamu borçlarının sürdürülemez hale geldiği, enflasyonun kronik bir hal aldığı, büyümenin dalgalı bir seyir izlediği, işsizliğin arttığı ve ekonominin sıklaştan aralıklarla krizlerle yüz yüze kaldığı dönem olmuştur. Bu krizlerin temel nedeni olarak uluslararası ekonomik gelişmelerin yanı sıra, sürdürülemez iç borç dinamiği, başta kamu bankaları olmak üzere mali sistemin sağlıklı yapısı ve ülkenin diğer yapısal sorunlarının çözüme kavuşturulamamış olmasıdır (Ataç ve diğerleri, 2007, 191; MKKT, 2010, 2).

<sup>12</sup> Ülkemizde 2010 yılında mali kural uygulamasına yönelik yasa taslağı hazırlanmış olmakla birlikte henüz mali kural içeren bir yasa kabul edilmiş değildir. Detaylı bilgi için bkz. <http://www2.tbmm.gov.tr/d23/1/1-0891.pdf>

Türkiye’de 1990 yılından 2000 yılına gelindiğinde toplam kamu borç stokunun GSYİH’ya oranı %37,6’dan %52,7’ye ulaşmıştır. Belirgin bir şekilde ortaya çıkan bu artışın iki temel nedeni vardır (TCMB, 2001: 1). Bunlardan ilki bütçe açığı ve faiz dışı bütçe açığının artmasıdır<sup>13</sup>. Öyle ki 1990 yılından 2000 yılına gelindiğinde bütçe açığının GSYİH’ya oranı %3,15’den %12,34’e yükselmiştir. İkinci neden ise özellikle 1990’lı yılların ikinci yarısından sonra ortaya çıkan yüksek reel faiz ödemeleridir. 1995-2000 yılları arasında faiz dışı bütçe dengesinin GSYİH’ya oranı ortalama %2,9 olmuştur. 1994 yılından sonra reel faiz oranlarının yüksek seyretmesinde, ülkede yüksek enflasyon oranların yaşanıyor olması ile kamu kesiminin finansman gereğinin, yeterince gelişmemiş olan yurt içi finansal piyasalar üzerinde yarattığı baskılar belirleyici olmuştur. Tabii olarak yüksek reel faizler kamu kesimi borçlanma gereğini daha da artırmış ve ülkeyi borç-faiz-borç döngüsü içine sürüklemiştir (Ataç ve diğerleri, 2007: 191). Bu gelişmeler sonucunda ülkemizde 2000 yılı başında, enflasyonu düşürmek ve istikrarlı büyüme oranlarına ulaşmak için üç yıl süreyi kapsayan “Enflasyonla Mücadele Programı” uygulamaya konulmuştur.

### **2.3.1. 1999 Enflasyonla Mücadele Programı**

2000 yılı başında enflasyonu düşürmek ve istikrarlı büyüme oranlarına ulaşmak için “Enflasyonla Mücadele Programı” uygulamaya konulmuş ve bu program IMF’ile imzalanan bir Stand-by antlaşmasıyla da desteklenmiştir (Pınar, 2011: 151). Bu programda daraltıcı maliye politikasının yanı sıra yapısal reformların gerçekleştirilmesi önerilmiş, enflasyon beklentisini hızla düşürmek için sabit döviz kuru uygulamasına geçilmiş, böylece ekonomideki likidite artışını yabancı kaynak girişiyle sınırlandırılan bir para politikasına geçilmiştir.

Bu gelişmelere mali kural uygulamaları açısından bakıldığında enflasyonla mücadele programı ile üzerinde durulan faiz dışı bütçe fazlası hedefi maliye politikasının temel çıpası olarak kabul edilmiştir. Buna göre söz konusu program kamu kesiminin mali yapısını güçlendirmek ve sürdürülebilir bir borç dinamiği yaratmak için faiz dışı bütçe fazlasına bir limit koymuştur (Pınar, 2011: 151). Diğer yandan faiz dışı bütçe fazlasına konulan bu limitle, para politikalarının daha etkin yürütüleceği ve bir türlü sağlanamayan fiyat istikrarının sağlanacağı şeklinde bir beklenti de oluşmuştur (Demir ve İnan, 2011: 43).

---

<sup>13</sup> Faiz dışı (birincil) bütçe dengesi, kısaca faiz dışı giderler ile gelirler arasındaki farkı ifade eder. Faiz dışı bütçe fazlası, faizlerin ne kadarının bütçeden ödeneceği anlamına gelirken, faiz dışı bütçe açığı ise faiz ödemeleri için de borçlanmaya gideceği anlamına gelmektedir.

Programın uygulanmaya başlamasıyla birlikte, başlangıçta kamu açıklarını azaltmanın yanı sıra yapısal reformlara gidilmiştir. (Örneğin sosyal güvenlik sisteminin yeniden düzenlenmesi, bankacılık alanında BDDK'nın kurulması, tarımda doğrudan gelir desteğine geçilmesi gibi) Ayrıca programın uygulanmasının ardından faiz oranları düşmüş ve enflasyon hızı önemli ölçüde gerilemiş ve iç talep canlanmaya başlamıştır. Ancak enflasyon oranının hedeflenen hızda düşmemesi, TL'yi beklenenden daha fazla değer kazanmasına yol açmıştır. İç talepteki canlanmanın yanı sıra enerji fiyatlarındaki artışa bağlı olarak 1999 yılında 14,1 milyar dolar olan dış ticaret açığı 2000 yılında artarak 22,3 milyar dolar olmuştur. Buna ilave olarak dış piyasalardaki gelişmelerinde etkisiyle (örneğin Arjantin krizi), 2000 yılının ikinci yarısında ülkeye dış kaynak girişi azalmış, buna bağlı olarak ülke içindeki likiditenin sıkışması faiz oranlarını yükseltmiş, mali piyasalarda dalgalanma sonucu ülke kriz ortamına doğru kaymıştır. Kasım 2000 ve devamında Şubat 2001'de yaşanan krizler, enflasyonla mücadele programının sürdürülmesini imkânsız hale getirmiştir (Ataç ve diğerleri, 2007: 192). Bu nedenle kamu kesimi ve bankacılık sistemi başta olmak üzere her alanında reformları içeren "Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı" adında yeni bir istikrar programı hazırlanarak uygulamaya konulmuştur.

### **2.3.2. 2001 Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı**

Güçlü Ekonomiye Geçiş Programında maliye politikasının temel unsuru faiz dışı bütçe fazlası olmuştur. Programla birlikte toplam kamu kesimi faiz dışı bütçe fazlasının GSYİH'ya oranı 2000 yılında %2,8 düzeyindeyken, bu oranın 2001 yılında %5,5'e ve 2002 yılında ise %6,5'e yükseltilmesi hedeflenmiştir. Şubat 2001 krizi sonrası yeni programla birlikte para politikasında sabit döviz kurundan vazgeçilerek, kur dalgalanmaya bırakılmış ve devamında enflasyon hedeflemesi stratejisine geçilmesi için gerekli şartların oluşturulması öngörülmüştür. Bu bakımdan Güçlü Ekonomiye Geçiş Programının iki temel konuya ayak bastığı görülmektedir. Bunlardan ilki, faiz dışı bütçe fazlası hedefiyle iç dengeyi sağlamak, ikincisi ise dalgalı kur rejimiyle dış dengeyi sağlamaktır<sup>14</sup> (Ataç ve diğerleri, 2007: 193).

Yeni programla birlikte birçok alanda köklü yapısal reformların gerçekleştirilmesi için adımlar atılması öngörülmüştür. Bunlar; mali (bankacılık) sektörün yeniden yapılandırılması, devlette şeffaflığın artırılması, kamu finansmanının güçlendirilmesi (örneğin, görev zararlarının azaltılması, bütçe içi ve dışı fonların kapatılması, kamu ihale kanununun

---

<sup>14</sup> Dalgalı kur rejiminde geçilmesinde nedeni, kurdaki aşırı dalgalanmaları denetlemek amacıyla TL'ye yüksek faiz ödeme zorunluluğunu ortadan kaldırmak ve ekonomiyi rekabetçi bir yapıya kavuşturmadır. Detaylı bilgi için bkz. (Ataç ve diğerleri, 2007, 193).

değiştirilmesi vb) özellikle özelleştirmelere hız vererek ekonomide rekabet ve etkinliğin artırılması gibi düzenlemelerdir (Güneş, 2008: 83).

Gerek Enflasyonla Mücadele Programı gerekse Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı kapsamında ülkemizde faiz dışı bütçe fazlası hedefi genel hatlarıyla bir beklenti şeklinde uygulanmıştır. Sayısal limitleri içeren yasal bir düzenleme veya bağlayıcı bir mali kural oluşturulmamıştır. Bu bakımdan faiz dışı bütçe fazlası hedefini doğrudan mali kural değil de örtük mali kural şeklinde ifade etmek daha doğru olacaktır. Bununla birlikte ülkemizde 2000'li yıllardan itibaren mali kurallara zemin hazırlayan düzenlemeler yapılmaya başlanmıştır. (Demir ve İnan, 2011: 43). Aşağıda bu düzenlemelerin neler olduğuna ve bunların ülkemizde mali disiplinin tesis edilmesinde ve makro ekonomik göstergeler üzerinde tür etkiler oluşturduğuna değinilecektir.

### **2.3.3. Türkiye’de Mali Kural Uygulamasına Yönelik Zemin Hazırlayan Düzenlemeler**

Türkiye’de mali disiplini sağlamanın önemi esas olarak 2001 Şubat kriziyle anlaşılmış ve kamu mali yönetimini güçlü kılmak için kurumsal adımlar atılmaya başlamıştır (Dedeoğlu, 2010:1). Bu bağlamda mali disiplinin sağlanması ve makro ekonomik istikrarın sürdürülmesi amacıyla Güçlü Ekonomiye Geçiş Programıyla başlayan ve AB’ye adaylık sürecinin etkisiyle devam eden bir dizi reformlara gidilmiştir. Bu reformlar sonucunda ülkemizde 2000 yılı öncesi döneme göre bütçe açıkları ve kamu borçları sürdürülebilir seviyede tutulmuş, kamuoyu ve piyasalar nezdinde maliye politikasına olan güven artmış ve devamında borçlanma maliyetleri ve risk primi azaltılmış ve modern bir kamu mali yönetimi oluşturulmaya çalışılmıştır.

Son yıllarda bütçe açığında ve borç stokunda önemli azalmaları sağlayan bu reformların neler olduğuna 2010 yılında hazırlanan Mali Kural Kanun Tasarısında yer verilmiştir. (MKKT, 2010: 2) Bunlar ilgili tasarıda:

- 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu
- 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun
- 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu
- Faiz Dışı Bütçe Fazlası politikası olarak belirtilmiştir.

Türkiye’de mali kuralların uygulanmasına zemin hazırlayan söz konusu düzenlemeleri ayrıca ele almak yararlı olacaktır.

### **2.3.3.1. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu**

Türkiye’de kamu malî yönetimi 1927 yılından 2006 yılına kadar geçen yaklaşık 80 yıllık sürede 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu’yla yönetilmiştir. 1050 sayılı bu kanunu yürürlüğe girdiği tarihten sonra zaman içinde değişikliğe gidilse de, bu değişiklikler ilgili dönemi ekonomik ve sosyal gelişmeleri karşılayacak düzeyde olmamış ve kanun modern mali yönetim anlayışının oldukça gerisinde kalmıştır (Civriz, 2010: 360). Bu çerçevede kamu mali yönetimi alanında yapılan reformlardan beklide en önemlisi 2003 yılında çıkarılan ve tüm hükümleriyle 2006 yılında uygulanmaya başlanan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu olmuştur (Kaya, 2010: 393). Bu kanunun özü itibariyle ülkemizde kamu mali yönetiminin yeniden yapılandırılmasına ve mali disiplinin garanti edilmesine yönelik bir düzenleme olduğu söylenebilir (DPT, 2006: 27).

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanun ile Türkiye’de mali disiplini sağlamaya yönelik önemli düzenlemelere gidilmiştir. Bu bağlamda bütçe hazırlama, onaylama, uygulama ve denetim süreçleri yeniden ele alınmış, bütçenin kapsamı genişletilmiş, orta vadeli program ve mali planlamaya yer verilerek bütçe hazırlık sürecine yeni bir perspektif getirilmiştir. Kamu idarelerinin mali kontrol sistemi yenilenmiş, iç denetim uygulamasına geçilmiş, stratejik plan ve performans ilişkisi kurulmuş ve yönetim birimlerin sorumlulukların yeniden tanımlanmıştır (Kesik ve Bayar, 2010: 55).

5018 sayılı Kanunun 5. Maddesinde kamu maliyesine ilişkin temel ilkelere yer verilmiştir. Buna göre, kamu malî yönetimi malî disiplini sağlar ve maliye politikası, makroekonomik ve sosyal hedefler ile uyumlu bir şekilde oluşturularak yürütülür. Kamu maliyesi, kamu görevlilerinin hesap verebilmelerini sağlayacak şekilde uygulanır. (KMYKK, 2003, 3) Bakılacak olursa bu ilkelerin mali kurallarla ulaşılmak istenen amaçlarla uyumlu belirlendiği görülmektedir.

5018 sayılı Kanun kapsamında mali kural olarak nitelendirilebilecek hükümler şunlardır<sup>15</sup> (Mutluer, Öner ve Kesik, 2006: 215):

---

<sup>15</sup> Detaylı bilgi için bkz. 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.5018.pdf>

- Kanunun ilgili 20, 21, 23, 24, 27, 35 ve 70'inci maddeleri ile harcamalara mali kural benzeri kısıtlamalar getirilmiştir. Bunlar; bazı ödeneklerin kullanılmasına ilişkin harcama kısıtı, kamu idareleri arası ve kamu idareleri içi ödenek aktarma kısıtı, yedek ödenek kısıtı, örtülü ödenek kısıtı, ertesi yıla geçen yaygın yüklenme kısıtı, bütçe dışı ön ödeme ve avans kısıtı ve tahsis edilen ödeneklerin üstünde harcama yapılmasına yaptırım getirilmesidir.
- Kanunun ilgili 14'üncü maddesi ile merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerine, gider artırıcı veya gelir azaltıcı düzenlemeler yapmaları halinde bunların mali yükünü, orta vadeli program ve orta vadeli mali plan çerçevesinde, en az üç yıllık dönem için hesaplama ve ilgili tasarılarla ekleme zorunluluğu getirilmiştir.
- Yine kanunun ilgili 14'üncü maddesi ile Sosyal Güvenlik Kurumları bütçe kanun tasarılarında ise en az yirmi yıllık aktüeryal hesaplara yer verilmesi ve bu tasarıya Maliye Bakanlığı ile ilgisine göre Kalkınma Bakanlığı veya Hazine Müsteşarlığı'nın görüşünün eklenmesi yükümlülüğü getirilmiştir.
- Kanunun ilgili 16. Maddesi ile 2006 yılından itibaren orta vadeli harcama sistemi çerçevesinde üç yıllık hedef ve tahminleri içeren Orta Vadeli Program (OVP) ve Orta Vadeli Mali Plan (OVMP) her yıl hazırlanmaktadır. OVP'da kalkınma planları, kamu idarelerinin stratejik planları çerçevesinde belirlenen makro ekonomik ilkelere, politikalara, gelecek üç yıla ilişkin ulaşılmak istenen ve hedef gösterge niteliğinde olan makro ekonomik büyüklüklere yer verilmektedir (Kesik ve Bayar, 2010: 55-56).
- OVMP'nin, OVP ile uyumlu olmak üzere, gelecek üç yıla ilişkin kamu idarelerinin toplam gelir ve gider tahminleri ile birlikte hedef bütçe açığı ve borçlanma tahminleri ile kamu idareleri için Maliye Bakanlığı'nca belirlenen ödenek teklif tavanlarını içermesi öngörülmüştür. Mali kurallar açısından bakıldığında mali planın en önemli unsurlarından birisi, kamu idarelerinin ödenek teklif tavanlarının belirlenmesidir. Böylece merkezi yönetime kapsamındaki idarelerin ödenek tekliflerine ekonomik sınıflandırmanın birinci düzeyinde bir üst limit getirilmiştir<sup>16</sup>.

5018 sayılı Kanun çerçevesinde orta vadeli amaç ve hedefler ile harcama programı, çok yıllık bütçeleme süreci, stratejik planlamaya dayalı bütçeleme, sonuç (çıktı) ve performans odaklı mali yönetim uygulamalarına geçilmiştir. Bu uygulamalar, mali disiplinin sağlanması ve sürekli hale getirilmesinde mali kuralların kabulü için gerekli zemini hazırlayan sayısal olmayan kural örnekleri olarak ele alınabilir (Karakurt ve Akdemir, 2010: 350). Bu

<sup>16</sup> Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar hariç olmak üzere.

değerlendirmeler ışığında 5018 sayılı Kanunun, mali kural uygulamasına zemin hazırlayan önemli düzenlemeleri içerdiği söylenebilir.

### **2.3.3.2. 4749 Sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun**

Kasım 2000 ve Şubat 2001 Krizi sonrası ülkemizde mali disiplinin sağlanması ve makro ekonomik istikrarın sürdürülmesi amacıyla yapılan düzenlemelerden biri de 2002 yılında kabul edilen 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanundur.

2001 Krizinin hemen ardından Türkiye’de para ve maliye politikasının kurallar çerçevesinde yürütülmesi konusunda önemli adımlar atılmaya başlamıştır. Para politikasında enflasyon hedeflemesi stratejisine geçişin koşullarını sağlamaya yönelik düzenlemeler yapılırken, maliye politikasında ise kamu borçlarının sürdürülebilirliğini sağlamak için faiz dışı bütçe fazlası hedefi belirlenmiş ve borçlanmaya sınır getiren düzenlemelere gidilmiştir. Bu kapsamda, 2001 yılında Merkez Bankası Kanununda yapılan değişiklikle Merkez Bankası’nın bağımsızlığı tesis edilmiş, Merkez Bankası - Hazine ilişkileri kurallara bağlanmıştır. 2002 yılında kabul edilen 4749 sayılı kanun ile kamunun net borçlanma toplamına sınır getirilirken, devletin iç ve dış borçlanmasına, hibe ve garanti verilmesine ve devlet borçlarının ve Hazine alacaklarının yönetimine, Hazine(nakit) yönetiminin maliye ve para politikalarıyla koordineli yürütülmesine ilişkin bazı temel düzenlemeler yapılmıştır (Boran, 2008:5-6). Bu düzenlemeler ile hem para politikası kurallara bağlanmış hem de borçlanmaya limit getirilerek mali disiplinin tesis edilmesi amaçlanmıştır.

4749 sayılı Kanunda borçlanmaya limit getiren ve bu bakımdan mali kural olarak nitelendirilebilecek düzenlemelere aşağıdaki Tablo 2.5’te yer verilmiştir.

**Tablo 2.5. 4749 Sayılı Kanun Çerçevesinde Getirilen Uygulamaların Karşılaştırılması**

<b>Eski Uygulama</b>	<b>Yeni uygulama</b>
Borçlanma limiti bütçe kanununda belirleniyordu.	İç ve dış borçlanma limiti 4749 sayılı kanunda belirlenmektedir.
Borçlanma limiti net iç borç kullanımını esas almaktaydı.	Borçlanma limiti net borç kullanımını esas almaktadır.
Borçlanma limiti % 15 oranında artırılabilirdi.	Borçlanma limiti % 5 oranında artırılabilir, bunun yetmemesi halinde Bakanlar Kurulu Kararı ile ilave % 5 artırılabilir.



İhraç edilecek Özel Tertip İç Borçlanma Senetleri limit hesabında dikkate alınmıyordu.	Özel Tertip İç Borçlanma Senetleri borçlanma limitine dahil edilmiştir.
İkrazen ihraç edilen Özel Tertip İç Borçlanma Senetleri limite dahil değildi.	İkrazen ihraç edilen Özel Tertip İç Borçlanma Senetleri limite dahil değil, ancak ilgili yıl bütçe kanununda ikraz limiti belirlenir.
Borçlanma limiti ek bütçelerle değiştirilebiliyordu.	Borçlanma limiti ek bütçelerle değiştirilemez. 5018 sayılı yasa ile karşılığında gelir gösterilmesi koşuluyla ek bütçe yapılabileceği hükmü getirilmiştir.(KMYKK, 2003, 19 md.)

**Kaynak:** (Günay, 2007: 391; Civriz, 2010: 375.) Tabloya bazı ilaveler yapılmıştır.

Yukarıdaki Tablo 2.5. incelendiğinde 4749 sayılı Kanun ile borç yönetimine getirilen düzenlemelerin Türkiye’de mali disiplinin sağlanmasına katkı sağlayacak nitelikte olduğu görülmektedir. Ancak yine de diğer ülkelerle karşılaştırıldığında borçlanma yetkisinin sınırları oldukça geniş olduğu görülecektir. Bu bakımdan borçlanma limitlerinin biraz daha daraltılması, borç yükünü düşürmek suretiyle mali disiplinin sağlanmasına daha fazla yardımcı olacaktır (Günay, 2007: 391-392).

Diğer yandan 4749 sayılı Kanun hükümleri çerçevesinde belediyeler, büyükşehir belediyeleri ve il özel idareleri, sadece yatırım programlarında yer alan projelerinin finansmanı amacıyla dış borçlanma yapabilirler (5393 Sayılı BK, Md.68; 5302 Sayılı İÖİK, Md.51). Ayrıca Belediye Kanununun 49’uncu maddesinde belediyelerin personel giderleri ve borçlanmalarına bazı sınırlamalar getirilmiştir. Örneğin, personel harcamaları gelirlerinin % 30’unu, belediyelerin borç stokları ise toplam gelirlerini aşamayacaktır. Bu oranların aşılması durumunda, cari ve izleyen yıllarda personel giderleri bu oranların altına ininceye kadar yeni personel alımı yapılamayacaktır. Özellikle personel alımı sonucu bu oranın aşılması halinde oluşacak kamu zararı, zararın olduğu tarihten itibaren hesaplanarak kanuni faiziyle birlikte belediye başkanından tahsil edilecektir (Boran, 2008: 8). Böylece 4749 sayılı Kanunun yerel yönetimlerin borçlanmasına ve harcamalarına bir limit getirdiği görülmektedir.

### **2.3.3.3. 4734 Sayılı Kamu İhale Kanunu**

Ülkemizde modern bir kamu mali yönetimi oluşturulması ve AB’ye uyum sürecinin sağlıklı yürütülmesi amacıyla 2002 yılı Ocak ayının hemen başında 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu kabul edilmiş, bu bağlamda yapılacak işlemleri düzenlemek amacıyla Kamu İhale Kurumu kurulmuştur.

Kamu İhale Kanununda ödenek kullanma ve harcama süreçlerinin etkinliğini ve esnekliğini artıracak değişikliklerin yapılacağı, kamu gelirleri ve vergi sisteminin kapsamlı bir reforma tabi tutulacağı, kamu yatırım programının fayda-maliyet analizleri çerçevesinde rasyonalize edileceği ifade edilmiştir. Bununla birlikte bu Kanunda, kamu borçlanmasına ilişkin yeni bir kanunun kabul edileceği (4749 sayılı Kanun), kamu kaynaklarının etkin, verimli ve ekonomik kullanılması sağlayan, şeffaflığı ve hesap verilebilirliği tesis eden bir kamu mali yönetim ve iç kontrol kanununun meclise sevk edileceği (5018 sayılı Kanun) belirtilmiştir. Yine KİT'lerdeki aşırı istihdam sorunsalını düzeltecek tedbirlerin alınacağı da ifade edilmiştir (Kaya, 2009: 90).

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ile kamu ihale sistemi AB standartlarına uygun bir şekilde yeni baştan ele alınmış, bu kapsamda kamu kaynakların etkin kullanılması amacıyla bazı kurallar getirilmiştir. Bu bakımdan 4734 sayılı Kanunun 5, 8 ve 9. Maddelerinde mali kural olarak nitelendirilebilecek düzenlemeler yer almaktadır. (KİK, 2002)<sup>17</sup> Bu düzenlemeler şunlardır:

- Kamu İhale Kanuna göre yapılacak ihalelerde; kamu idareleri başta ihtiyaçların uygun şartlarla ve zamanında karşılanmasını ve bunu gerçekleştirirken kaynakların etkin, verimli ve ekonomik kullanılmasını ve yine kamu idareleri yapılacak ihalelerde saydamlığı, rekabeti, eşit muameleyi, güvenilirliği, gizliliği, kamuoyu denetimine imkân sağlamakla sorumludur.
- Eşik değerlerin altında kalmak amacıyla mal veya hizmet alımları ile yapım işleri kısımlara bölünemez. Aralarında kabul edilebilir doğal bir bağlantı olmadığı sürece mal alımı, hizmet alımı ve yapım işleri bir arada ihale edilemez. Kamu idareleri ödeneği olmayan hiçbir iş için ihaleye çıkamaz.
- Bu Kanunun 13 ve 63 üncü maddelerinin uygulanmasında kamu ihalelerinde yaklaşık maliyet dikkate alınarak kullanılacak eşik değerler belirlenerek bir bakıma ihaleye çıkılacak limitler belirlenmiştir<sup>18</sup>.
- Kamu idareleri ihalesi yapılmadan önce, mal ve hizmet alımları ile yapım işlerinin, her türlü fiyat araştırması yapılarak yaklaşık maliyet belirlenir ve dayanaklarıyla birlikte bir hesap cetvelinde gösterir.

<sup>17</sup> 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu. <http://www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.4734.pdf> Erişim: 19 Aralık 2017.

<sup>18</sup> Bu maddede yer alan eşik değerler ve parasal limitlerin 1/2/2017 tarihinden itibaren uygulanması ile ilgili olarak, 21/1/2017 tarihli ve 29955 sayılı Resmi Gazete'de yayımlanan Kamu İhale Kurumunun 2017/1 No.'lu Kamu İhale Tebliğine bakınız.

Yukarıda sıralanan düzenlemelere bakıldığında 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ile özellikle kamu harcamalarının etkin, verimli ve ekonomik kullanımını sağlamak suretiyle mali disipline katkı sağlayacağı ifade edilebilir.

#### **2.3.3.4. Faiz Dışı (Birincil) Bütçe Fazlası Politikası**

Faiz dışı (birincil) bütçe, faiz ödemeleri hariç bütçe giderleri ile gelirleri arasındaki ilişkiyi ifade etmek için kullanılmaktadır. Bu bakımdan;

- Faiz dışı bütçe giderleri = bütçe gelirleri ise faiz dışı bütçe dengesini,
- Faiz dışı bütçe giderleri > bütçe gelirleri ise faiz dışı bütçe açığı,
- Faiz dışı bütçe giderleri < bütçe gelirleri ise faiz dışı bütçe fazlasını ifade eder.

Eğer bütçe faiz dışı açık veriyorsa, faiz ödemeleri için de borçlanmaya gidileceği; faiz dışı fazla veriyorsa, faiz ödemelerinin bir kısmını bütçeden ödeyebileceği anlaşılır. Eğer ekonomide borç faiz ödemelerine eşit bir enflasyon aşınması söz konusu ise, bütçenin reel olarak fazla verdiği söylenebilir. Bu bakımdan kronik bütçe açığı veren ülkeler için bütçenin faiz dışı fazlası verilmesi borç sürdürülebilirliği açısından son derece önemli olmaktadır.

Türkiye’de faiz dışı fazla kavramı ilk olarak 1994 yılında IMF ile gerçekleştirilen Stand-by görüşmelerinde gündeme gelmiştir (Çelik, 2009: 108). 2001 Şubat krizinden sonra hükümetler kamu borçlarının borçların sürdürülebilirliğini tesis etmek amacıyla faiz dışı fazla hedefleyen maliye politikalarını uygulamaya koymuşlardır. Bu bakımdan ülkemiz için faiz dışı fazlanın maliye politikasının temel hedefi olduğu söylenebilir (Şen ve diğerleri, 2007: 250).

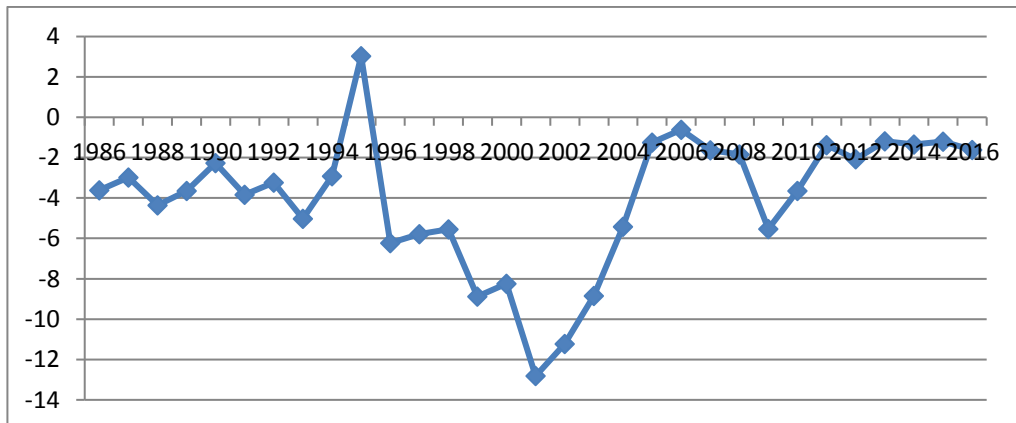
Faiz dışı fazla hedefi, özellikle IMF’nin desteklediği programlar çerçevesinde kural haline gelmiştir. Öyle ki 19. Stand-by anlaşmasıyla ilgili gözden geçirmelere ilişkin IMF’ye sunulan niyet mektuplarında, faiz dışı fazlasının mali disiplini sağlama programın mihenk taşı olduğu belirtilmiştir. Yine kamu borç stokunun GSYİH’ye oranının azalmasında, enflasyonun ve reel faiz oranlarının düşürülmesinde temel unsurun faiz dışı fazla hedefi olduğu ifade edilmiştir (Karakurt ve Akdemir, 2010: 332). Bunu destekler nitelikte açıklamalar IMF tarafından da yapılmıştır. IMF’nin ülkemize ilişkin 2007 yılında yaptığı değerlendirmede faiz dışı bütçe fazlası kuralının, özellikle borç oluşumunu sınırlaması açısından önemli yararı olduğu vurgulanmıştır (IMF, 2007: 19).

Faiz dışı fazla hedefi Türkiye’de bütçe disiplininin tesis edilmesi açısından temel gösterge olmuştur. Bu bakımdan faiz dışı bütçe fazlası hedefi hükümetin plan ve programlarında, istikrar programlarında, bütçe hedeflerinde, orta vadeli program ile orta vadeli mali planlarda ve Stand-by anlaşmalarında önemle üzerinde durulan bir çıpa olmuştur. Örneğin 60. ve 61. Hükümet Programı Eylem Planında, “Makroekonomik istikrarın ve büyüme performansının sürdürülmesi amacıyla mali disipline titizlikle uyulacaktır. Bu çerçevede, faiz dışı bütçe fazlası verme politikasına devam edilecektir” (Eylem Planı, 2008: 2) denilmiş ve mali disiplinin sağlanmasında temel aracın faiz dışı fazla verilmesi olduğu vurgulanmıştır (Demir ve İnan, 2011: 50).

#### 2.3.4. Mali Kuralların Mali Disiplin Göstergelerine Yansıması

Türkiye’de 1986-1994 yılları arasında bütçe açıklarının GSYİH’ya oranı ortalama olarak %4’ün altında bir seyir izlediği aşağıdaki Grafik 2.11’de görülmektedir. 5 Nisan 1994 kararlarının ardından 1995 yılında bütçe fazlası oluşsa da 1996 yılında bütçe açıklarının GSYİH’ya oranı %6,3 gerçekleşmiştir. 1996-2000 yılları arası bütçe açıklarının GSYİH’ya oranı giderek artmış, 2001 Bankacılık Kriziyle birlikte bu oran en yüksek seviyesi olan %12,5 düzeyinde gerçekleşmiştir. 2001 yılından itibaren Türkiye’de mali alanda yapılan reformlar (örtük mali kurallar) sonucu bütçe açıkları giderek azalmış ve 2007 yılına gelindiğinde bütçe açıklarının GSYİH’ya oranı %1,8 düzeyinde gerçekleşmiştir. 2008 finansal krizi sonrası 2008 ve 2009 yıllarında bu oran sırasıyla %2 ve %5,9 düzeyinde gerçekleşse de 2010 yılında %4 düşürülmüş ve 2011-2016 yıllarını kapsayan dönemde bütçe açıklarının GSYİH’ya oranı ortalama olarak %2’in altında gerçekleşmiştir. Bütçe açıklarının izlediği bu seyir mali kural niteliği taşıyan söz konusu düzenlemelerin mali disiplinin sağlanmasında oldukça iyi sonuçlar verdiğini göstermektedir.

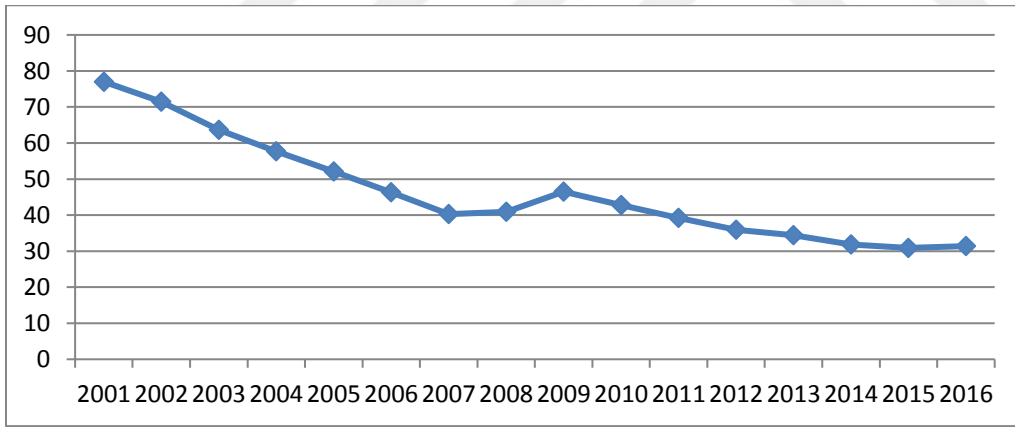
**Grafik 2.11. Türkiye’de Bütçe Açıkları**



**Kaynak:** <http://www.bumko.gov.tr/TR,7044/temel-ekonomik-buyuklukler-2000-2018.html> Erişim: 12 Aralık 2017.

Aşağıdaki Grafik 2.12'den anlaşılacağı üzere Türkiye'de 2001 yılında kamu borç stokunun GSYİH'ya oranı %77 düzeyinde iken, mali kural niteliğindeki düzenlemelerle birlikte 2007 yılına gelindiğinde %40 düzeyine gerilemiştir. 2008 finansal krizinden sonra bütçe açıklarındaki artışla birlikte bu oran 2009 yılında %46,5'e yükselmiştir. 2010 yılından itibaren bütçe açıklarındaki azalmayla birlikte bu oran düşmeye başlamış 2011 yılından itibaren %40'ın altına gerilemiştir. 2016 yılına gelindiğinde kamu borç stokunun GSYİH'ya oranı %31,4 düzeyine gerilemiştir. Türkiye'de mali kural niteliği taşıyan düzenlemelerin kamu borçlarının seyrine olumlu yansıdığını göstermektedir. Diğer yandan mali kural niteliğindeki düzenlemelerle birlikte uzun dönemde mali sürdürülebilirliğin sağlanması Türkiye'nin AB'ye üye olma sürecine de olumlu yansıtacağı unutulmamalıdır. Türkiye kamu borçlarına ilişkin Maastrich kriterlerini 2004 yılından itibaren, bütçe açığına ilişkin Maastrich kriterlerini 2005 yılından itibaren (2009 ve 2010 yılları hariç) sağladığı görülmektedir.

**Grafik 2.12. Türkiye'de Kamu Borçları**



**Kaynak:** (<http://www.bumko.gov.tr/TR,7044/temel-ekonomik-buyuklukler-2000-2018.html> Erişim: 12 Aralık 2017.)

## 2.4. GELİŞMİŞ ÜLKELERDE MALİ KURAL UYGULAMALARI

Mali kuralların 1992 yılında AB'de uluslar üstü düzeyde kabul görmesi ve 1994 yılında Yeni Zelanda'nın "Mali Sorumluluk Yasası" çerçevesinde kural uygulamaya başlamasının ardından birçok gelişmiş ülke benzer düzenlemelere gitmiştir. Çalışmanın bu kısmında, Yeni Zelanda başta olmak üzere Belçika, Danimarka, İngiltere ve İsviçre'de ulusal

düzeyde uygulanan mali kurallar ve bunların mali disiplin göstergeleri üzerine yansımaları ele alınmıştır.

#### 2.4.1. Yeni Zelanda'da Mali Kural Uygulamaları

Yeni Zelanda'da 1970'li yıllar bütçe dengesinin sağlandığı yıllar olmuştur. Ancak 1980'li yıllara gelindiğine harcamaların vergi gelirlerine ziyade hızlı artması sonucu bütçe açıkları oluşmuş ve bu durum borç servisi yükünü artırmıştır. Yeni Zelanda'da 1970'li yıllarda kamu harcamasının GSYİH'ya oranı %30 düzeyindeyken 1990'lı yıllara gelindiğinde bu oran % 40'ına yükselmiştir. Yine 1970'lerde borç stokunun GSYİH'ya oranı % 40 iken, bu oran 1990'lı yıllara gelindiğinde % 74,5'e yükselmiştir. Bunun sonucunda ülkede, para ve maliye politikalarında reform niteliğinde bir takım yasal ve kurumsal düzenlemelere gidilmiştir (Lledó ve diğerleri, 2017: 56.). Bu düzenlemelerin başında 1989 Merkez Bankası Yasası, Kamu Finansmanı Yasası, 1993 Finansal Raporlama Yasası ve 1994 Mali Sorumluluk Yasası gelmektedir.

##### 2.4.1.1. Yeni Zelanda'da Mali Kural Uygulama Prosedürü

Yeni Zelanda mali kural uygulamaları 1990 yılında para politikası kuralı olarak enflasyon hedeflemesi stratejisine geçmesinin ardından, 1994 kabul edilen "Mali Sorumluluk Yasası" ile birlikte başlamıştır. Aşağıdaki tablo 2.6'da Yeni Zelanda'da uygulanan mali kurallara ilişkin bilgilere yer verilmiştir.

**Tablo 2.6. Yeni Zelanda'da Uygulanan Mali Kuralın Özellikleri**

Ulusal Kural Türleri (Başlangıç tarihi)	Temel Özellikler					
	Yasal Temel	Kapsam	Resmi Uygulama Prosedürü	Bütçe Tahminlerini Bağımsız Bir Organ Yapıyor	Uygulamayı Bağımsız Bir Organ Denetliyor	İyi Tanımlanmış Cayma Şartları
Bütçe Dengesi Kuralı (1994)	Yasal	Genel hükümet	Hayır	Hayır	Hayır	Hayır
Borç Kuralı (1994)	Yasal	Genel hükümet	Hayır	Hayır	Hayır	Hayır

**Kaynak:** (Lledó ve diğerleri, 2017: 56.)

Yeni Zelanda'da 1989'da kabul edilen Kamu Finansmanı Yasası, güvenilir mali yönetim ilkelerini ortaya koymaktadır. Bu ilkeler, 1994'te kabul edilen Mali Sorumluluk Yasası kapsamına da alınmıştır. Bu yasa temelde bütçe ve borçlanmaya ilişkin iki tür mali

kural içermektedir. Bütçe dengesi kuralına göre hükümetin, "ihtiyatlı" borç seviyelerine ulaşılan kadar yıllık bütçe fazlası vermesi gerekmektedir. Bu seviyelere ortalamada ulaşıldığında, bütçe dengesi korunmalı, bütçe giderleri bütçe gelirlerini aşmamalıdır. Borçlanma kuralına göre, borç ihtiyatlı seviyelere indirilmeli ve daha sonra bu ihtiyatlı borç seviyeleri ortalamada uzun dönem boyunca korunmalıdır. Ayrıca gelecekte bütçe dengesinin olumsuz etkilenebileceği durumlara karşı bir tampon sağlayacak ihtiyatlı borç seviyesine ulaşılmalı ve bu seviye korunmalıdır. Bu kurallardan sapmalar olması durumunda, hükümetin bunun nedenlerini kamuoyuna belirtmesi gerekmektedir. Diğer yandan Mali Sorumluluk Yasası, hükümetlerin 3 yıllık ve 10 yıllık hedefler için, bütçe ve borçlanma için GSYİH'nın yüzdesi olarak, sayısal mali hedefler belirlemelerini şart koşmaktadır (Lledó ve diğerleri, 2017: 56). Bu değerlendirmeden anlaşılacağı üzere Yeni Zelanda'da uygulanan mali kuralların temel amacının uzun dönemde mali sürdürülebilirliğini sağlamak olduğu görülmektedir.

Mali Sorumluluk Yasası kamu mali yönetimine ve mali kurallara ilişkin temel ilkeleri belirlemekle birlikte, hükümetleri kısa ve uzun vadeli mali hedeflerini kamuoyuna açıklaması konusunda yasal zorunluluk altına sokmaktadır. Bu uygulama, hükümetlerin makro ekonomik büyüklüklere ulaşmakla ilgili mali politikaları hakkında kamuoyuna daha fazla bilgi verme amacını taşımaktadır (Yılmaz Hakan, 1999: 22).

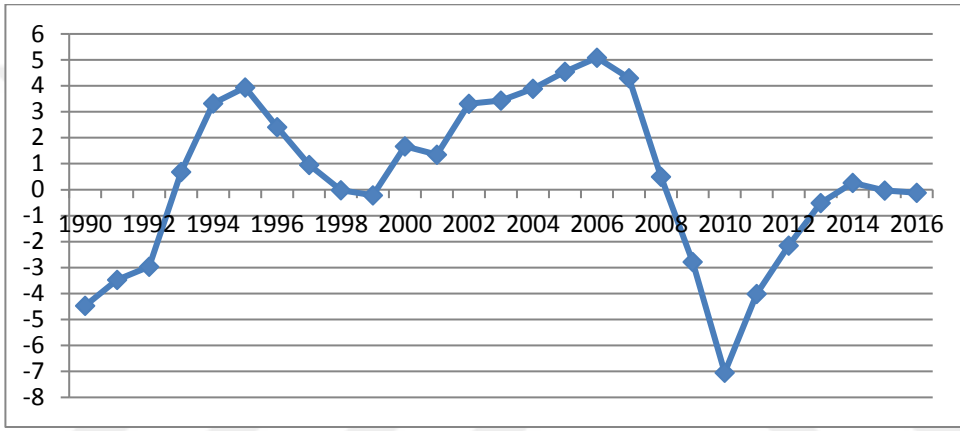
Yeni Zelanda'da mali reformları içeren bu düzenlemeler ile birlikte, 1990'lı yıllardan başlamak üzere 2000'li yıllara gelindiğinde mali disiplinin sağlanmış ve mali sürdürülebilirlik artmıştır. Öyle ki 1989 yılında bütçe dengesinin GSYİH'ya oranı % -4,5 iken, 1993 yılına gelindiğinde bu oran pozitif değer olarak (bütçe fazlası) % 3,3 gerçekleşmiş ve 2004 yılında bu oran artarak % 3,9 olarak gerçekleşmiştir. Diğer yandan bütçe fazlasının sağlanmasında vergi artışları yerine kamu harcamalarını azaltıcı politikaların izlenmesi belirleyici olmuştur. Bütçenin fazla verilmesi kamu borç stokunu azaltmış, bu durum borç faizlerini azaltarak borç servis yükünü hafifletmiş ve sonuç olarak Yeni Zelanda'da mali durumun giderek iyileştiği bir süreç ortaya çıkmıştır (Günay, 2007: 221). Sonuç olarak Yeni Zelanda'da uygulanan mali kuralların mali disiplinin sağlanmasında ana role sahip olduğu söylenebilir.

#### **2.4.1.2. Mali Kural Uygulamalarının Mali Disiplin Göstergelerine Yansıması**

Aşağıdaki Grafik 2.13'ten anlaşılacağı üzere Yeni Zelanda'da 1992 yılında bütçe açığının GSYİH'ya oranı %3,1 iken, 1994 yılında mali kural uygulamasıyla birlikte 1994 ve 1995 yıllarında bütçe fazlası verilmiştir. 1996-1998 yıllarında bütçe fazlası verilmeye devam

edilmiş, 1999 yılında %1'in altında bütçe açığı oluşsa da, 2000-2008 yıllarını kapsayan dönemde bütçe fazlası verilmeye devam edilmiştir. 2008 finansal krizi başladıktan sonra Yeni Zelanda'da bütçe açıkları oluşmaya başlamış, 2009 yılında bütçe açığının GSYİH'ya oranı %2,9 ve 2010 yılında son yıllarda en yüksek seviyesi olan %7,1 düzeyinde gerçekleşmiştir. Ülkede 2011 yılı itibariyle bütçe açıkları giderek azalmış, 2012 yılında bütçe açıkları %2'ye gerilemiş ve 2014 yılında bütçe fazlası verilmiştir. 2015 ve 2016 yıllarında bütçe açığı %1'in altında gerçekleşmiştir. Bütçe açıklarının izlediği bu seyir Yeni Zelanda'da uygulanan mali kuralların mali disiplinin sağlamasına yönelik oldukça iyi sonuçlar verdiğini göstermektedir.

**Grafik 2.13. Yeni Zelanda'da Bütçe Açıkları**

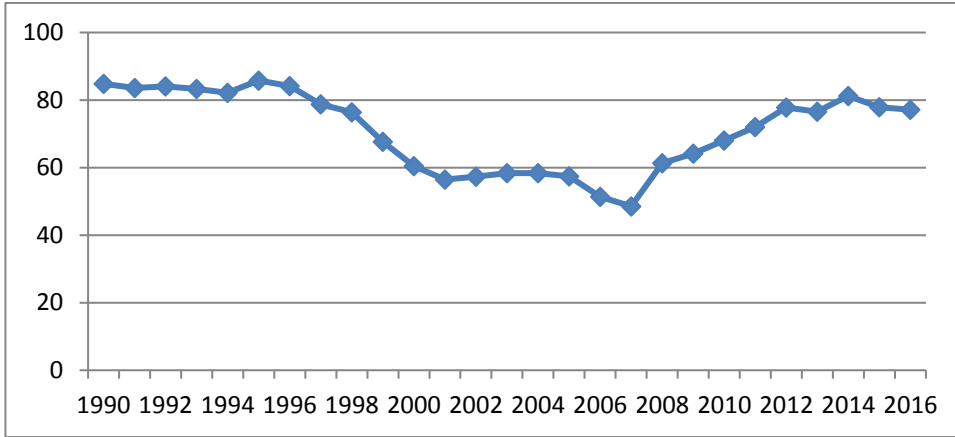


**Kaynak:** (<https://data.oecd.org/gga/general-government-deficit.htm> Erişim: 12 Aralık 2017)

Aşağıdaki Grafik 2.14'te görüleceği üzere Yeni Zelanda'da mali kural uygulamalarıyla birlikte bütçe dengesindeki iyileşmeler kamu borçlarının seyrine de olumlu yansımıştır. Yeni Zelanda'da 1990 yılında toplam kamu borcunun GSYİH'ya oranı %85'i iken, bu oran giderek azalmış ve 2007 yılına gelindiğinde % 50'nin altına düşmüş dolayısıyla 1994 yılında Mali Sorumluluk Yasasının kabul edilmesiyle birlikte kamu borçları ihtiyatlı seviyelere indirilmiştir. Ancak, 2008 finansal krizi başladıktan sonra, oluşan bütçe açıklarıyla birlikte kamu borçları giderek artmış 2014 yılında toplam kamu borcunun GSYİH'ya oranı %80'in üzerine çıkmış olsa da, 2015 ve 2016 yıllarında bütçe de bütçe açıklarındaki azalma sonucu 2016 yılına gelindiğinde bu oran %80'in altına gerilemiştir.



**Grafik 2.14. Yeni Zelanda'da Kamu Borçları**



**Kaynak:** (<https://data.oecd.org/gga/general-government-dept.htm> Erişim: 12 Aralık 2017)

#### **2.4.2. Belçika'da Mali Kural Uygulamaları**

1980'lerin sonunda, yıllarca süren iç çatışmalar ve hızla yükselen kamu borçları nedeniyle Belçika merkezî devlet anlayışından federal devlet sistemine geçmiştir. Birçok merkezî işlevin aktarıldığı iç içe geçen karmaşık bir bölgeler ve topluluklar sistemi oluşturmuştur. 1990'ların ortalarında, genel bir bütçe disiplini oluşturmak üzere bir düzenleme hazırlamıştır. Bu düzenleme ile herhangi bir sayısal kural olmadan, Yüksek Mali Konsey (HFC)<sup>19</sup> kurularak hayata geçirilmiştir. Borç sürdürülebilirliğinin sağlanması amacıyla yerel yönetimlerin izlenmesi ve çeşitli hükümet kademeleri için bütçe dengelerinin önerilmesi görevlerinin Yüksek Mali Konseye verilmiştir. Bu öneriler federal ve alt-merkezî hükümetler arasındaki resmi sözleşmeleri (bütçe sözleşmeleri olarak adlandırılır) şekillendirmektedir. Bu sözleşmeler, 1992 Maastricht Anlaşması ve 1997 İstikrar ve Büyüme Paketi istikrar programları ile uyumludur<sup>20</sup> (Wyplosz, 2012: 19). Aşağıdaki Tablo 2.7'de Belçika'da uygulanan mali kurallara ilişkin bilgilere yer verilmiştir.

<sup>19</sup> HFC, bakanlıkların üst düzey uzmanları, Ulusal Banka, Federal Planlama Bürosu ve akademik çevreden oluşmaktadır. Bu nedenle, bağımsız bir organ değildir; daha ziyade siyasi düzeyde uyumlu olmayan bir sistemde kabul edilebilir teklifler bulmaya çalışan gönüllülerden oluşan bir koalisyonudur.

<sup>20</sup> Makroekonomik tahminler ise, çeşitli kurumlardan gelen kaynakları toplayan Ulusal Hesaplar Kurumu tarafından oluşturulur.

**Tablo 2.7. Belçika’da Uygulanan Mali Kuralın Özellikleri**

Ulusal Kural Türleri (Başlangıç tarihi)	Temel Özellikler					
	Yasal Temel	Kapsam	Resmi Uygulama Prosedürü	Bütçe Tahminlerini Bağımsız Bir Organ Yapıyor	Uygulamayı Bağımsız Bir Organ Denetliyor	İyi Tanımlanmış Cayma Şartları
Gelir kuralı (1992)	Koalisyon Anlaşması	Merkezi Hükümet	Evet	Evet	Hayır	Hayır
Harcama Kuralı (1993)	Koalisyon Anlaşması	Merkezi Hükümet	Evet	Evet	Hayır	Hayır
Bütçe Dengesi Kuralı(1993)	Koalisyon Anlaşması	Merkezi Hükümet	Evet	Evet	Evet	Hayır

**Kaynak:** (Lledó ve diğerleri, 2017: 20.)

#### 2.4.2.1. Belçika’da Mali Kural Uygulama Prosedürü

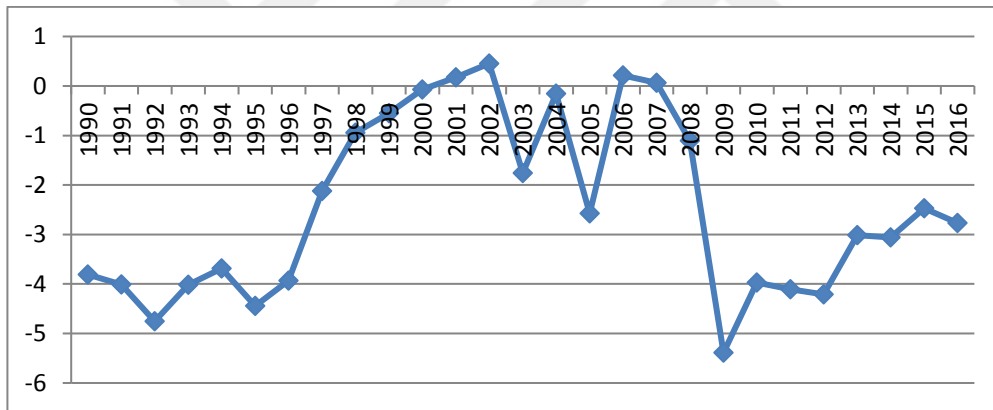
Belçika’da 1993-1998 dönemini kapsayan harcama kuralında hedef, merkezi hükümetin faiz dışı harcamasındaki reel büyüme %0 veya altında olması şeklinde belirlenmiştir. 1992-1999 dönemini kapsayan vergi kuralında ise gelirlerdeki artış, GSYİH büyümesi ile uyumlu olmalıdır (ancak koalisyon ortakları bu ifadeyi farklı şekillerde yorumlamaktadır). Her iki kural da koalisyon anlaşmasında belirlenmiştir (Lledó ve diğerleri, 2017: 20). Belçika’da mali kural uygulamalarıyla birlikte 1993’te toplam kamu borcunun GSYİH’ya oranı %140’ı iken, bu oran 2007’ye gelindiğinde % 88’e düşmüş, dolayısıyla düzenleme iyi bir sonuç vermiştir. Ancak, 2008 finansal krizi başladıktan sonra, bütçe açıkları yeniden artmaya başlamıştır ve 2011’de toplam kamu borcunun GSYİH’ya oranı %104’e ulaşmıştır (Wyplosz, 2012: 19).

Belçika’da 1 Mart 2012’de imzalanmış olan “Mali Sıkılaştırma Kanunu” maddeleri uyarınca, 2013’te bütçe dengesi kuralı kabul edilmiştir. Buna göre merkezi hükümetin yıllık yapısal bütçesi açığı kanunda belirtilen alt limiti olan GSYİH’nın %0,5’i olmalıdır. Eğer toplam kamu borcunun GSYİH’ya oranı %60’ın belirgin şekilde altındaysa ve kamu hesaplarının uzun dönemli sürdürülebilirliği ile ilgili riskler düşükse, bu yapısal bütçe açık limiti GSYİH’nın %1’ine kadar artırılabilir (Lledó ve diğerleri, 2017: 20) Belçika’daki mali kural uygulamaları politik duruma iyi uyarlanmış düzenlemelerin mali disiplini sağlanmasında önemli olduğunu göstermektedir.

#### 2.4.2.2. Mali Kural Uygulamalarının Mali Disiplin Göstergelerine Yansıması

Aşağıdaki Grafik 2.15'ten anlaşılacağı üzere Belçika'da mali kural uygulamalarıyla birlikte 1992'de bütçe açığının GSYİH'ya oranı %4,9 iken, 2000'li yıllara gelindiğine bu oran %1'in altında kadar düşmüş, 2001-2002 yıllarında ise bütçe fazlası verilmiştir. 2003-2007 yılları arası bütçe açığının GSYİH'ya oranı Maastrich kriteri olan %3'ün altında seyretmiştir. Ancak, 2008 finansal krizi başladıktan sonra, bütçe açıkları yeniden artmaya başlamış ve 2009 yılında bütçe açığının GSYİH'ya oranı %5,3'e yükselmiştir ve 2009-2012 yılları arası bütçe açıkları Maastrich kriteri olan %3'ün üstünde seyretmiştir. Bütçe açıklarındaki artışı dizginlemek üzere 2012'de "Mali Sıkılaştırma Kanunu" kabul edilmiş, bu düzenlemenin etkisiyle bütçe açıkları 2013 yılı ve takip eden yıllarda %3'ün altında düşmüştür. Bütçe açıklarının izlediği bu seyir Belçika'da uygulanan mali kuralların mali disiplinin sağlamasına yönelik iyi sonuçlar verdiğini göstermektedir.

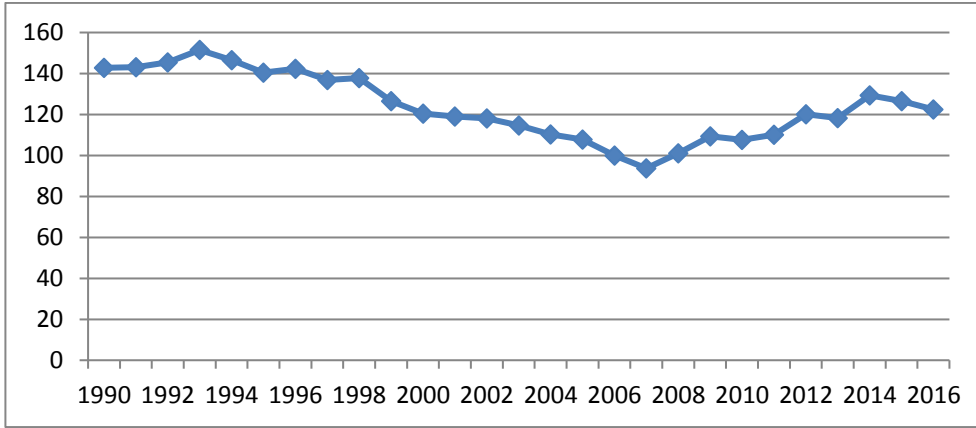
**Grafik 2.15. Belçika'da Bütçe Açıkları**



**Kaynak:** (<https://data.oecd.org/gga/general-government-deficit.htm> Erişim: 12 Aralık 2017)

Aşağıdaki grafik 2.16'da görüleceği üzere Belçika'da mali kural uygulamalarıyla birlikte bütçe açıklarındaki azalmalar kamu borçlarına da olumlu yansımıştır. Belçika'da 1993'te toplam kamu borcunun GSYİH'ya oranı %145 iken, bu oran 2007'ye gelindiğinde % 88'e düşmüş, dolayısıyla mali kural düzenlemeleri iyi bir sonuç vermiştir. Ancak, 2008 finansal krizi başladıktan sonra, bütçe açıkları yeniden artmaya başlamıştır ve 2011'de toplam kamu borcunun GSYİH'ya oranı %104'e ulaşmıştır (Wyplosz, 2012: 19). 2014 yılına gelindiğinde toplam kamu borç stokunun GSYİH'ya oranı %128'e yükselmiştir. 2015 ve 2016 yıllarında bütçe açıklarındaki azalma eğilimi kamu borçlarına yansımış ve 2016 yılında bu oran %120'ye gerilemiştir.

**Grafik 2.16. Belçika’da Kamu Borçları**



**Kaynak:** (<https://data.oecd.org/gga/general-government-dept.htm> Erişim: 12 Aralık 2017)

### 2.4.3. Danimarka’da Mali Kural Uygulamaları

1970’li yıllardan sonra hemen her ülkede bütçe açıkları artmış ve kamu borçları ciddi boyutlara ulaşmıştır. 1980’li yıllara gelindiğinde başta Danimarka olmak üzere Hollanda ve İrlanda gibi birçok AB üyesi ülkenin bütçe açıkları ve kamu borçlarının azaltarak, mali disiplini yeniden sağlamak amacıyla çeşitli düzenlemelere gittiği görülmektedir (Von Hagen, 2005: 1). Başlangıçta siyasal taahhütle uygulanan kurallar 1992 Maastrich Anlaşması ardından siyasal taahhütle birlikte anayasal düzeyde kabul edilmiştir. Aşağıdaki Tablo 2.8’de Danimarka’da uygulanan mali kurallara ilişkin bilgilere yer verilmiştir.

**Tablo 2.8. Danimarka’da Uygulanan Mali Kuralın Özellikleri**

Ulusal Kural Türleri (Başlangıç tarihi)	Temel Özellikler					
	Yasal Temel	Kapsam	Resmi Uygulama Prosedürü	Bütçe Tahminlerini Bağımsız Bir Organ Yapıyor	Uygulamayı Bağımsız Bir Organ Denetliyor	İyi Tanımlanmış Cayma Şartları
Bütçe dengesi kuralı (1992)	Koalisyon anlaşması (1992-2006) Siyasi taahhüt (2007)	Genel hükümet	Hayır	Hayır	Hayır	Hayır
Harcama kuralları (1994, 2007, 2009-2014)	Siyasi taahhüt	Genel hükümet	Hayır	Hayır	Hayır	Hayır
Bütçe dengesi kuralı (2014)	Anayasal	Genel hükümet	Evet	Hayır	Evet	Evet

Harcama kuralları (2014)	Anayasal	Genel hükümet	Evet	Hayır	Evet	Evet
--------------------------	----------	---------------	------	-------	------	------

**Kaynak:** (Lledó ve diğerleri, 2017: 25.)

### 2.4.3.1. Danimarka'da Mali Kural Uygulama Prosedürü

Danimarka'da harcama kuralı, gelir kuralı ve bütçe dengesi kuralı olmak üzere üç tür uygulama mevcuttur. Aşağıda bu kuralların uygulama prosedürü ayrı ayrı ele alınmıştır (Lledó, 2017: 25).

**(i) Bütçe dengesi kuralı:** 1992 yılından itibaren uygulanan bütçe dengesi kuralı AB kriteri ile uyumludur. Bu kural yapısal bütçe dengesi hedefini orta vadede GSYİH'nin yüzdesi olarak belirlemektedir. Ancak önceden tanımlanmış cayma şartları yoktur. Daha sonra revize edilen hedef, hükümetin Ocak 2001'den itibaren geçerli olmak üzere 2010'a yaklaşırken bütçe fazlası vermesi şeklindedir. Hükümet tarafından revize edilen hedef, 2008 krizinin etkilerine rağmen 2010'da bütçe fazlası ve 2011'den 2015'e kadar en azından bütçe dengesinin sağlanması şeklinde olmuştur. 2011 Bütçe Yakınsama Programında hükümet, 2015 için yüzde ½ daha düşük genel yapısal bütçe açığı ve 2015-2020 dönemi için de yapısal bütçe dengesini hedeflemektedir.

2014 yılından itibaren yıllık yapısal bütçe dengesi, olağanüstü durumlar ortaya çıkmadıkça, her bir yıl için bütçe önerisi zamanında GSYİH'nin yüzde ½'si oranında bütçe açığını aşmayacaktır. Ayrıca, belirli bir yılda bütçe dengesi gereksinimlerinde ciddi bir sapma olması durumlarına karşı, otomatik bir düzeltme mekanizması da etkinleştirilmiştir. Danimarka Ekonomik Konseyi sürekli (yıllık bazda) ekonomik politikanın yapısal kamu dengesine bağlı kalıp kalmadığını, harcama tavanlarına uyup uyumadığını ve kabul edilen harcama tavanlarının orta vadeli kamu finansmanı tahminlerine uygun olup olmadığını değerlendirmektedir.

**(ii) Harcama kuralı:** Danimarka'da 1994-2006 döneminde reel kamu cari harcama artışı yıllık bazda yüzde 0.5 ve 2002-2005 yıllarında ise yüzde 1 olarak sınırlanmıştır. 2007-2008 yıllarında ise harcama kuralı, kamu cari harcama hedefini döngüsel olarak düzeltilmiş GSYİH'nin yüzdesi ve reel büyüme olarak belirtilmiştir. Danimarka 2008 Yakınsama Programında yer alan harcama kuralında ise, kamu cari harcamalarının döngüsel olarak düzeltilmiş GSYİH'deki payının, 2015 yılına kadar yüzde 26,5 oranına düşürülmesi hedeflenmiştir. Diğer yandan 2014'de yürürlüğe giren Bütçe Kanunuyla çeşitli harcama

tavanları getirilmiştir. Tavanlar sırasıyla, merkezi hükümet, belediyeler ve bölgeler için kanunen bağlayıcı limitler şeklinde belirlenmiştir. Harcama tavanları parlamentoda kabul edilmekte ve 4 yıllık bir süreyi kapsamaktadır. İyileştirilmiş bütçe yönetimi ve ekonomik yaptırımlar, harcama tavanlarına riayet edilmesini desteklemektedir.

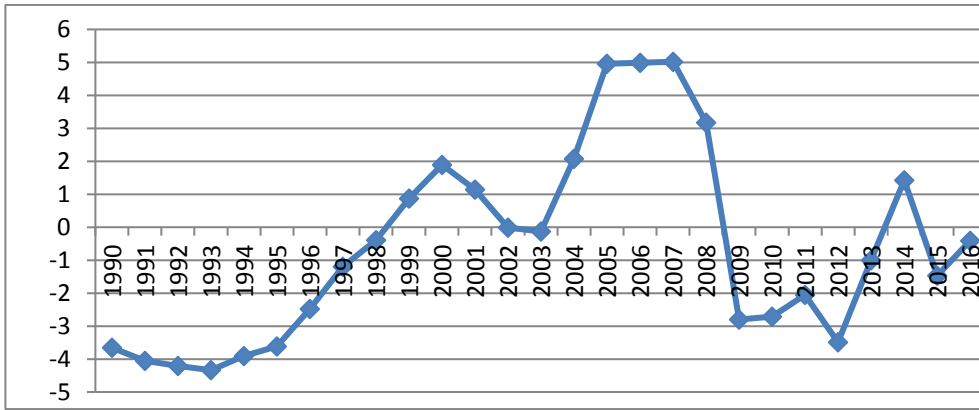
Danimarka'da Maliye Bakanlığı her bir bakanlık için ayrı harcama tavanı belirlemektedir. Harcama tavanları cari ve transfer harcamaları şeklinde iki kısımdır. Harcama kalemleri arasında ödenek aktarılmasına izin verilmez. Bununla birlikte ödenekler maaşlardan diğer kalemlere aktarılabilir ancak diğerlerinden maaş ödeneğine aktarma yapılamaz. Ayrıca harcama tavanları orta vadeli bir plan çerçevesinde bütçenin uygulanacağı ve izleyen üç yılı kapsayacak şekilde belirlenmektedir (Blöndal ve Ruffner, 2004: 57).

**(iii) Gelir kuralı:** Danimarka'da doğrudan ve dolaylı olarak vergi arttırılamaz. Bu kuralın istisnasına, ancak vergi oranı çevresel sebeplerden dolayı ya da Danimarka'nın AB yükümlülüklerini yerine getirebilmesi için ve fazladan sağlanan gelir diğer vergilerin azaltılması için kullanılacaksa izin verilir. Nisan 2012'de hükümet, devletin tüm kademelerinde harcama denetimini sıkılaştıran, çok yıllık harcama tavanlarını içeren ve demografik yaşlanmanın etkilerine hazırlık yapan bir bütçe kanunu önerisi öne sürmüştür. Tavanlar yaptırımlarla desteklenecek ve Danimarka Ekonomik Konseyleri tarafından denetlenecektir.

#### **2.4.3.2. Mali Kural Uygulamalarının Mali Disiplin Göstergelerine Yansıması**

Aşağıdaki Grafik 2.17'den anlaşılacağı üzere Danimarka'da mali kural uygulamalarıyla birlikte 1992'de bütçe açığının GSYİH'ya oranı %4,5 iken, 1998 yılına gelindiğine bu oran %1'in altında kadar düşmüş, 2003 yılı hariç 1999-2007 yıllarını kapsayan dönemde bütçe fazlası verilmiştir. 2008 finansal krizine rağmen 2008-2011 yılları arası bütçe açığının GSYİH'ya oranı Maastrich kriteri olan %3'ün altında seyretmiştir. 2012 yılında bütçe açığının GSYİH'ya oranı %3,6 gerçekleşse de 2013 yılında bütçe dengesi sağlanmıştır. 2014-2016 yıllarında bütçe fazlası vermiştir. Bütçe açıklarının izlediği bu seyir Danimarka'da uygulanan mali kuralların mali disiplinin sağlamasına yönelik oldukça iyi sonuçlar verdiğini göstermektedir.

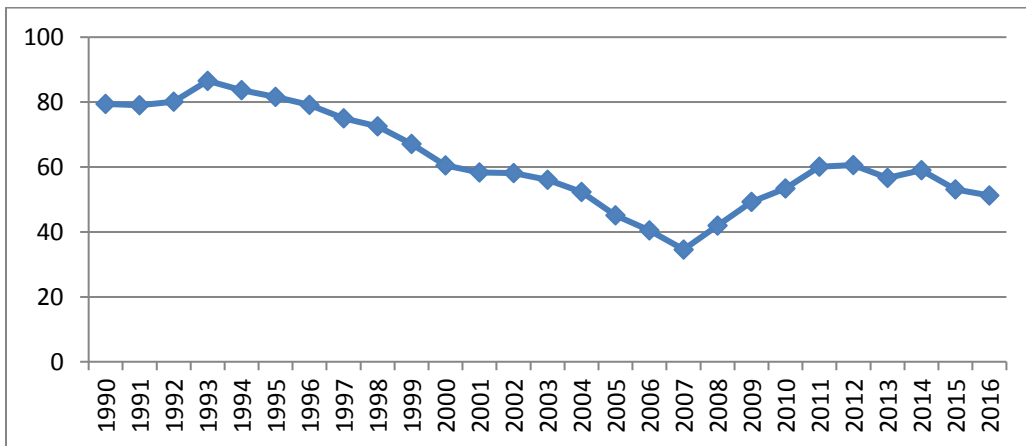
**Grafik 2.17. Danimarka’da Bütçe Açıkları**



**Kaynak:** (<https://data.oecd.org/gga/general-government-deficit.htm> Erişim: 12 Aralık 2017)

Aşağıdaki Grafik 2.18’de görüleceği üzere Danimarka’da mali kural uygulamalarıyla birlikte bütçe açıklarındaki azalmalar kamu borçlarının seyrine de olumlu yansımıştır. Danimarka’da 1993’de toplam kamu borcunun GSYİH’ya oranı %87’i iken, bu oran 2007’ye gelindiğinde % 36’ya düşmüş, dolayısıyla mali kural düzenlemeleri kamu borçlarının ihtiyatlı seviyelere indirilmesinde oldukça iyi sonuçlar vermiştir. Ancak, 2008 finansal krizi başladıktan sonra, oluşan bütçe açıklarıyla birlikte kamu borçları artmış, buna rağmen 2009-2016 yılları arasında toplam kamu borcunun GSYİH’ya oranı Maastrich kriteri olan %60 düzeyinin altında seyretmiştir. 2016 yılına gelindiğinde bu oran %52 olarak gerçekleşmiştir.

**Grafik 2.18. Danimarka’da Kamu Borçları**



**Kaynak:** (<https://data.oecd.org/gga/general-government-debt.htm> Erişim: 12 Aralık 2017)

#### 2.4.4. İngiltere’de Mali Kural Uygulamaları

İngiltere’de mali kurallar 1990’lı yılların ortalarına kadar görülen yüksek bütçe açıkları sonucunda, 1997 yılında göreve gelen yeni hükümetin mali disiplini sağlamaya yönelik yeni düzenlemeler paketini yasalastırmasıyla başlamıştır. Bu çerçevede, 1997 yılında çıkartılan ve 1998 yılında yürürlüğe giren Mali İstikrar Kanunuyla mali kurallar yasal bir çerçevede uygulanmaya başlamıştır (Kaya, 2009: 44).

1997 yılında İngiltere Maliye Bakanı mali disiplinin sürdürülebilirliği artırmak amacıyla iki mali kural hayata geçirmiştir. Bunlardan ilki, bütçe açığının sadece kamu yatırımları için verilmesini ifaden eden altın kural, ikincisi ise kamu borçlarının GSYİH’ya oranı % 40’ı aşmaması şeklinde borçlanma kuralıdır (Murray ve Wilkes, 2009: 4-5; Wyplosz, 2012; 17). Uygulamaya konulan mali kurallar, Maliye Bakanlığı tarafından izlenmiş, hatta Bakanlık mali sürdürülebilirliği ölçmek için uzun vadeli tahminler yapmaya başlamıştır. İngiltere’de mali kurallar birkaç yıl boyunca yerine getirilmiş, ancak 2002’den sonra performans düşüşü başlamıştır (Wyplosz, 2012; 17). Bu durum yaptırım mekanizması olmayan bir siyasi taahhüdünün kuralların işleyişini zayıflatacağı yönünde bir gösterge olmaktadır.

2008 Finansal Krizinin etkisiyle birlikte İngiltere’de mali disiplinden sapmalar daha belirgin bir hal almış, bütçe açıkları artmış ve kamu borçlarının GSYİH’ya oranı hızla yükselmiştir. İngiltere’de Mali Sorumluluk Yasası ve 2010 yılında Bütçe Sorumluluk Ofisinin kurulmasıyla birlikte mali disiplinin sürdürülmesine yönelik yeni düzenlemelere gidilmiştir. Aşağıdaki Tablo 2.9’da İngiltere’de uygulanan mali kurallara ilişkin bilgilere yer verilmiştir.

**Tablo 2.9. İngiltere’de Uygulanan Mali Kuralın Özellikleri**

Ulusal Kural Türleri (Başlangıç tarihi)	Temel Özellikler					
	Yasal Temel	Kapsam	Resmi Uygulama Prosedürü	Bütçe Tahminlerini Bağımsız Bir Organ Yapıyor	Uygulamayı Bağımsız Bir Organ Denetliyor	İyi Tanımlanmış Cayma Şartları
Bütçe Dengesi Kuralı (1997, 2009, 2010, 2015)	Yasal	Kamu Sektörü	Hayır	Evet (2010)	Evet (2010)	Hayır
Borç Kuralı (1997, 2009, 2010)	Yasal	Kamu Sektörü	Hayır	Evet (2010)	Evet (2010)	Hayır

**Kaynak:** (Lledó ve diğerleri, 2017: 75.)



İngiltere’de (altın kuralı içeren) bütçe dengesi kuralı ile (ve sürdürülebilir yatırım kuralını içeren) borç kuralı olmak üzere iki tür uygulama mevcuttur (Lledó ve diğerleri, 2017: 75). Aşağıda bu kuralların uygulama prosedürü ayrı ayrı ele alınmıştır.

#### **2.4.4.1. İngiltere’de Mali Kural Uygulama Prosedürü**

Altın kurala göre genel hükümet borçlanmasına, cari harcamaları finanse etmek için değil, sadece yatırım için izin verilmektedir. Cari harcamalar, cari gelirlere eşittir. Ayrıca cari denge, yıllık bazda değil tahmin edilen ekonomik konjoktür dönemi için geçerlidir. Sürdürülebilir yatırım kuralında ise kamu sektörü net borcu 1997-2011 dönemi boyunca, GSYİH'nın yüzdesi cinsinden, istikrarlı ve ihtiyatlı bir seviyede tutulmasını öngörmüştür. Bu kurala göre kamu kesimi net borcunun GSYİH'ya oranı yüzde 40'ın altında tutulmasını hedeflemiştir. Ancak Küresel Finansal Krizin ardından Kasım 2008'den Aralık 2009'a kadar hükümet mali kurallardan geçici olarak uzaklaşmış ve bir geçiş kuralı uygulamıştır. Bu geçiş kuralında, “ekonomi gerileme döneminden kurtulduğunda, konjoktürel olarak düzeltilmiş cari bütçeyi yıldan yıla iyileştiren politikalar oluşturulması ve böylece bütçe dengesine ulaşması ile küresel şokların ekonomideki etkisi azaldıktan sonra kamu borcunun GSYİH'nın oranının düşmesi” hedeflenmiştir (Wyplosz, 2012: 17-18).

İngiltere’de bu kuralları desteklemek için bir Mali Sorumluluk Yasası bulunmakta ve 2010 yılında kurulan Bütçe Sorumluluk Ofisi, bütçe için ekonomik ve mali tahminler sağlamakta ve kamu maliyesinin sürdürülebilirliğini incelemekte ve raporlamaktadır (Wyplosz, 2012: 18). Bütçe Sorumluluk Ofisi, Mayıs 2010 yılından itibaren beş yıllık tahmin süresinin sonunda (2016/17 mali yılı) döngüsel olarak düzeltilmiş cari bütçede dengeye ulaşmayı hedeflenmiştir. Ekim 2015'te Ofis, orta vadeli mali planlarla uygun olarak, 2014/20 mali yılında başlamak üzere, 4. çeyrekte 4. çeyreğe büyüme yüzde 1'i aştığı sürece, bütçe fazlası vermeyi gerektiren yeni bir mali kural kabul etmiştir. Eğer büyüme yüzde 1'in altına düşerse, koşullar bütçe fazlası verecek duruma dönünceye kadar, hükümetin açık vermesine izin verilmektedir. Bu kural katı biçimde bağlayıcı değildir. Ancak prosedürel olarak "uy ya da açıkla" ilkesiyle geçerlidir (Lledó ve diğerleri, 2017: 75).

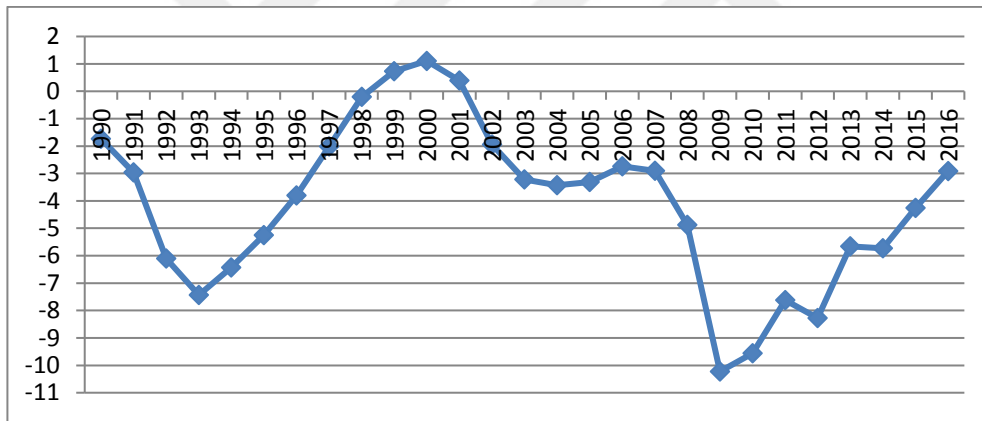
#### **2.4.4.2. Mali Kural Uygulamalarının Mali Disiplin Göstergelerine Yansıması**

Aşağıdaki Grafik 2.19'dan anlaşılacağı üzere İngiltere’de 1990’lı yıllarda bütçe açığının GSYİH'ya oranı Maastrich kriteri olan %3'ün üzerinde seyretmiştir. 1997 yılında Mali Sorumluluk Kanununun yürürlüğe girmesiyle bütçe açıkları azalmaya başlamış, 1999-2000

ve 2001 yıllarında ise bütçe fazlası verilmiştir. 2002-2007 yıllarını kapsayan dönemde ise bütçe açıkları Maastrich kriteri olan %3'e yakın gerçekleşmiştir. Ancak 2008 finansal krizi başladıktan sonra, bütçe açıkları artmaya başlamış 2008 yılında %4,9 gerçekleşen bütçe açığı 2009 yılında tavan yaparak %10,3'e yükselmiştir.

2010 yılında Mali Sorumluluk Kanununu desteklemek üzere kurulan Bütçe Sorumluluk Ofisi, Mayıs 2010 yılından itibaren beş yıllık tahmin süresinin sonunda (2016/17 mali yılı) döngüsel olarak düzeltilmiş cari bütçede dengeye ulaşmayı hedeflenmiştir (Wyplosz, 2012: 18). 2010 yılından itibaren bütçe açıkları giderek azalmış ve 2016 yılına gelindiğinde bütçe açıklarının GSYİH'ya oranı Maastrich kriteri olan %3'ün altına indirilmiştir. Bütçe açıklarının izlediği bu seyir 2008 finansal krizi sonrası ciddi bozulmalar gösterse de mali kuralları destekleyecek kurumların oluşturulmasıyla birlikte bütçe açıkları hızla gerilemiştir.

**Grafik 2.19. İngiltere'de Bütçe Açıkları**

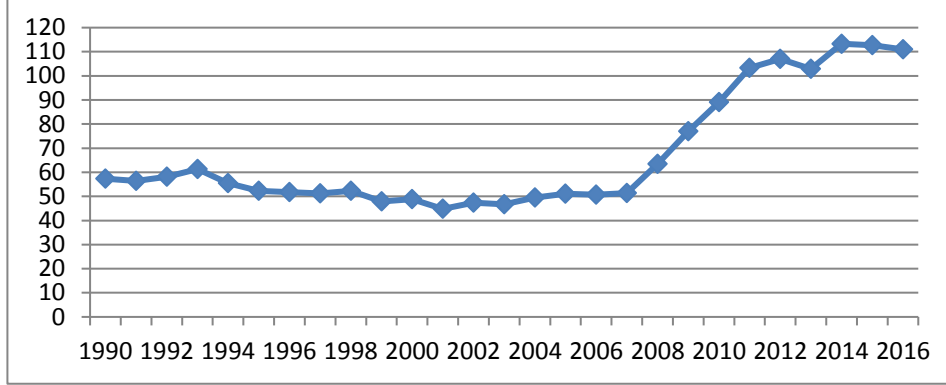


**Kaynak:** (<https://data.oecd.org/gga/general-government-deficit.htm> Erişim: 12 Aralık 2017)

Aşağıdaki Grafik 2.20'de görüleceği üzere İngiltere'de 1990 yılında toplam kamu borcunun GSYİH'ya oranı %60'ın üzerinde iken 1997 yılına gelindiğinde bu oran %50 düzeyine indirilmiştir. 1997 yılında mali kural uygulamalarıyla birlikte bu oran 2002 yılında % 44'e düşmüş, dolayısıyla mali kural düzenlemeleri iyi bir sonuç vermiştir. Ancak, 2008 finansal krizi başladıktan sonra, hızla artan bütçe açıkları sonucu kamu borçları yeniden artmaya başlamıştır ve 2012 yılına gelindiğinde toplam kamu borcunun GSYİH'ya oranı %110'a ulaşmıştır. 2013 yılında bütçe açığındaki azalma kamu borçlarına yansımış ve bu oran %102'ye gerilememiştir. 2014-2016 yıllarını kapsayan dönemde bütçe açıklarındaki azalmaya

rağmen 2016 yılına gelindiğinde toplam kamu borç stokunun GSYİH'ya oranı %110 düzeyinde gerçekleşmiştir.

**Grafik 2.20. İngiltere’de Kamu Borçları**



**Kaynak:** (<https://data.oecd.org/gga/general-government-dept.htm> Erişim: 12 Aralık 2017)

#### 2.4.5. İsviçre’de Mali Kural Uygulamaları

1920’li yıllarda İsviçre’nin çeşitli kantonlarında altın kuralın benimsendiği, bu kantonların yatırım harcamaları hariç cari bütçe dengesini sağlamak zorunda olduğu görülmüştür (Kopits, 2001:5). Bu bakımdan İsviçre’de mali kural uygulamaları oldukça geçmişe dayansa da, kuralların anayasal ve yasal düzeyde benimsenmesi 2000’li yıllarda gerçekleşmiştir. Aşağıdaki Tablo 2.10’da İsviçre’de uygulanan mali kurallara ilişkin bilgilere yer verilmiştir.

**Tablo 2.10. İsviçre’de Uygulanan Mali Kuralın Özellikleri**

Ulusal Kural Türleri (Başlangıç tarihi)	Temel Özellikler					
	Yasal Temel	Kapsam	Resmi Uygulama Prosedürü	Bütçe Tahminlerini Bağımsız Bir Organ Yapıyor	Uygulamayı Bağımsız Bir Organ Denetliyor	İyi Tanımlanmış Cayma Şartları
Bütçe Dengesi Kuralı (2003)	Anayasal	Merkezi hükümet	Evet	Hayır	Hayır	Evet

**Kaynak:** (Lledó ve diğerleri, 2017: 73.)

### 2.4.5.1. İsviçre’de Mali Kural Uygulama Prosedürü

İsviçre’de 2000 yılında kabul edilen ve anayasallaştırılan "borç freni" olarak da ifade edilen bütçe kuralı, 2003 yılında yürürlüğe girmiştir (Wyplosz, 2012: 14). Bu kural, yapısal bütçenin dengeli olmasını gerekli kılar. Kurala göre, bir yıl önceden tahmin edilmiş merkezi hükümet harcamaları, konjonktürel olarak tahmin edilen gelirlere eşit olmalıdır. Gerçekleşen harcamayla, ortaya çıkan harcama arasında sapma olması durumunda, bu sapma “Dengeleme Hesabında” birikir. Bu hesaptaki negatif bakiye, harcamanın yüzde 6’sını aşarsa, yetkili makamlar kanunen üç yıl içinde dengenin bu seviyenin altına düşmesini sağlayacak önlemler almakla yükümlüdürler. 2010’da yürürlüğe giren düzenleme ile kurala ilişkin cayma maddesi geliştirilmiştir. Cayma maddesi, yapısal denge kuralı kapsamına girmeyen "olağanüstü harcama ve gelir" nedeniyle ortaya çıkabilecek açıkları da giderecek şekilde geliştirilmiştir. Cayma maddesi gereği, istisnai koşullarda (derin resesyon, doğal felaketler gibi) harcama tavanı yükseltilebilir. Bu bakımdan oluşan bütçe açıkları “Amortisman Hesabında” birikir ve yapısal bütçe fazlası vererek (harcamanın azaltılmasıyla) takip eden altı yıl içerisinde bu açıkların ortadan kaldırılması gerekir. Diğer yandan hükümet, kuraldan sapma gösteren bütçeyi istisnai durumlarda salt çoğunlukla onaylayabilmektedir (Lledó ve diğerleri, 2017: 73).

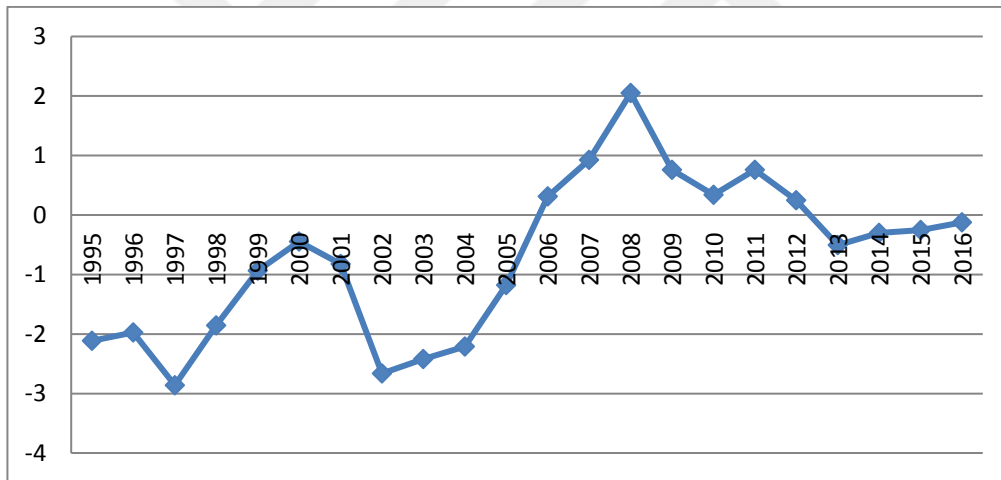
İsviçre borç freni kuralının başarısı, kuralın sadeliğinden kaynaklanmaktadır. Daha önce de belirtildiği gibi, Amortisman hesabındaki negatif dengenin "sonraki birkaç yıl içinde" düzeltilmemesi halinde ne olacağı henüz yaşanmış bir durum değildir. İsviçre’de borcun 2008 finansal krizi dönemi boyunca azalmaya devam etmesi de şaşırtıcıdır çünkü istisnai şartlar aramaksızın, bütçe açıkları kötü giden dönemlerde beklenmektedir. Bunun bir nedeni, İsviçre'nin Avrupa Birliği ile sıkı entegre olmuş, küçük ve açık bir ekonomi olması ve böylece başka yerlerde uygulanan mali genişlemelerden faydalanmasıdır (Wyplosz, 2012: 15).

Bir diğer nedeni, borç freni kuralının yalnızca kamu masraflarının yaklaşık üçte birini harcayan federal hükümetle ilgili olmasıdır. Geri kalan harcamalar kantonlar (toplamın yaklaşık% 40’ı), belediyeler ve sosyal güvenlik sistemi tarafından gerçekleştirilmektedir. Tümü olmamakla birlikte çoğu kanton 1980’lerin başlarından beri, (bazıları çok daha önce olmak üzere)çok çeşitli bütçe kuralları benimsemiştir. Sonuç olarak, sadece Cenevre Kantonu hariç, diğer kantonların borç seviyeleri oldukça düşüktür. Hemen hemen aynı durum belediyeler için de geçerlidir (Wyplosz, 2012: 15-16).

#### 2.4.5.2. Mali Kural Uygulamalarının Mali Disiplin Göstergelerine Yansıması

İsviçre’de mali kural uygulamaları oldukça geçmişe dayansa da, kuralların anayasal ve yasal düzeyde benimsenmesi 2000 yılında kabul edilen ve 2003 yılında uygulamaya başlanan “borç freni” olarak ifade edilen bütçe dengesi kuralıdır. Aşağıdaki Grafik 2.21’den anlaşılacağı üzere İsviçre’de mali kural uygulamalarıyla birlikte 2002 yılında bütçe açığının GSYİH’ya oranı %2,8 iken, 2003 yılından itibaren bütçe açıkları giderek azalmış ve 2006 yılında bütçe fazlası oluşmuştur. 2007 yılında %1 düzeyinde finansal krizin başladığı 2008 yılında ise %2 düzeyinde bütçe fazlası verilmiştir. 2009-2012 yıllarını kapsayan dönemde bütçe fazlası verilmeye devam edilmiştir. 2013-2015 yıllarını kapsayan dönemde bütçe açıkları %1’in altında gerçekleşmiş ve 2016 yılına gelindiğinde bütçe dengesi sağlanmıştır. Bütçe açıklarının izlediği bu seyir İsviçre’de uygulanan mali kuralların mali disiplinin sağlanmasına yönelik oldukça iyi sonuçlar verdiğini göstermektedir.

**Grafik 2.21. İsviçre’de Bütçe Açıkları**



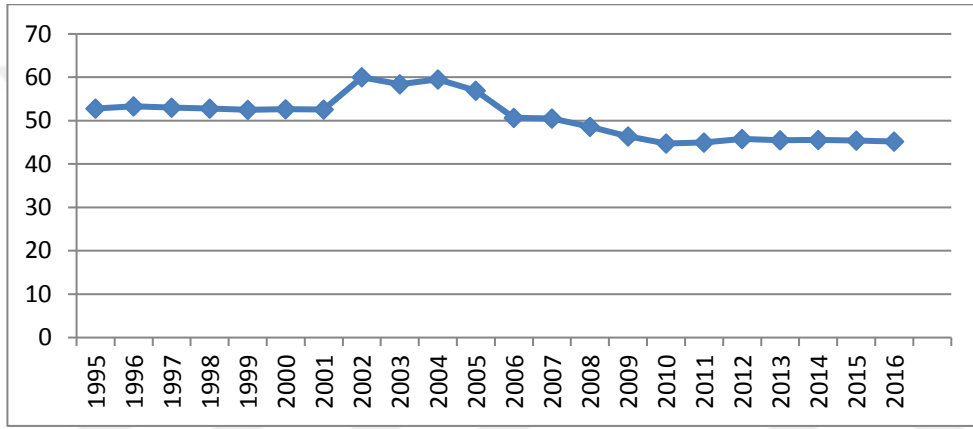
**Kaynak:** (<https://data.oecd.org/gga/general-government-deficit.htm> Erişim: 12 Aralık 2017)

İsviçre’de bütçe fazlası verilmesi ve kamu borcunun 2008 finansal krizi ve izleyen dönemi boyunca azalmaya devam etmesinin bir nedeni, Avrupa Birliği ile sıkı entegre olmuş, küçük ve açık bir ekonomi olması ve böylece başka yerlerde uygulanan mali genişlemelerden faydalanmasıdır. Diğer nedeni ise, borç freni kuralının yalnızca kamu masraflarının yaklaşık üçte birini harcayan federal hükümetle ilgili olmasıdır (Wyplosz, 2012: 15-16).

Aşağıdaki Grafik 2.22’de görüleceği üzere İsviçre’de mali kural uygulamalarıyla birlikte bütçe dengesindeki iyileşmeler kamu borçlarının seyrine de olumlu yansımıştır.

İsviçre’de 2002 yılında kamu borcunun GSYİH’ya oranı %60 iken, bu oran 2007’ye gelindiğinde % 50’ye düşmüş, dolayısıyla mali kural düzenlemeleri iyi bir sonuç vermiştir. 2008 finansal krizi sonrası bütçe fazlası vermeye devam eden ülkede kamu borcunun GSYİH’ya oranı %50’nin altına düşmüştür. 2009-2016 yıllarını kapsayan dönemde bu oran %50’nin altına düşerek ihtiyatlı bir seviyede kalmış ve %45 düzeyinde seyretmiştir. Bu değerlendirmeler sonucunda, İsviçre’de uygulanan borç freni kuralının temel amacının, kamu borcunun GSYİH’ya oranını ihtiyatlı bir seviyede tutmak ve konjoktür boyunca bu seviyeyi korumaya çalışmak olduğu söylenebilir.

**Grafik 2.22. İsviçre’de Kamu Borçları**



**Kaynak:** (<https://data.oecd.org/gga/general-government-dept.htm> Erişim: 12 Aralık 2017)

## 2.5. GELİŞMEKTE OLAN ÜLKELERDE MALİ KURAL UYGULAMALARI

1990’lı yılların başından itibaren birçok gelişmekte olan ülke mali disiplini sağlamaya yönelik yasal, kurumsal ve siyasi taahhüt altında çeşitli mali kural düzenlemelerine gitmiştir. Çalışmanın bu kısmında, Şili başta olmak üzere, Meksika, Arjantin ve Brezilya’da ulusal düzeyde uygulanan mali kurallar ve bunların mali disiplin göstergeleri üzerine yansımaları ele alınmıştır.

### 2.5.1. Şili’de Mali Kural Uygulamaları

Şili, mali kuralları diğer Latin Amerika ülkelerine göre daha erken uygulamaya koyan ülkedir. Şili’de mali kural uygulamalarıyla birlikte 1985 yılında kamu borç stokunun GSYİH’ya oranı %165 iken 2000 yılına gelindiğinde bu oran %20’li düzeylere indirilmiştir. Şili’de uygulanan mali kurallarda temel amaç yeni ortaya çıkan mali disiplin geleneğini sağlamlaştırmak ve kamu maliyesi için bir sistem haline getirmek olmuştur. Başlangıçta 2001

yılı itibariyle örtük uygulanan mali kural, 2006 yılında “Mali Sorumluluk Yasası”nın kabul edilmesiyle birlikte açık bir şekilde uygulanmaya başlamıştır (Wyplosz, 2012: 16). Aşağıdaki Tablo 2.11’de Şili’de uygulanan mali kurala ilişkin bilgilere yer verilmiştir.

**Tablo 2.11. Şili’de Uygulanan Mali Kuralın Özellikleri**

Ulusal Kural Türleri (Başlangıç tarihi)	Temel Özellikler					
	Yasal Temel	Kapsam	Resmi Uygulama Prosedürü	Bütçe Tahminlerini Bağımsız Bir Organ Yapıyor	Uygulamayı Bağımsız Bir Organ Denetliyor	İyi Tanımlanmış Cayma Şartları
Bütçe dengesi kuralı (2001)	Siyasi taahhüt (2001), Yasal (2006)	Merkezi Hükümet	Hayır	Evet	Hayır (2001) Evet (2013)	Hayır

**Kaynak:** (Lledó ve diğerleri, 2017: 20.)

### 2.5.1.1. Şili’de Mali Kural Uygulama Prosedürü

Mali Sorumluluk Yasasıyla oluşturulan mali kural, döngüsel olarak uyarlanan yapısal bütçenin fazlası vermesini gerektirmektedir<sup>21</sup>. Aşağıdaki tablodan da görüleceği üzere hedef, 2001’den 2008’e kadar %1’dir, 2008’de %0,5’e ve ardından 2009’da ise % 0’a düşürülerek küresel krize karşı konjonktür karşıtı bir tepki verilmesi sağlanmıştır. Uygulama prosedürü, döngüsel olarak düzeltilen hükümet gelirlerini tahmin etmek ve buna göre toplam azami harcamayı çıkartmaktır. Yukarıdaki tablodan da görüleceği üzere, kuraldan herhangi bir cayma maddesi bulunmamaktadır, ancak hedef değiştirilebilir. Bütçenin kurala uygun olarak önceden planlanan şekilde olması gerekse de, gerçekleşen bütçenin planlanandan farklı olsa bile, herhangi bir yaptırım uygulanmaz (Wyplosz, 2012: 16). Bu durum 2008, 2009 ve 2010’de olmak üzere üç kez meydana gelmiştir (Berganza, 2012: 21). Aşağıdaki tablo 16’da 2001-2011 döneminde Şili’de uygulanan mali kural ve gerçekleştirmelerine yer verilmiştir.

**Tablo 2.12. Şili’de Uygulanan Mali Kural Hedefleri ve Gerçekleşmeleri**

Yapısal Bütçe Dengesi (%GSYİH)											
Yıllar	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Hedef	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	0,5	0,0	0,0	-1,8
Gerçekleşen	1,1	0,8	0,8	1,0	1,1	1,4	1,1	-0,8	-0,3	-0,2	-1,5
<b>Durum</b>	γ	γ	γ	γ	γ	γ	γ	X	X	X	γ

**Kaynak:** (Berganza, 2012: 21.)

<sup>21</sup> Yapısal bütçe fazlası, ekonominin tam istihdam düzeyindeki GSYİH’nın belli bir oranı olarak hesaplanan bütçe fazlasını ifade eder.

Şili’de hedeflenen yapısal bütçe fazlası kuralının gerçekleşmesinde yapısal gelirlerin tahmin edilmesi son derece önemlidir. Konjktürel etkiler bir kenara bırakılsa bile, Şili’nin kuralı bakır fiyatlarındaki dalgalanmalara karşı oldukça hassastır<sup>22</sup>, çünkü bakır üretiminden elde edilen vergi gelirleri toplam kamu gelirinin dörtte birine karşılık gelmektedir. Bakır fiyatlarındaki değişkenlik göz önüne alındığında, bu dalgalanmalarda yapılan tahminlerin düzeltilmesi temel bir gereksinimdir fakat oldukça da zordur. Bu noktada kuralı uygulamak için bir kurumun gereklidir. Bu bakımdan Şili’de bağımsız uzmanlardan oluşan bir komite, hükümete GSYİH ve uzun vadeli bakır fiyatları için tahminleri yapmakla sorumludur. Dolayısıyla GSYİH ile ilgili tahmin hataları sonucu kuralın delinmesi, hükümetin manipülasyonu sonucu olamaz (Wyplosz, 2012: 17). Bu noktada Komitenin bakır fiyatları ile ilgili tahmin hatalarını zaman içinde sıfıra indirilmesi, mali kurala karşı herhangi bir önyargının meydana gelmemesi açısından önemli olacaktır.

Şili’de uygulanan mali kuralda, hedefi değiştirme ihtimali konusunda hiçbir sınırlama yoktur, bunun yapılması için standart bir prosedür bile yoktur ve hedefe ulaşılmadığında uygulanan herhangi bir yaptırım da yoktur. Buna rağmen mali kuralın başarıya ulaşılmasının nedenlerinden biri, döngüsel olarak düzeltilmiş rakamsal veriler üreten bütçe sürecinde yer alan uzman bir grubun bulunmasıdır. Bir diğer nedende uygulama sürecinin şeffaf olmasıdır. Döngüsel olarak düzeltilen bütçenin zaman içinde iyileştirilen hesaplamaları, kamuyona ayrıntılı bir şekilde sunulmakta ve açıklanmaktadır. Bir diğer neden ise hükümet ile parlamento arasındaki ilişkidir. Bütçeyi belirleme yetkisi tamamen Başkan’ın elindedir. Parlamentonun vergileri azaltma veya bekleme süresini uzatma yetkisi yoktur. Başkanlık sistemi fiili olarak tek partili çoğunluğunu getirdiği için bütçe uygulama süreci tamamen hükümetin elindedir (Wyplosz, 2012: 16-17).

Şili’de benimsenen yapısal bütçe dengesi kuralında, hükümet harcamaları, daha önce planlanan yapısal gelirlerle yani, (i) ekonomi tam potansiyeliyle işlediğinde elde edilen gelirler ve (ii) bakır fiyatları uzun dönemli seviyelerinde olduğu takdirde; elde edilecek gelirlerle uyumlu olacak şekilde bütçelenmektedir (Berganza, 2012: 20). Kuralın uygulanışı 2009’dan bu yana bazı değişikliklere gidilmiştir. 2001-2007 arasında yapısal denge için sabit bir hedef tanımlanmıştır (GSYİH’nın yüzde 1’i oranında bütçe fazlası); 2008’de yeni bir sabit hedef belirlenmiştir (GSYİH’nın yüzde 0,5’i oranında bütçe fazlası). 2009’da, hedef “0” yapısal fazlayken, konjktür karşıtı önlemler alabilmesi için bir fiili cayma maddesi

---

<sup>22</sup> Şili, dünyanın başta gelen bakır ihracatçısı ülkelerinden biridir.

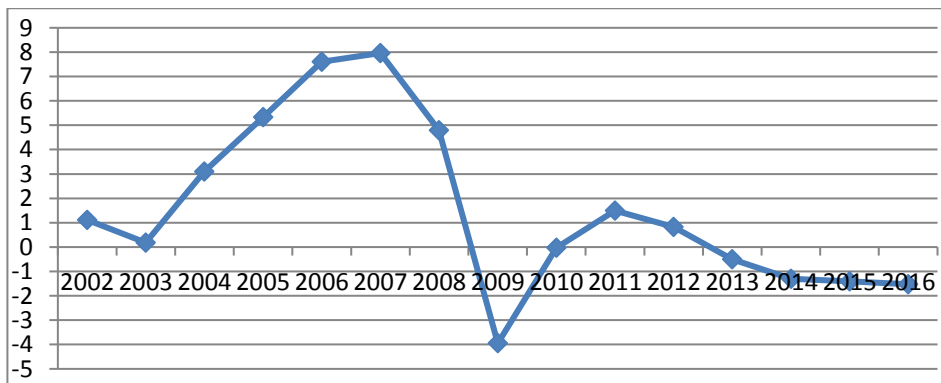


kullanılmıştır. Dahası, mevcut yönetim (2010-2014) bir hedef yol belirlemiş ve 2014'e kadar yapısal açığın GSYİH'nın yüzde 1'ine düşürülmesi hedeflenmiştir. Diğer yandan Şili'de mali kuralı iyileştirmek için öneriler sunmak üzere Mayıs 2010'da bağımsız bir uzmanlar komitesi oluşturulmuştur. Komitenin önerisi üzerine hükümet Ekim 2011'de ikinci nesil yapısal denge kuralını yayınlamıştır<sup>23</sup>. Bu amaca uygun olarak Şili'de Haziran 2013'de bir Mali Konsey faaliyete başlamıştır. Konsey, potansiyel GSYİH ve uzun dönemli bakır fiyatlarından sorumlu iki mevcut bağımsız komiteyi izlemekte ve bu parametrelerin yapısal dengenin hesaplanmasında doğru biçimde kullanılmasını sağlamaktadır. Konsey ayrıca Maliye Bakanı'na, metodolojik değişiklikler de dâhil olmak üzere yapısal denge kuralı ile ilgili konularda tavsiye vermektedir. Konseyin kamuya açık, ancak bağlayıcı olmayan görüşleri, kuralın gücünün ve şeffaflığının artırılmasına katkıda bulunmaktadır (Lledó ve diğerleri, 2017: 20).

### 2.5.1.2. Mali Kural Uygulamalarının Mali Disiplin Göstergelerine Yansıması

Aşağıdaki Grafik 2.23'ten anlaşılacağı üzere Şili'de mali kural uygulamalarıyla birlikte 2002-2008 yıllarını kapsayan dönemde bütçe fazlası verilmiştir. Ancak 2008 finansal krizi başladıktan sonra, ülkede 2009 ve 2010 yıllarında bütçe açıkları oluşsa da çabuk toparlanmış 2011-2012 yıllarında bütçe fazlası vermiş ve 2013-2016 yıllarını kapsayan dönemde ise bütçe açıklarının GSYİH'ya oranı %2'nin altında seyretmiştir. Şili'de uygulanan mali kuralların mali disiplin geleneğini sağlamlaştırdığı ve kamu maliyesi için bir sistem haline geldiği görülmektedir.

**Grafik 2.23. Şili'de Bütçe Açıkları**



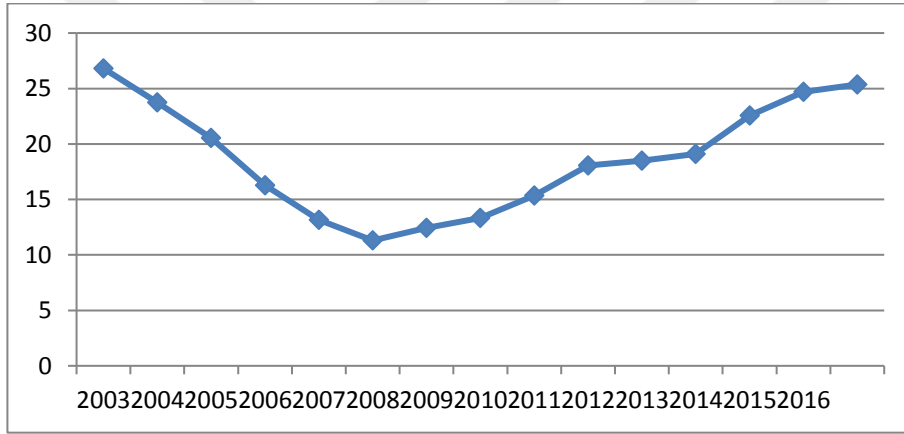
**Kaynak:** (<https://data.oecd.org/gga/general-government-deficit.htm> Erişim: 12 Aralık 2017)

<sup>23</sup> Söz konusu yapısal bütçe dengesi kuralı için bkz. (<http://www.dipres.gob.cl/572/article-81713.html>).

Aşağıdaki Grafik 2.24’de görüleceği üzere Şili’de mali kural uygulamalarıyla birlikte bütçe fazlalarının oluşması kamu borçlarının seyri üzerine olumlu yansımıştır. Şili’de 2002’de toplam kamu borcunun GSYİH’ya oranı %27’i iken, bu oran 2007’ye gelindiğinde % 13’e kadar düşmüş dolayısıyla mali kural düzenlemeleri oldukça iyi sonuçlar vermiştir. Ancak, 2008 finansal krizi başladıktan sonra bütçe açıklarının oluşmasıyla birlikte 2016’de toplam kamu borcunun GSYİH’ya oranı %26 düzeyine ulaşmıştır.

Şili’de 1985 yılında kamu borç stokunun GSYİH’ya oranı %165 iken 2000 yılına gelindiğinde bu oran %20’li düzeylere indirilmesi dikkat çekicidir. (Wyplosz, 2012: 16). 2001 yılında uygulanmaya başlanan mali kuralların Şili’de ihtiyatlı borç seviyelerinin sürdürülmesine yardımcı olduğu görülmektedir.

**Grafik 2.24. Şili’de Kamu Borçları**



**Kaynak:** (<https://data.oecd.org/gga/general-government-dept.htm> Erişim: 12 Aralık 2017)

### 2.5.2. Meksika’da Mali Kural Uygulamaları

Meksika 2006 yılında kabul edilen Mali Sorumluluk Kanunuyla mali disiplinin sağlanmasına yönelik mali kuralları yasal bir prosedürle uygulamaya başlamıştır. 2006 yılında kabul edilen Mali Sorumluluk Kanunuyla federal hükümet, gelecek beş yıl için orta vadeli bir mali plan hazırlayarak denk bütçe kuralını kabul etmiş ve söz konusu kanunda değişikliğe gidilerek 2013 yılında harcama kuralı da benimsenmiştir (Berganza, 2012: 25; Lledó ve diğerleri, 2017: 52). Aşağıdaki Tablo 2.13’de Meksika’da uygulanan mali kurallara ilişkin bilgilere yer verilmiştir.

**Tablo 2.13. Meksika’da Uygulanan Mali Kuralın Özellikleri**

Ulusal Kural Türleri (Başlangıç tarihi)	Temel Özellikler					
	Yasal Temel	Kapsam	Resmi Uygulama Prosedürü	Bütçe Tahminlerini Bağımsız Bir Organ Yapıyor	Uygulamayı Bağımsız Bir Organ Denetliyor	İyi Tanımlanmış Cayma Şartları
Bütçe Dengesi Kuralı (2006)	Yasal	Merkezi Hükümet	Evet	Hayır	Hayır	Evet
Harcama Kuralı (2013)	Yasal	Merkezi Hükümet	Hayır	Hayır	Hayır	Hayır

**Kaynak:** (Lledó ve diğerleri, 2017: 52.)

### 2.5.2. 1. Meksika’da Mali Kural Uygulama Prosedürü

Meksika’da 2006 yılında Mali Sorumluluk Yasası kapsamında nakit bazında dengeli bütçe kuralı oluşturulmuştur. Kural, merkezi hükümeti kapsamaktadır. Merkezi hükümet, sosyal güvenlik ve kilit kamu kuruluşlarını (örn. petrol şirketi PEMEX ve elektrik şirketi CFE) içeren federal kamu sektörü için geçerlidir. Kural, petrol için bir formülle belirlenen referans fiyat ve aynı zamanda petrol istikrar fonu da dahil olmak üzere dört dengeleme fonundan oluşan bir sistem içermektedir<sup>24</sup>. Meksika’da uygulanan bütçe dengesi kuralı aşağıdaki şekilde formüle edilmiştir.

$$G - T(P^*, Y^*) = 0$$

Bu formülde, G= Toplam Merkezi Hükümet Harcamasını, T= Toplam Merkezi Hükümet Gelirlerini, P\*= Tahmin edilen petrol fiyatını ve Y\* = Tahmini potansiyel çıktıyı ifade etmektedir. Kural’da petrol fiyatlarındaki değişkenlikte dikkate alınmıştır. Şayet petrol fiyatlarındaki artıştan dolayı ilave gelir (ER) elde edilirse formül aşağıdaki şekilde ele alınmaktadır (Berganza, 2012: 26)

$$G - T(P^*, Y^*) - ER(P - P^*, Y - Y^*) = 0$$

2008 Küresel Finansal Krizin Meksika ekonomisi üzerindeki olumsuz etkilerini azaltmak amacıyla kural’da bazı değişikliklere gidilmiş ve 2008-2010 yılları için cayma maddesi konulmuştur. Bu değişikliklerle birlikte 2009 mali yıldan itibaren, kamu petrol şirketi

<sup>24</sup> Meksika’da petrol gelirlerinin, petrol fiyatlarındaki değişkenliğe bağlı olarak toplam kamu gelirlerinin yaklaşık %40’ını oluşturduğu bilinmektedir.

PEMEX'in yatırım harcamaları dengeli bütçe kuralından hariç tutulmuştur. Bu değişiklik, petrol projelerine yapılan yatırımların artırılmasını amaçlayan genel reformları ve PEMEX yatırım projelerinin tümünü bütçesel yatırım olarak dahil etmeyi yansıtmaktadır. Diğer yandan mali kuralda, cayma maddesi 2010, 2011 ve 2012 yıllarında kullanılmış ve istisnai koşullar altında bütçede öngörülen bir açığın olabileceğini ifade etmektedir. Şöyle ki petrol harici gelirlerin negatif bir üretim açığından dolayı tahmin edilenin altında olması halinde, bu eksikliğin eşdeğeri bir açığın meydana gelebileceği durumudur. Diğer yandan Mali Sorumluluk Yasası, uyumsuzluk durumunda çeşitli yaptırımlar içermektedir (Lledó ve diğerleri, 2017: 52).

Aşağıdaki Tablo 2.14'de 2007-2011 döneminde Meksika'da uygulanan bütçe dengesi kuralı için hedef ve gerçekleştirmeleri göstermektedir. Bu tablodan da anlaşılacağı üzere Meksika'da mali kuralın başarılı bir şekilde uygulandığı görülmektedir.

**Tablo 2.14. Meksika'da Uygulanan Mali Kural Hedefleri ve Gerçekleştirmeleri**

Bütçe Dengesi (%GSYİH)					
Yıllar	2007	2008	2009	2010	2011
Hedef	0,0	0,0	-0,6	-0,7	-0,5
Gerçekleşen	0,0	-0,1	-0,2	-0,8	-0,6
Durum	γ	γ	γ	γ	γ

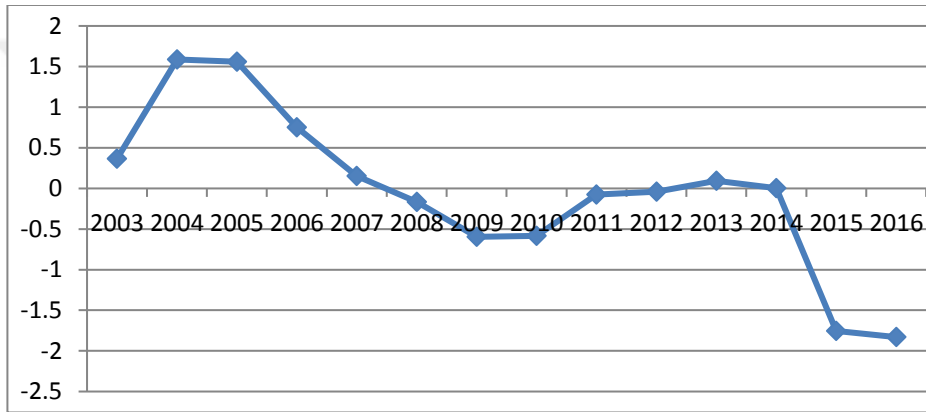
**Kaynak:** (Berganza, 2012: 27. ve <https://countryeconomy.com/national-debt/mexico> Erişim: 12 Aralık 2017)

Diğer yandan mali disiplini güçlendirmek amacıyla 2013 tarihli Mali Sorumluluk Yasasında değişikliğe gidilerek harcama kuralına da uygulanmaya başlamıştır. Bu değişiklikle birlikte, merkezi hükümet ve yerel yönetimlere sermaye için yapılan transferler dahil, otomatik kurallar tarafından yönetilen harcamalar (emeklilik, elektrik için sübvansiyonlar ve alt ulusal gelir paylaşımı) hariç olmak üzere, faiz dışı harcama olarak tanımlanan cari harcamalara bir tavanı getirmektedir. Geçici hükümler gereğince, cari harcamalar 2017 yılına kadar reel olarak yüzde 2'den daha fazla artamaz (Lledó ve diğerleri, 2017: 52).

### 2.5.2.2. Mali Kural Uygulamalarının Mali Disiplin Göstergelerine Yansıması

Meksika petrol gelirleriyle ilişkili olarak bütçe dengesi değişen bir ülkedir. Meksika 2006 yılında kabul edilen Mali Sorumluluk Kanunuyla mali disiplinin sağlanmasına yönelik mali kuralları yasal bir prosedürle uygulamaya başlamıştır. Aşağıdaki Grafik 2.25'ten anlaşılacağı üzere 2008 finansal krizine rağmen 2006-2014 yıllarını kapsayan dönemde önemli ölçüde bütçe dengesinin sağlandığı görülmektedir. 2015 ve 2016 yıllarında bütçe açıkları %2'nin altında gerçekleşmiştir. Bütçe açıkların oluşmasında petrol gelirlerindeki azalmalar belirleyici etkiye sahip olmuştur.

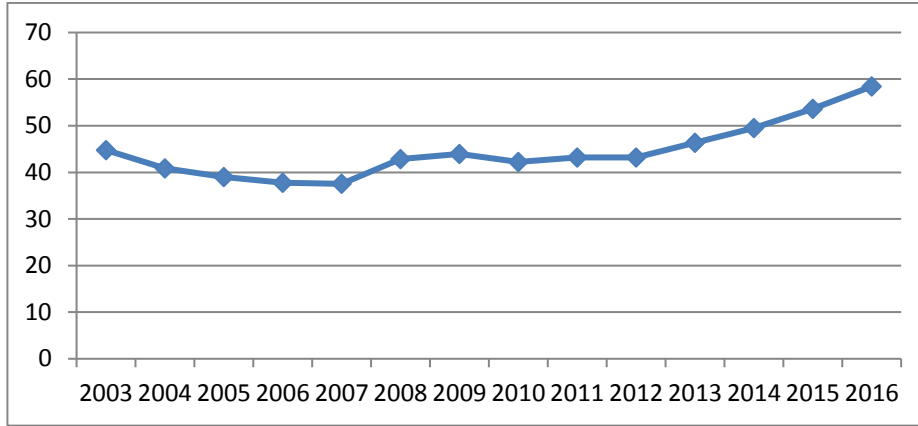
**Grafik 2.25. Meksika'da Bütçe Açıkları**



**Kaynak:**(<http://data.imf.org/?sk=85b51b5a-b74f-473a-be16-49f1786949b3> Erişim: 12 Aralık 2017)

Aşağıdaki Grafik 2.26'da görüleceği üzere Meksika'da 2006 yılında toplam kamu borcunun GSYİH'ya oranı %40 seviyesinde iken, 2008 finansal krizi ve petrol gelirlerindeki azalmalara rağmen 2007-2013 döneminde bu oran %40'ların biraz üstünde seyretmiştir. Bu bakımdan mali kural düzenlemelerinin kamu borçları için ihtiyatlı seviyelerin sürdürülmesine katkı sağladığı söylenebilir. 2014-2016 yılları arasında petrol gelirlerine bağlı olarak bütçe açıklarındaki artış kamu borçlarının seyrine olumsuz yansımış ve bu oran %50 düzeyinin üstünde seyretmiştir.

**Grafik 2.26. Meksika’da Kamu Borçları**



**Kaynak:**(<http://data.imf.org/?sk=85b51b5a-b74f-473a-be16-49f1786949b3> Erişim: 12 Aralık 2017)

### 2.5.3. Arjantin’de Mali Kural Uygulamaları

Arjantin’de mali kural uygulamalarının yasal çerçevesi 1999 yılında kabul edilen Mali Sorumluluk Yasası (FRL) ile başlamıştır. Bu kanunla bütçe açıkları için bir tavan belirlenmiş ve bütçe açıkları her yıl kademeli olarak azaltılarak 2003 yılında bütçe dengesine ulaşılması hedeflenmiştir. Kamu harcamalarının artışı büyüme oranına bağlanmış, cari harcamalarının ekonomik durgunluk dönemlerinde azaltılması öngörülmüştür. Bunun yanında ekonomik durgunluk dönemlerinde kullanılmak üzere vergi gelirleri ve özelleştirme gelirleri ile finanse edilecek Mali İstikrar Fonu kurulmuştur. Ancak Arjantin 2000’li yılların başında derin bir siyasi, ekonomik ve mali krizin içine girmiştir ve Mali Sorumluluk Yasası (FRL) başarısız olmuştur (Berganza, 2012: 15-16). Aşağıdaki Tablo 2.15’te GSYİH’ya oranı şeklinde mali kural açık hedefi ve gerçekleştirmelere yer verilmiştir.

**Tablo 2.15. Arjantin’de Mali Kural Açık Hedefi ve Gerçekleşmeleri**

Yıl	Açık hedefi	Gerçekleşme	Fark
1999	1,9	3,1	1,2
2000	1,5	2,5	1,0
2001	1,0	4,0	3,0
2002	0,4	1,9	1,5
2003	0,0	1,5	1,5

**Kaynak:** (Kaya, 2009: 63)

### 2.5.3.1. Arjantin’de Mali Kural Uygulama Prosedürü

2001 yılının ikinci yarısında “Sıfır Açık Kanunu” olarak adlandırılan yeni bir mali kural uygulamaya başlanmıştır. Kanun ile “aylık cari kamu harcamaları aylık cari kamu gelirlerinden daha yüksek olamaz” kuralı kabul edilmiştir. Çok basit olsa da, bu kural da uygulamada başarılı olamamış ve 2003 yılında yürürlükten kaldırılmıştır. Arjantin, krizin etkisi geçtikten sonra, 2004 yılında Mali Sorumluluk Kanunu ile mali kuralları tekrar uygulamaya koymuştur. Bu kanun çerçevesinde:

- Nominal cari kamu harcamalarındaki değişimin nominal GSYİH büyüme oranını geçmemesi gerektiği;
- Kamu borcunun /GSYİH oranının iller için yüzde 15’i geçemeyeceği ve genel federal devlet kamu borcu GSYİH oranının izlenen mali yıl içinde azaltılması gerektiği;
- Tüm alt ulusal yönetimlerin (eyaletlerin) bütçelerini dengede tutmaları gerektiği (temel sosyal ve ekonomik altyapıya yönelik yatırım harcamaları hariç);
- Tüm eyaletlerde Mali İstikrar Fonları oluşması gibi kurallar benimsenmiştir (Berganza, 2012: 16-17). Aşağıdaki Tablo 2.16’da Arjantin’de federal düzeyde uygulanan mali kurallara ilişkin bilgilere yer verilmiştir.

**Tablo 2.16. Arjantin’de Uygulanan Mali Kuralın Özellikleri**

Ulusal Kural Türleri (Başlangıç tarihi)	Temel Özellikler					
	Yasal Temel	Kapsam	Resmi Uygulama Prosedürü	Bütçe Tahminlerini Bağımsız Bir Organ Yapıyor	Uygulamayı Bağımsız Bir Organ Denetliyor	İyi Tanımlanmış Cayma Şartları
Bütçe dengesi kuralı (2000)	Yasal	Genel hükümet	Evet	Hayır	Evet	Hayır
Harcama kuralı (2000)	Yasal	Genel hükümet	Evet	Hayır	Evet	Hayır

**Kaynak:** (Lledó ve diğerleri, 2017: 9)

Arjantin’de mali kurallar 1999’da kabul edilen ve daha sonra 2001 ve 2004’de belirlenen sayısal hedeflere daha uzun geçiş süresi tanımak üzere revize edilen Mali Sorumluluk Yasası (FRL) ile belirlenmektedir. 2000-2008 yıllarını kapsayan dönemde bütçe dengesi kuralı çerçevesinde temel sosyal ve ekonomik altyapı ve IFI tarafından finanse edilen projeler hariç, tüm resmi mercilerin gelir ve harcamaları dengede tutması gereklidir. Aynı

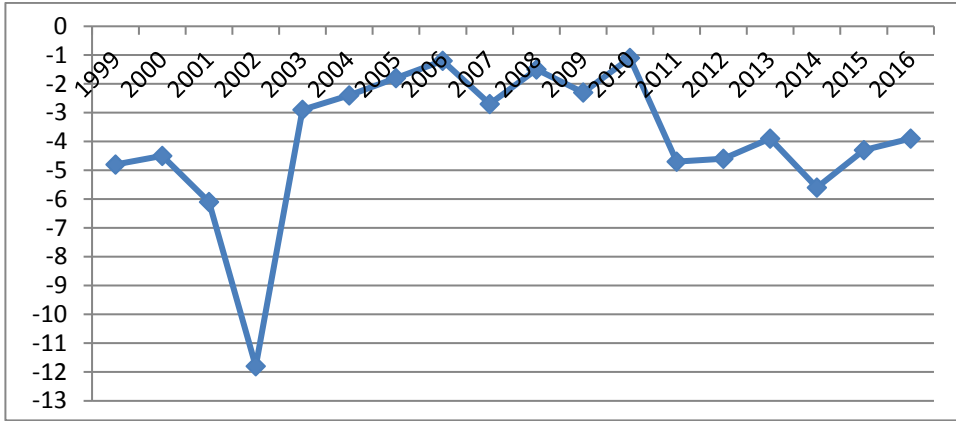
dönemi kapsayan harcama kuralı çerçevesinde faiz dışı harcamalar nominal GSYİH'dan daha fazla artmaz ve nominal GSYİH artışı negatif olduğu dönemlerde en fazla sabit kalabilir. Diğer yandan FRL iller için, borç servisi maliyetinin, belediyelere gelir paylaşımı yapıldıktan sonra kalan mevcut gelirlerin yüzde 15'ini geçmeyeceği şeklinde bir borç alma kısıtlaması getirmektedir. Tüm yönetimlerin konjonktüre karşı mali fonlar oluşturması teşvik edilmektedir. Federal Mali Sorumluluk Konseyi 2000 yılında yasanın uygulamasını denetlemek ve kuralların yürürlüğe alındığını kontrol etmek amacıyla kurulmuş, uygunsuzluk durumlarında, usulsüzlükler konusunda kamuyu bilgilendirmekten, Federal hükümetin bütçe aktarımını (gelir paylaşımı kaynakları hariç) kısmen alıkoymaya kadar giden cezalar verme yetkisiyle donatılmıştır. Arjantin'de 2009'dan itibaren kurallar ve FRL fiilen durdurulmuştur (Lledó ve diğerleri, 2017: 9; Berganza, 2012: 16).

### **2.5.3.2. Mali Kural Uygulamalarının Mali Disiplin Göstergelerine Yansıması**

Arjantin'de mali kurallar 2000 yılında uygulamaya konulan Mali Sorumluluk Kanunu ile başlamıştır. Ancak Arjantin 2000'li yılların başında derin bir siyasi, ekonomik ve mali krizin içine girmiş ve Mali Sorumluluk Kanunu çerçevesinde belirlenen hedeflere ulaşılmamıştır. Bu durum bütçe açıklarının seyrine olumsuz yansımıştır. Aşağıdaki grafik 2.27'de görüleceği üzere 1999 yılında bütçe açıklarının GSYİH'ya oranı %4,8 iken bu oran 2001 yılında %6,1'ye, 2002 yılında ise en yüksek seviyesi olan %11,8'ye yükselmiştir. 2004 yılında Mali Sorumluluk Kanunu revize edilmiş ve getirilen yeni kurallarla birlikte bütçe açıklarının GSYİH'ya oranı 2004-2009 yılları arası %3'ün altında seyretmiştir. Sonuç olarak Arjantin'de 2000 yılından başlayarak 2009 yılına kadar uygulanan Mali Sorumluluk Kanununun mali disiplinin sağlanması konusunda başarılı olamadığı söylenebilir. Ancak burada dikkat çekici olan Mali Sorumluluk Kanunun yürürlükten kaldırılmasıyla birlikte Arjantin'de 2010-2016 yılları arası dönemde daha yüksek bütçe açıkları verdiği görülmektedir. Bu durum Arjantin'de mali kural uygulamalarının, her ne kadar mali disiplini sağlamada yeterli olmasa da, ülkede yaşanan ekonomik kriz dönemi hariç bütçe açıklarını dizginlediğini göstermektedir.



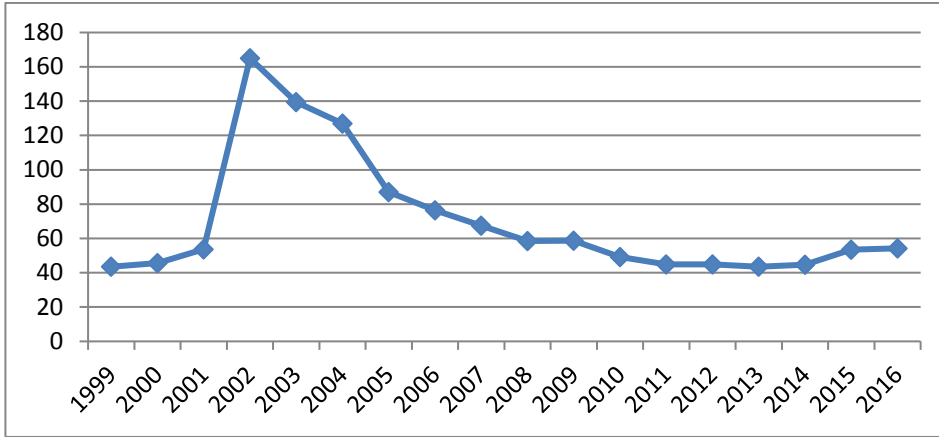
**Grafik 2.27. Arjantin’de Bütçe Açıkları**



**Kaynak:**(<http://data.imf.org/?sk=85b51b5a-b74f-473a-be16-49f1786949b3> Erişim: 12 Aralık 2017)

Aşağıdaki Grafik 2.28’de görüleceği üzere Arjantin’de mali kural uygulamalarının başladığı yılı takip eden 2001 yılında yaşanan derin ekonomik kriz bütçe açıklarındaki artışla birlikte kamu borçlarının boyutlarını da genişletmiştir. Arjantin’de 1999 yılında toplam kamu borcunun GSYİH’ya oranı %43,5 iken, bu oran 2002 yılına gelindiğinde % 160’ların üzerine çıkmıştır. Dolayısıyla ekonomik kriz mali kural düzenlemelerin göz ardı edilmesi sonucunu doğurmuştur. 2003 ve 2004 yılında bütçe açıklarındaki azalmayla birlikte kamu borçları da azalmış ve 2004 yılına gelindiğinde %120 seviyelerine gerilemiştir. 2004 yılında Mali Sorumluluk Kanunu revize edilmesiyle birlikte bütçe açıkları disipline edilmiş, bu durum kamu borçlarının seyrine de olumlu yansımış ve 2009 yılına gelindiğinde kamu borçlarının GSYİH’ya oranı %58,7’e, 2010 yılına gelindiğinde ise bu oran %49’a gerilemiştir. Burada dikkat çekici olan 2008 Finansal Krizi sonrası Arjantin’inin bütçe açığı ve kamu borç göstergelerinin istikrarlı seyir izlemesidir. Bunun temel nedeni ise 2002 yılında yaşanan ekonomik kriz sonrası, ülkede bankacılık sistemini güçlendirecek yapısal önlemlerin alınmış olmasıdır. Diğer yandan Arjantin’de 2010-2014 yıllarını kapsayan dönemde bütçe açıklarındaki artışa rağmen kamu borçları düzeyi %40’ın biraz üzerinde kalmıştır. Bunun temel nedeni ise Arjantin’in bu dönemde yüksek büyüme oranları yakalamasıdır. 2015 ve 2016 yıllarında bütçe açıklarındaki artış, kendini kamu borçları üzerinde de göstermiş ve kamu borç stokunun GSYİH’ya oranı 2015 yılında % 56,5 ve 2016 yılında ise %57,6 düzeyine yükselmiştir.

**Grafik 2.28. Arjantin’de Kamu Borçları**



**Kaynak:**(<http://data.imf.org/?sk=85b51b5a-b74f-473a-be16-49f1786949b3> Erişim: 12 Aralık 2017)

#### **2.5.4. Brezilya’da Mali Kural Uygulamaları**

Brezilya Temmuz 1994’te yüksek enflasyonu düşürmek için sabit döviz kuruna dayalı istikrar programı “Real Plan”ı uygulamaya koymuş, yaklaşık % 900’lerde olan enflasyon oranını, 1998 yılına gelene kadar %2’nin altına düşürmeyi başarmıştır. Ancak enflasyonu düşürmeyi başarsa da, aynı dönemde maliye disiplinden sapmaları kontrol edememiştir (Nicias, 2000: 134).

1997’de baş gösteren Asya Krizi nedeniyle kurun spekülasyon ataklarına maruz kalması ardından 1997’nin ortalarında %19 olan faiz oranları Kasım ayında %46 düzeyine yükselmiş; 1998 ortalarında tekrar %19 düzeyine dönen faiz oranları 1998’in Eylül ayında Rusya krizi ile tekrar spekülasyon atağına maruz kalarak tekrar %40’a yükselmiştir. Brezilya’da 1997’nin Aralık ayında GSYİH’nin %28’si olan kamu borçları 1998’in Aralık ayına gelindiğinde GSYİH’nin %42’sine kadar yükselmiştir (Güneş, 2008: 99-100). 1999 yılının Haziran ayında IMF’in yönlendirmesi ve desteği altında para politikası kuralı olarak enflasyon hedeflemesine geçilmiş, devamında IMF destekli programın sonucu olarak Mayıs 2000 yılında çıkarılan “Mali Sorumluluk Kanunu” ile mali kuralları yasal bir çerçevede uygulanmaya başlamıştır<sup>25</sup>. Aşağıdaki Tablo 2.17’de Brezilya’da uygulanan mali kurallara ilişkin bilgilere yer verilmiştir.

<sup>25</sup> Yeni Zelanda’da olduğu gibi Brezilya’da da mali kural uygulaması öncesinde merkez bankasının bağımsızlığı sağlanarak enflasyon hedeflemesine geçildiği görülmektedir.

**Tablo 2.17. Brezilya’da Uygulanan Mali Kuralın Özellikleri**

Ulusal Kural Türleri (Başlangıç tarihi)	Temel Özellikler					
	Yasal Temel	Kapsam	Resmi Uygulama Prosedürü	Bütçe Tahminlerini Bağımsız Bir Organ Yapıyor	Uygulamayı Bağımsız Bir Organ Denetliyor	İyi Tanımlanmış Cayma Şartları
Borç Kuralı (2000)	Yasal	Genel Hükümet	Evet	Hayır	Hayır	Evet
Harcama Kuralı (2000)	Yasal	Genel Hükümet	Evet	Hayır	Hayır	Evet

**Kaynak:** (Lledó ve diğerleri, 2017: 15)

#### **2.5.4.1. Brezilya’da Mali Kural Uygulama Prosedürü**

Brezilya’da Mayıs 2000’den bu yana Mali Sorumluluk Kanunu ve Anayasa çerçevesinde harcama kuralı, borç kuralı ve altın kural olmak üzere üç tür mali kural uygulandığı görülmektedir. Bunlar (Lledó ve diğerleri, 2017: 15; De Mello, 2010: 9):

**(i) *Harcama kuralı:*** Personel harcaması federal hükümetin net cari gelirlerinin yüzde 50’si ve eyaletlerle belediyelerin net cari gelirlerinin yüzde 60’ıyla sınırlıdır. Kanun ayrıca hükümetin her seviyesinde yürütme, yasama, yargı ve diğer daireler için (uygulanabildiği yerlerde) limitler belirlemektedir.

**(ii) *Borç kuralı:*** sabit gelir artışları ya da harcama kesintileri olmadan sabit zorunlu harcamalar oluşturulamaz. Hükümetin tüm seviyeleri için borç limitlerini Senato belirler. Ancak merkezi hükümet için limit üzerine hiç bir zaman bir anlaşmaya varılamamıştır; dolayısıyla halen geçerli olan limitler sadece Eyaletler ve Belediyeler için geçerli olmuştur. Ayrıca Eyaletlerin ve Belediyelerin yıllık borç alımları için Senato tarafından belirlenen limitler de bulunmaktadır. Hükümet, bütçe dengesi (mevcut yıl için hedef ve sonraki iki yıl için gösterge hedef), harcama ve borç konusunda çok yılı kapsayan sayısal hedefleri belirlemektedir. Bu hedeflere uymama durumlarında düzeltici önlemler alınması gerekir ve yaptırımlar uygulanabilir. Bu bakımdan Mali Suçlar Kanunu çerçevesinde, hatalı yönetim durumlarında, para cezasından işten çıkarılmaya kadar çeşitli cezalar uygulanabilmektedir. İstisnai ekonomik şartlar ve doğal afet durumları için cayma maddeleri bulunmaktadır, ancak sadece Kongre onayı ile uygulanabilmektedir.

**iii) Altın kural:** Ayrıca Anayasa’da belirtilen “altın kural” prensibi bulunmaktadır. Brezilya’da yeni borç alımı, en fazla kamu yatırımı kadar olabilir.

Mali Sorumluluk Kanunu uygulamaya konulmadan önce Brezilya 1998 yılında “Mali İstikrar Programı” ile mali disiplini sağlayacak önlemleri hayata geçirme kararı almıştır. Bu programda, faiz dışı fazla hedefinin artırılması, sosyal güvenlik sistemi başta olmak üzere mali dengeyi güçlendirecek şekilde kurumsal reformların yapılması, borçların ödenmesine yönelik federal ve eyaletler düzeyinde finansman dengesinin kurulması ve bütçe süreçlerini yeniden ele alarak mali kuralların hayata geçirilmesine yönelik kararlar alınmıştır (Yar, 2014: 105). Aşağıdaki Tablo 2.18’de mali kurallar çerçevesinde hedeflenen faiz dışı fazla ve gerçekleştirmelerine yer verilmiştir.

**Tablo 2.18. Brezilya’da Faiz Dışı Fazla Hedefi ve Gerçekleşmeleri**

Yıl	Faiz dışı fazla hedefi	Gerçekleşme	Fark
2001	3,35	3,6	+0,25
2002	3,5	3,9	+0,4
2003	4,25	4,30	+0,05
2004	4,25	4,6	+0,35
2005	4,25	4,8	+0,55
2006	4,25	4,3	+0,05
2007	3,8	3,9	+0,10
2008	3,8	4,1	+0,30
2009	2,5	2,0	-0,5
2010	3,3	2,8	-0,5
2011	3,3	3,1	-0,4

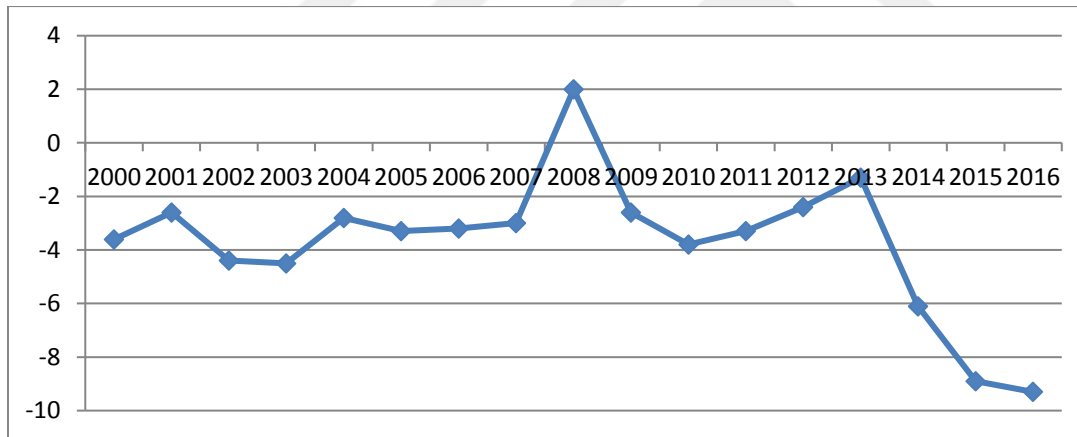
**Kaynak:** (Kaya, 2009: 75)

Yukarıdaki Tablo 2.18 değerlendirildiğinde, 2001-2008 döneminde faiz dışı fazla gerçekleştirmelerinin hedeflenen oranlardan yüksek düzeydedir. 2009-2011 döneminde faiz dışı fazla gerçekleştirme hedeflerine ulaşamamış olsa da, belli bir oranda faiz dışı fazla sağlanmıştır. Brezilya’nın faiz dışı fazla performansında etkili olan faktör, 2005 yılından itibaren yüksek büyüme oranlarıyla birlikte vergi gelirlerinde yaşanan artışlardır (Kaya, 2009: 75).

#### 2.5.4.2. Mali Kural Uygulamalarının Mali Disiplin Göstergelerine Yansıması

Aşağıdaki Grafik 2.29'dan anlaşılacağı üzere Brezilya'da mali kural uygulamaları ile birlikte 2000 yılında %4,8 düzeyinde olan bütçe açığının GSYİH'ya oranı 2007 yılına gelinen dönemde 2003 ve 2004 yılları hariç (2002 Arjantin Krizinin etkisiyle) %3 düzeylerinde gerçekleşmiştir. 2008 finansal krizinin başladığı yıl bütçe fazlası verilmiştir. Krizin etkisiyle 2009 yılında bütçe açığının GSYİH'ya oranı %2,8, 2010 yılına gelindiğinde bu oran %3,9 düzeyine yükselmiştir. Devam eden yıllarda bütçe açıkları azalmış 2013 yılına gelindiğinde bu oran %1,5 düzeyinde gerçekleşmiştir. Brezilya'da sosyal güvenlik sistemindeki açıkların etkisiyle 2014-2016 yıllarını kapsayan dönemde bütçe açıkları hızla artış ve bu oran 2016 yılında %9,2 düzeyinde gerçekleşmiştir. Brezilya'da mali kural uygulamalarının bütçe açıklarının seyrine olumlu yansıdığı görülse de, bunun yeterli olmadığı söylenebilir. Ayrıca son yıllarda sosyal güvenlik sistemindeki açıkların bütçe disiplini ciddi boyutlarda bozduğu görülmektedir.

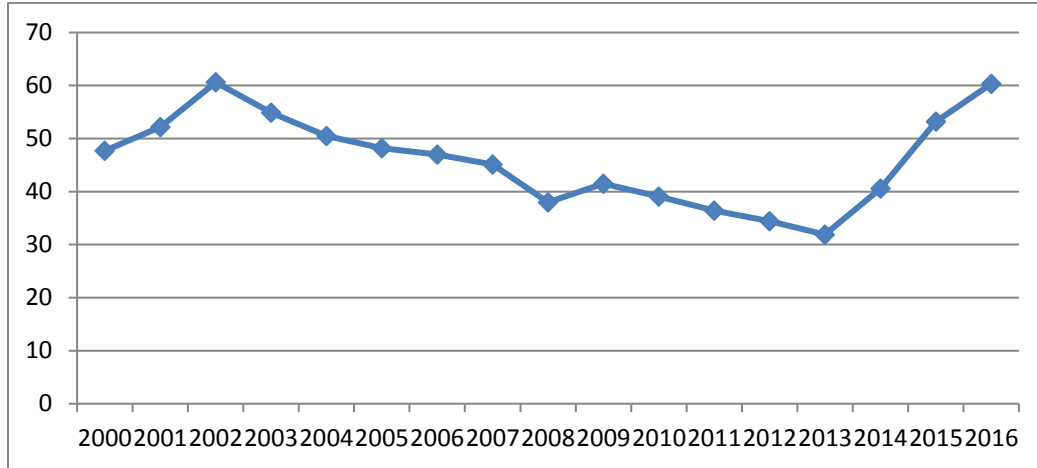
**Grafik 2.29. Brezilya'da Bütçe Açıkları**



**Kaynak:**(<http://data.imf.org/?sk=85b51b5a-b74f-473a-be16-49f1786949b3> Erişim: 12 Aralık 2017)

Aşağıdaki Grafik 2.30'dan anlaşılacağı üzere Brezilya'da faiz dışı fazla hedeflerinin gerçekleşmesi ve ekonomik büyüme performansındaki istikrarın sürmesi kamu borçlarının seyri üzerine olumlu yansımıştır. 2002 yılında kamu borç stokunun GSYİH'ya oranı %60 düzeyinde iken 2013 yılına gelindiğinde bu oran %30 düzeyine gerilemiştir. Bu görüntü mali kural uygulamalarının kamu borçlarının üzerine olumlu yansıdığını göstermektedir. Ancak 2014 yılından itibaren sosyal güvenlik sisteminden kaynaklı bütçe açıklarındaki artışlar kendini kamu borçları üzerinde de göstermiş ve kamu borç stokunun GSYİH'ya oranı 2016 yılına gelindiğinde %60 düzeyine yükselmiştir.

**Grafik 2.30. Brezilya’da Kamu Borçları**



**Kaynak:**(<http://data.imf.org/?sk=85b51b5a-b74f-473a-be16-49f1786949b3> Erişim: 12 Aralık 2017)

Bilindiği üzere Brezilya’da federal düzeyde mali kuralları Mayıs 2000 yılında çıkarılan “Mali Sorumluluk Kanunu” ile yasal bir çerçevede uygulanmaya başlamıştır (Bank of Ghana, 2008: 4). Bununla birlikte bu kanun çıkartılana kadar Brezilya’da özellikle eyaletler düzeyinde mali kural sayılabilecek çeşitli düzenlemelere gidildiği görülmektedir. Bu çerçevede 1995 yılında yapılan düzenlemeyle eyaletlerde personel giderleri cari gelirlerin %60’ını, 1999 yılında yapılan ve 2000 yılında uygulanan düzenlemeyle federal hükümetin personel giderleri ise cari gelirlerinin %50’sini aşamaz (Lledó, 2017: 15) 1997 yılında ise federal hükümet ile eyaletler arasında “Borçların Yeniden Yapılandırılması Antlaşması” yapılmış ve bu antlaşmaya göre, tüm eyaletler aylık bazda gelirlerinin %12,5’ini borç ödemelerine ayırmayı kabul etmişlerdir. Bu anlaşmada borç ödeme koşulunu yerine getirmeyen eyaletlere karşı bir yaptırım mekanizması geliştirilmiştir. Eyaletin borç ödemesi söz konusu düzeyin altında kalırsa, federal hükümetten yapılacak hazine yardımı aynı derecede kesintiye uğrayacaktır (Goldfajn ve Guardia, 2003: 18). Brezilya’da eyaletler düzeyinde uygulanan mali kuralların, kendi bütçe dengelerini sağlamalarının yanı sıra federal devletin bütçe dengesi üzerindeki yükü azalttığı ve federal düzeyde de mali disiplinin sağlanmasına yardımcı olduğu söylenebilir.

## 2.6. MALİ KURALLAR VE MALİ DİSİPLİN İLİŞKİSİ ÜZERİNE GENEL DEĞERLENDİRME

Mali kural uygulamaları ile mali disiplinin sağlanması yolunda kaydedilen gelişmeler seçilmiş ülke deneyimleri ışığında ele alınmıştır. Bu bağlamda elde edilen sonuçlar şu şekilde özetlenebilir:

1. ABD’de uygulanan mali kurallar değerlendirildiğinde iki sonuca ulaşmak mümkündür. Bunlardan ilki, ABD’de federal düzeyde uygulanan mali kuralların uygulandığı dönemde hedeflenen şekilde bütçe gerçekleştirmeleri sağlanmasa da mali disiplinin sağlanmasına yardımcı olabildiği ancak bunun yeterli olmadığını söylemek mümkündür. İkincisi ise mali kuralların uygulandığı 1986-2002 yıllarını kapsayan dönemde bütçe açıkları ortalama %4 düzeyinde, mali kuralların uygulamalarının bırakıldığı 2002-2016 dönemde ise ortalama %7 düzeyinde gerçekleşmesidir. Bu durum mali kural uygulamalarının bütçe açıklarındaki artışı dizginlediğini göstermektedir.

Diğer yandan ABD’de uygulanan mali kurallarla birlikte, kamu borç stokunun GSYİH’ya oranı azalma eğilimi göstermiş ve 2000 yılına gelindiğinde son yirmi yılın en düşük düzeyi olan % 60 seviyesine gerilemiştir. Mali kural uygulamalarının olmadığı 2002-2016 döneminde ise 2008 finansal krizi sonrası bütçe açıklarındaki artışla birlikte kamu borçları da artmış 2011-2016 yıllarını kapsayan dönemde bu oran %120 düzeyinin üzerinde gerçekleşmiştir. Bu durum mali kural uygulamalarının kamu borçlarının GSYİH’ya oranının ihtiyatlı seviyelerde tutulmasına yardımcı olduğunu göstermektedir.

2. Avrupa Para Birliğinde mali disiplinin sağlanmasına yönelik uygulamaya konulan ve mali kural düzenlemesi içeren iki prosedür vardır. Bunlardan ilki Maastricht Antlaşması ile uygulamaya konulan Aşırı Açık Prosedürü ikincisi ise bu prosedürü tamamlayıcı özellik taşıyan İstikrar ve Büyüme Paktidir. AB üyesi ülkelerin Maastricht kriterleriyle getirilen mali kuralları yerine getirme performansına bakıldığında şu iki sonuçlara ulaşılmaktadır. Bunlardan ilki, Yunanistan, Portekiz ve İngiltere hariç mali kuralların üye ülkelerin bütçe açığının GSYİH’ya oranının ihtiyatlı seviyelerde tutulmasına yardımcı olduğu, ikincisi ise üye ülkelerin kamu borç stokunun GSYİH’ya oranının kriz yılları hariç azalma eğilimi gösterdiğidir. Özellikle 2004 yılında Birliğe üye olan 10 ülkeden Malta, Macaristan ve Kıbrıs hariç bütçe açığı ve kamu borç stokuna ilişkin kriteri de önemli ölçüde sağladığı görülmektedir.

3. 2001 yılından itibaren Türkiye’de mali alanda yapılan reformlar (örtük mali kurallar) sonucu bütçe açıkları giderek azalmış ve 2007 yılına gelindiğinde bütçe açıklarının GSYİH’ya oranı %1,8 düzeyinde gerçekleşmiştir. 2008 finansal krizi sonrası 2008 ve 2009 yıllarında bu oran sırasıyla %2 ve %5,9 düzeyinde gerçekleşse de 2010 yılında %4 düşürülmüş ve 2011-2016 yıllarını kapsayan dönemde bütçe açıklarının GSYİH’ya oranı ortalama olarak %2’in altında gerçekleşmiştir. Bütçe açıklarının izlediği bu seyir mali kural niteliği taşıyan söz konusu düzenlemelerin mali disiplinin sağlanmasında oldukça iyi sonuçlar verdiğini göstermektedir.

Diğer yandan Türkiye’de 2001 yılında kamu borç stokunun GSYİH’ya oranı %77 düzeyinde iken, mali kural niteliğindeki düzenlemelerle birlikte 2007 yılına gelindiğinde %40 düzeyine gerilemiştir. 2008 finansal krizinden sonra bütçe açıklarındaki artışla birlikte bu oran 2009 yılında %46,5’e yükselmiştir. 2010 yılından itibaren bütçe açıklarındaki azalmayla birlikte bu oran düşmeye başlamış 2011 yılından itibaren %40’ın altına gerilemiştir. 2016 yılına gelindiğinde kamu borç stokunun GSYİH’ya oranı %31,4 düzeyine gerilemiştir. Türkiye’de mali kural niteliği taşıyan düzenlemelerin kamu borçlarının seyrine olumlu yansıdığını göstermektedir.

4. Yeni Zelanda’da 1992 yılında bütçe açığının GSYİH’ya oranı %3,1 iken, 1994 yılında mali kural uygulamasıyla birlikte 1994 ve 1995 yıllarında bütçe fazlası verilmiştir. 1996-1998 yıllarında bütçe fazlası verilmeye devam edilmiş, 1999 yılında %1’in altında bütçe açığı oluşsa da, 2000-2008 yıllarını kapsayan dönemde bütçe fazlası verilmeye devam edilmiştir. 2008 finansal krizi başladıktan sonra Yeni Zelanda’da bütçe açıkları oluşmaya başlamış, 2009 yılında bütçe açığının GSYİH’ya oranı %2,9 ve 2010 yılında son yıllarda en yüksek seviyesi olan %7,1 düzeyinde gerçekleşmiştir. Ülkede 2011 yılı itibariyle bütçe açıkları giderek azalmış, 2012 yılında bütçe açıkları %2’ye gerilemiş ve 2014 yılında bütçe fazlası verilmiştir. 2015 ve 2016 yıllarında bütçe açığı %1’in altında gerçekleşmiştir. Bütçe açıklarının izlediği bu seyir Yeni Zelanda’da uygulanan mali kuralların mali disiplinin sağlanmasına yönelik oldukça iyi sonuçlar verdiğini göstermektedir.

Diğer yandan Yeni Zelanda’da mali kural uygulamalarıyla birlikte bütçe dengesindeki iyileşmeler kamu borçlarının seyrine de olumlu yansımıştır. Yeni Zelanda’da 1990 yılında toplam kamu borcunun GSYİH’ya oranı %85’i iken, bu oran giderek azalmış ve 2007 yılına gelindiğinde % 50’nin altına düşmüş dolayısıyla 1994 yılında Mali Sorumluluk Yasasının kabul edilmesiyle birlikte kamu borçları ihtiyatlı seviyelere indirilmiştir. Ancak, 2008 finansal krizi başladıktan sonra, oluşan bütçe açıklarıyla



birlikte kamu borçları giderek artmış 2014 yılında toplam kamu borcunun GSYİH'ya oranı %80'in üzerine çıkmış olsa da, 2015 ve 2016 yıllarında bütçe de bütçe açıklarındaki azalma sonucu 2016 yılına gelindiğinde bu oran %80'in altına gerilemiştir.

5. Belçika'da mali kural uygulamalarıyla birlikte 1992'de bütçe açığının GSYİH'ya oranı %4,9 iken, 2000'li yıllara gelindiğinde bu oran %1'in altında kadar düşmüş, 2001-2002 yıllarında ise bütçe fazlası verilmiştir. 2003-2007 yılları arası bütçe açığının GSYİH'ya oranı Maastrich kriteri olan %3'ün altında seyretmiştir. Ancak, 2008 finansal krizi başladıktan sonra, bütçe açıkları yeniden artmaya başlamış ve 2009 yılında bütçe açığının GSYİH'ya oranı %5,3'e yükselmiştir ve 2009-2012 yılları arası bütçe açıkları Maastrich kriteri olan %3'ün üstünde seyretmiştir. Bütçe açıklarındaki artışı dizginlemek üzere 2012'de "Mali Sıkılaştırma Kanunu" kabul edilmiş, bu düzenlemenin etkisiyle bütçe açıkları 2013 yılı ve takip eden yıllarda %3'ün altında düşmüştür. Bütçe açıklarının izlediği bu seyir Belçika'da uygulanan mali kuralların mali disiplinin sağlamasına yönelik iyi sonuçlar verdiğini göstermektedir.

Diğer yandan Belçika'da mali kural uygulamalarıyla birlikte bütçe açıklarındaki azalmalar kamu borçlarına da olumlu yansımıştır. Belçika'da 1993'te toplam kamu borcunun GSYİH'ya oranı %145 iken, bu oran 2007'ye gelindiğinde % 88'e düşmüş, dolayısıyla mali kural düzenlemeleri iyi bir sonuç vermiştir. Ancak, 2008 finansal krizi başladıktan sonra, bütçe açıkları yeniden artmaya başlamıştır ve 2011'de toplam kamu borcunun GSYİH'ya oranı %104'e ulaşmıştır. 2014 yılına gelindiğinde toplam kamu borç stokunun GSYİH'ya oranı %128'e yükselmiştir. 2015 ve 2016 yıllarında bütçe açıklarındaki azalma eğilimi kamu borçlarına yansımış ve 2016 yılında bu oran %120'ye gerilemiştir.

6. Danimarka'da mali kural uygulamalarıyla birlikte 1992'de bütçe açığının GSYİH'ya oranı %4,5 iken, 1998 yılına gelindiğinde bu oran %1'in altında kadar düşmüş, 2003 yılı hariç 1999-2007 yıllarını kapsayan dönemde bütçe fazlası verilmiştir. 2008 finansal krize rağmen 2008-2011 yılları arası bütçe açığının GSYİH'ya oranı Maastrich kriteri olan %3'ün altında seyretmiştir. 2012 yılında bütçe açığının GSYİH'ya oranı %3,6 gerçekleşse de 2013 yılında bütçe dengesi sağlanmıştır. 2014-2016 yıllarında bütçe fazlası vermiştir. Bütçe açıklarının izlediği bu seyir Danimarka'da uygulanan mali kuralların mali disiplinin sağlamasına yönelik oldukça iyi sonuçlar verdiğini göstermektedir.

Diğer yandan Danimarka'da mali kural uygulamalarıyla birlikte bütçe açıklarındaki azalmalar kamu borçlarının seyrine de olumlu yansımıştır. Danimarka'da 1993'de toplam kamu borcunun GSYİH'ya oranı %87'i iken, bu oran 2007'ye gelindiğinde %36'ya düşmüş, dolayısıyla mali kural düzenlemeleri kamu borçlarının ihtiyatlı seviyelere indirilmesinde oldukça iyi sonuçlar vermiştir. Ancak, 2008 finansal krizi başladıktan sonra, oluşan bütçe açıklarıyla birlikte kamu borçları artmış, buna rağmen 2009-2016 yılları arasında toplam kamu borcunun GSYİH'ya oranı Maastrich kriteri olan %60 düzeyinin altında seyretmiştir. 2016 yılına gelindiğinde bu oran %52 olarak gerçekleşmiştir.

7. İngiltere'de 1990'lı yıllarda bütçe açığının GSYİH'ya oranı Maastrich kriteri olan %3'ün üzerinde seyretmiştir. 1997 yılında Mali Sorumluluk Kanununun yürürlüğe girmesiyle bütçe açıkları azalmaya başlamış, 1999-2000 ve 2001 yıllarında ise bütçe fazlası verilmiştir. 2002-2007 yıllarını kapsayan dönemde ise bütçe açıkları Maastrich kriteri olan %3'e yakın gerçekleşmiştir. Ancak 2008 finansal krizi başladıktan sonra, bütçe açıkları artmaya başlamış 2008 yılında %4,9 gerçekleşen bütçe açığı 2009 yılında tavan yaparak %10,3'e yükselmiştir. 2010 yılında Mali Sorumluluk Kanununu desteklemek üzere kurulan Bütçe Sorumluluk Ofisi, Mayıs 2010 yılından itibaren beş yıllık tahmin süresinin sonunda (2016/17 mali yılı) döngüsel olarak düzeltilmiş cari bütçede dengeye ulaşmayı hedeflenmiştir. 2010 yılından itibaren bütçe açıkları giderek azalmış ve 2016 yılına gelindiğinde bütçe açıklarının GSYİH'ya oranı Maastrich kriteri olan %3'ün altına indirilmiştir. Bütçe açıklarının izlediği bu seyir 2008 finansal krizi sonrası ciddi bozulmalar gösterse de mali kuralları destekleyecek kurumların oluşturulmasıyla birlikte bütçe açıkları hızla gerilemiştir.

Diğer yandan İngiltere'de 1990 yılında toplam kamu borcunun GSYİH'ya oranı %60'ın üzerinde iken 1997 yılına gelindiğinde bu oran %50 düzeyine indirilmiştir. 1997 yılında mali kural uygulamalarıyla birlikte bu oran 2002 yılında %44'e düşmüş, dolayısıyla mali kural düzenlemeleri iyi bir sonuç vermiştir. Ancak, 2008 finansal krizi başladıktan sonra, hızla artan bütçe açıkları sonucu kamu borçları yeniden artmaya başlamıştır ve 2012 yılına gelindiğinde toplam kamu borcunun GSYİH'ya oranı %110'a ulaşmıştır. 2013 yılında bütçe açığındaki azalma kamu borçlarına yansımış ve bu oran %102'ye gerilmemiştir. 2014-2016 yıllarını kapsayan dönemde bütçe açıklarındaki azalmaya rağmen 2016 yılına gelindiğinde toplam kamu borç stokunun GSYİH'ya oranı %110 düzeyinde gerçekleşmiştir.

8. İsviçre’de mali kural uygulamalarıyla birlikte 2002 yılında bütçe açığının GSYİH'ya oranı %2,8 iken, 2003 yılından itibaren bütçe açıkları giderek azalmış ve 2006 yılında bütçe fazlası oluşmuştur. 2007 yılında %1 düzeyinde finansal krizin başladığı 2008 yılında ise %2 düzeyinde bütçe fazlası verilmiştir. 2009-2012 yıllarını kapsayan dönemde bütçe fazlası vermeye devam edilmiştir. 2013-2015 yıllarını kapsayan dönemde bütçe açıkları %1’in altında gerçekleşmiş ve 2016 yılına gelindiğinde bütçe dengesi sağlanmıştır. Bütçe açıklarının izlediği bu seyir İsviçre’de uygulanan mali kuralların mali disiplinin sağlanmasına yönelik oldukça iyi sonuçlar verdiğini göstermektedir.

Diğer yandan İsviçre’de mali kural uygulamalarıyla birlikte bütçe dengesindeki iyileşmeler kamu borçlarının seyrine de olumlu yansımıştır. İsviçre’de 2002 yılında kamu borcunun GSYİH'ya oranı %60 iken, bu oran 2007'ye gelindiğinde % 50'ye düşmüş, dolayısıyla mali kural düzenlemeleri iyi bir sonuç vermiştir. 2008 finansal krizi sonrası bütçe fazlası vermeye devam eden ülkede kamu borcunun GSYİH'ya oranı %50'nin altına düşmüştür. 2009-2016 yıllarını kapsayan dönemde bu oran %50'nin altına düşerek ihtiyatlı bir seviyede kalmış ve %45 düzeyinde seyretmiştir. Bu değerlendirmeler sonucunda, İsviçre’de uygulanan borç freni kuralının temel amacının, kamu borcunun GSYİH'ya oranını ihtiyatlı bir seviyede tutmak ve konjoktür boyunca bu seviyeyi korumaya çalışmak olduğu söylenebilir.

9. Şili’de mali kural uygulamalarıyla birlikte 2002-2008 yıllarını kapsayan dönemde bütçe fazlası verilmiştir. Ancak 2008 finansal krizi başladıktan sonra, ülkede 2009 ve 2010 yıllarında bütçe açıkları oluşsa da çabuk toparlanmış 2011-2012 yıllarında bütçe fazlası vermiş ve 2013-2016 yıllarını kapsayan dönemde ise bütçe açıklarının GSYİH'ya oranı %2'nin altında seyretmiştir. Şili’de uygulanan mali kuralların mali disiplin geleneğini sağlamlaştırdığı ve kamu maliyesi için bir sistem haline geldiği görülmektedir.

Diğer yandan Şili’de mali kural uygulamalarıyla birlikte bütçe fazlalarının oluşması kamu borçlarının seyri üzerine olumlu yansımıştır. Şili’de 2002’de toplam kamu borcunun GSYİH'ya oranı %27’i iken, bu oran 2007'ye gelindiğinde % 13'e kadar düşmüş dolayısıyla mali kural düzenlemeleri oldukça iyi sonuçlar vermiştir. Ancak, 2008 finansal krizi başladıktan sonra bütçe açıklarının oluşmasıyla birlikte 2016’de toplam kamu borcunun GSYİH'ya oranı %26 düzeyine ulaşmıştır.

10. Meksika petrol gelirleriyle ilişkili olarak bütçe dengesi değişen bir ülkedir. Meksika 2006 yılında kabul edilen Mali Sorumluluk Kanunuyla mali disiplinin sağlanmasına

yönelik mali kuralları yasal bir prosedürle uygulamaya başlamıştır. 2008 finansal krizine rağmen Meksika 2006-2014 yıllarını kapsayan dönemde önemli ölçüde bütçe dengesinin sağlamıştır. 2015 ve 2016 yıllarında bütçe açıkları %2'nin altında gerçekleşmiştir.

Diğer yandan Meksika'da 2006 yılında toplam kamu borcunun GSYİH'ya oranı %40 seviyesinde iken, 2008 finansal krizi ve petrol gelirlerindeki azalmalara rağmen 2007-2013 döneminde bu oran %40'ların biraz üstünde seyretmiştir. Bu bakımdan mali kural düzenlemelerinin kamu borçları için ihtiyatlı seviyelerin sürdürülmesine katkı sağladığı söylenebilir.

- 11.** Arjantin'de mali kurallar 2000 yılında uygulamaya konulan Mali Sorumluluk Kanunu ile başlamıştır. Ancak Arjantin 2000'li yılların başında derin bir siyasi, ekonomik ve mali krizin içine girmiş ve Mali Sorumluluk Kanunu çerçevesinde belirlenen hedeflere ulaşılmamıştır. Bu durum bütçe açıklarının seyrine olumsuz yansımıştır. Arjantin'de 1999 yılında bütçe açıklarının GSYİH'ya oranı %4,8 iken bu oran 2001 yılında %6,1'ye, 2012 yılında ise en yüksek seviyesi olan %11,8'ye yükselmiştir. 2004 yılında Mali Sorumluluk Kanunu revize edilmiş ve getirilen yeni kurallarla birlikte bütçe açıklarının GSYİH'ya oranı 2004-2009 yılları arası %3'ün altında seyretmiştir. Arjantin'de 2000 yılından başlayarak 2009 yılına kadar uygulanan Mali Sorumluluk Kanununun mali disiplininin sağlanması konusunda başarılı olamadığı söylenebilir. Ancak burada dikkat çekici olan Mali Sorumluluk Kanunun yürürlükten kaldırılmasıyla birlikte Arjantin'de 2010-2016 yılları arası dönemde daha yüksek bütçe açıkları verdiği görülmektedir. Bu durum Arjantin'de mali kural uygulamalarının, her ne kadar mali disiplini sağlamada yeterli olmasa da, ülkede yaşanan ekonomik kriz dönemi hariç bütçe açıklarını dizginlediğini göstermektedir. Diğer yandan üzere Arjantin'de mali kural uygulamalarının başladığı yılı takip eden 2001 yılında yaşanan derin ekonomik kriz bütçe açıklarındaki artışla birlikte kamu borçlarının boyutlarını da genişletmiştir. Arjantin'de 1999 yılında toplam kamu borcunun GSYİH'ya oranı %43,5 iken, bu oran 2002 yılına gelindiğinde %160'ların üzerine çıkmıştır. Dolayısıyla ekonomik kriz mali kural düzenlemelerin göz ardı edilmesi sonucunu doğurmuştur. 2003 ve 2004 yılında bütçe açıklarındaki azalmayla birlikte kamu borçları da azalmış ve 2004 yılına gelindiğinde %120 seviyelerine gerilemiştir. 2004 yılında Mali Sorumluluk Kanunu revize edilmesiyle birlikte bütçe açıkları disipline edilmiş, bu durum kamu borçlarının seyrine de olumlu yansımış ve 2009 yılına gelindiğinde kamu borçlarının GSYİH'ya oranı %58,7'e, 2010 yılına

gelindiğinde ise bu oran %49'a gerilemiştir. Burada dikkat çekici olan 2008 Finansal Krizi sonrası Arjantin'inin bütçe açığı ve kamu borç göstergelerinin istikrarlı seyir izlemesidir. Bunun temel nedeni ise 2002 yılında yaşanan ekonomik kriz sonrası, ülkede bankacılık sistemini güçlendirecek yapısal önlemlerin alınmış olmasıdır. Diğer yandan Arjantin'de 2010-2014 yıllarını kapsayan dönemde bütçe açıklarındaki artışa rağmen kamu borçları düzeyi %40'ın biraz üzerinde kalmıştır. Bunun temel nedeni ise Arjantin'in bu dönemde yüksek büyüme oranları yakalamasıdır. 2015 ve 2016 yıllarında bütçe açıklarındaki artış, kendini kamu borçları üzerinde de göstermiş ve kamu borç stokunun GSYİH'ya oranı 2015 yılında % 56,5 ve 2016 yılında ise %57,6 düzeyine yükselmiştir.

**12.** Brezilya'da mali kural uygulamaları ile birlikte 2000 yılında %4,8 düzeyinde olan bütçe açığının GSYİH'ya oranı 2007 yılına gelinen dönemde 2003 ve 2004 yılları hariç (2002 Arjantin Krizinin etkisiyle) %3 düzeylerinde gerçekleşmiştir. 2008 finansal krizinin başladığı yıl bütçe fazlası verilmiştir. Krizin etkisiyle 2009 yılında bütçe açığının GSYİH'ya oranı %2,8, 2010 yılına gelindiğinde bu oran %3,9 düzeyine yükselmiştir. Devam eden yıllarda bütçe açıkları azalmış 2013 yılına gelindiğinde bu oran %1,5 düzeyinde gerçekleşmiştir. Brezilya'da sosyal güvenlik sistemindeki açıkların etkisiyle 2014-2016 yıllarını kapsayan dönemde bütçe açıkları hızla artış ve bu oran 2016 yılında %9,2 düzeyinde gerçekleşmiştir. Brezilya'da mali kural uygulamalarının bütçe açıklarının seyrine olumlu yansıdığı görülse de, bunun yeterli olmadığı söylenebilir. Ayrıca son yıllarda sosyal güvenlik sistemindeki açıkların bütçe disiplini ciddi boyutlarda bozduğu görülmektedir.

Diğer yandan Brezilya'da faiz dışı fazla hedeflerinin gerçekleşmesi ve ekonomik büyüme performansındaki istikrarın sürmesi kamu borçlarının seyri üzerine olumlu yansımıştır. 2002 yılında kamu borç stokunun GSYİH'ya oranı %60 düzeyinde iken 2013 yılına gelindiğinde bu oran %30 düzeyine gerilemiştir. Bu görüntü mali kural uygulamalarının kamu borçlarının üzerine olumlu yansıdığını göstermektedir. Ancak 2014 yılından itibaren sosyal güvenlik sisteminden kaynaklı bütçe açıklarındaki artışlar kendini kamu borçları üzerinde de göstermiş ve kamu borç stokunun GSYİH'ya oranı 2016 yılına gelindiğinde %60 düzeyine yükselmiştir.

Sonuç olarak seçilmiş gelişmiş ve gelişmekte olan ülke uygulamaları incelendiğinde, mali kuralların mali disiplinin sağlanmasında yararlı olduğu görülmektedir. Bu bakımdan;

1. Mali kural uygulamalarıyla birlikte seçilmiş ülkelerde bütçe açıklarının GSYİH'ya oranı azalma eğilimi göstermiştir.
2. Mali kural uygulamalarıyla birlikte seçilmiş ülkelerde bütçe açıklarındaki azalmalar, kamu borç stokunun GSYİH'ya oranı üzerine olumlu yansımıştır.
3. ABD ve Arjantin örneğinde olduğu gibi, mali kural uygulamasının terk edilmesiyle birlikte bütçe açıkları ve kamu borçları daha yüksek seviyede gerçekleşmektedir.
4. Şili ve Brezilya örneğinde olduğu gibi, mali kurallarla belirlene hedeflerin kamuoyuna ilan edilmesi ve gerçekleşme sonuçlarının kamuoyuna ilan edilmesi, mali saydamlığın sağlanması ve hükümet politikalarına duyulan güvenin sürmesi açısından önemli olmaktadır.
5. AB örneğinde olduğu gibi, mali kuralların basit ve sade olması, mali kuralların anlaşılabilirliği açısından önemli olmaktadır.
6. AB örneğinde olduğu gibi, mali kurallara uymayan ülkelere Aşırı Açık Prosedürünün uygulanması AB içerisinde oluşabilecek negatif dışsallıkların önlenmesi ve mali sorumluluk kavramının yerleşmesi açısından önemli olmaktadır.
7. Yeni Zelanda ve Türkiye örneğinde olduğu gibi, açık mali kural uygulamadan önce kamu mali yönetiminde yapısal reformların gerçekleştirilmesi mali kuralların başarılı bir şekilde uygulanması açısından önemli olmaktadır.
8. Belçika örneğinde olduğu gibi, mali kuralların güçlü siyasi taahhüt altında yürütülmesi yasal çerçeve olmaksızın mali kuralların uygulanabileceğini göstermektedir.
9. AB ve İngiltere örneğinde olduğu gibi, mali kuralları destekleyecek mali kurumların oluşturulması, politika yapıcıların mali kurallara uyması yönünde ve mali sorumluluk bilincinin yerleşerek mali disiplinin sürdürülmesi açısından önemli olmaktadır.
10. İsviçre ve Şili örneğinde olduğu gibi, ekonomik kriz dönemlerinde beklenen şekilde bütçe açıkları ve kamu borçlarının seyri kötüleşmiştir. Bu durum mali kuralların ekonomik kriz ve doğal afet gibi beklenmedik şoklara karşı cayma şartlarıyla birlikte oluşturulması gereğini ortaya koymaktadır.
11. ABD ve İsviçre örneğinde olduğu gibi, alt eyaletler ve kantonlar düzeyinde uygulanan mali kurallar, federal devletin bütçe dengesi üzerine olumlu yansımakta ve bu şekilde mali disiplinin sağlanmasına katkı sağlamaktadır.

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### EKONOMETRİK ANALİZ

Mali kurallar, 1990'lı yıllardan itibaren sayısı giderek artan gelişmiş ve gelişmekte olan birçok ülkede mali disiplinin sağlanması amacıyla tercih edilmektedir. Mali kural uygulayan ülke sayısındaki artışta, kural uygulamaya koyan ülkelerde bütçe açıklarının azalması, kamu borçlarının ihtiyatlı sevilere tutulması, mali sürdürülebilirliğin ve hükümet politikalarına duyulan güvenin artması etkili olmuştur. Bununla birlikte söz konusu artışın bir diğer nedeni olarak mali kural uygulamalarının makroekonomik göstergeleri olumlu etkilediği görüşünün savunulması, yani fiyat istikrarı ve ekonomik büyüme performansını olumlu etkilediği de sayılmaktadır.

Bu bağlamda çalışmanın üçüncü bölümünde mali kuralların makroekonomik performans üzerine etkisi ele alınmıştır. Çalışmanın bu kısmında öncelikle mali kuralların makroekonomik performans üzerine etkisi konusunda literatür araştırılmıştır. Daha sonra mali kuralların makroekonomik performans üzerine etkisini ölçmek için değişkenler belirlenmiş ve ekonometrik model oluşturulmuştur. Değişkenlere ait verilerin derlenmesiyle ekonometrik analiz yapılmış ve devamında analiz sonuçlarına yer verilmiştir.

#### 3.1. LİTERATÜR ÖZETİ

Bohn ve Inman (1996), 47 ABD eyaletinin kamu gelirleri, kamu harcamaları, bütçe açığı ve ekonomik büyüme değişkenlerini ele alarak, 1970-1991 yıllarını kapsayan dönem için regresyon analizi yapmışlardır. Analiz sonuçlarına göre, mali kuralların bütçe açıklarını azalttığı ve mali disiplinin sağlanmasına katkı sağladığı sonucuna ulaşmıştır.

Peree ve Valila (2005), 14 AB ülkesinin kamu yatırımları, reel büyüme oranı, uzun dönem faiz oranları ve kamu borçları değişkenlerini ele alarak, 1970-2003 yıllarını kapsayan dönem için sabit etkiler ve eş bütünleşme analizi yapmışlardır. Analiz sonuçlarına göre, mali kuralının kamu yatırımları üzerinde olumsuz bir etkisi görülmemiştir. Diğer yandan mali kurallar, Finlandiya, Fransa, Almanya ve Birleşik Krallık için kamu yatırımları üzerinde pozitif bir etkiye sahipken, İsveç'te bu etki negatiftir.

Rose (2006), 43 ABD eyaletinin kamu harcamaları, bütçe açığı ve ekonomik büyüme değişkenlerini ele alarak, 1974-1999 yıllarını kapsayan dönem için panel veri analizi ve GMM tekniği analizi yapmıştır. Analiz sonuçlarına göre, mali kuralların seçimlerdeki politik nedenlerden dolayı artmakta olan kamu harcamalarına sınırlama getirdiği tespit edilmiştir.

Ayuso-i-Casals vd. (2007), 25 AB ülkesinin bütçe açığı, kamu borçları ve kamu harcamaları değişkenlerini ele alarak, 1990-2005 yıllarını kapsayan dönem için sabit etkili EKK analizi yapmışlardır. Analiz sonuçlarına göre, mali kurallar uygulandığında bütçe açıklarında bir azalma görülmektedir. Mali kurallarla birlikte istikrarlı bir maliye politikası uygulanabileceği ancak mali kuralların bütçeyi engellemeyecek şekilde tasarlanması gerektiğini ileri sürmüşlerdir.

Lagona ve Padovano (2007), 12 AB ülkesinin bütçe açığı, kamu harcamaları, kamu borçları ve büyüme oranı değişkenlerini ele alarak, 1980-2003 yıllarını kapsayan dönem için panel veri analizi yapmışlardır. Analiz sonuçlarına göre, mali kurallar çerçevesinde, kamu borçlarının kamu harcamalarından daha fazla kısıtlandığı tespit edilmiştir. Ayrıca mali kurallar bütçe açığını kontrol altına almaktadır.

Krogstrup ve Walti (2008), İsviçre'nin 25 alt bölgesinin bütçe açığı, kamu yatırımları ve ekonomik büyüme değişkenlerini ele alarak, 1955-1999 yıllarını kapsayan dönem için EKK ve sabit etkiler analizi yapmışlardır. Analiz sonuçlarına göre, mali kuralların reel bütçe dengesi üzerinde önemli etkisi olduğunu tespit edilmiştir. Ayrıca mali kuralların kamu yatırımlarını azalttığı sonucuna ulaşılmıştır.

Dahan ve Strawczynski (2010), 22 OECD ülkesinin kamu harcamaları, bütçe açığı ve kamu gelirleri değişkenlerini ele alarak, 1960-2006 yıllarını kapsayan dönem için panel veri analizi yapmışlardır. Analiz sonuçlarına göre, Mali kurallar çerçevesinde kamu harcamaları ve bütçe açığında bir azalma tespit edilmiştir.

Marneffe vd. (2010), 27 AB ülkesinin bütçe açığı, kamu harcamaları ve kamu gelirleri değişkenlerini ele alarak, 1995-2008 yıllarını kapsayan dönem için panel veri analizi yapmışlardır. Analiz sonuçlarına göre, Euro alanındaki mevcut mali kuralların Euro bölgesi mali dengeleri üzerine önemli etkileri gözlenmiştir. Ayrıca mali kuralların kamu harcamaları üzerinde negatif etkisi tespit edilmiştir.

Castro (2011), 8'i OECD toplam 15 AB ülkesinin ekonomik büyüme, kişi başına düşen milli gelir, beşeri sermaye stoku, nüfus, kamu harcamaları ve vergi gelirleri değişkenlerini ele alarak, 1970-2005 yıllarını kapsayan dönem için panel regresyon analizi yapmıştır. Analiz sonuçlarına göre, mali kural uygulaması ve bütçe açığına %3 kriteri getirilmesiyle ekonomik büyüme rakamlarında artışlar gözlenmiştir. Ayrıca kamu yatırımlarının artması ekonomik büyümeyi olumlu ve önemli bir şekilde artırmıştır.



Afonso ve Jalles (2012), 25 AB ülkesinin bütçe açığı, kamu harcamaları, kamu borçları ve büyüme oranı değişkenlerini ele alarak, 1990-2008 yıllarını kapsayan dönem için panel veri analizi yapmışlardır. Analiz sonuçlarına göre, mali kurallar büyük hükümetlerin büyüme üzerindeki olumsuz etkisini azaltarak büyümeyi desteklemekte ve birliğe yeni katılan üye ülkelerde de olumlu etkileri arttırmaktadır.

Bozgeyik (2013), 24 OECD ülkesinin reel büyüme oranı, enflasyon oranı, işsizlik oranı ve cari işlemler açığı değişkenlerini ele alarak, 1994-2010 yıllarını kapsayan dönem için panel veri analizi yapmıştır. Analiz sonuçlarına göre, ülkelerin toplam vergi gelirleri arttıkça, bu durum reel büyüme oranını arttırmaktadır. Kamu harcamalarındaki artış ise reel büyüme oranını olumsuz etkilemektedir. Ayrıca bütçe açığı kuralını uygulayan OECD ülkelerinde, enflasyonun görece olarak azaldığı tespit edilmiştir.

Turan ve Telatar (2013), Türkiye'nin birincil fazla, borç stoku ve üretim açığı değişkenleri ele alarak 1988-2007 yıllarını kapsayan dönem için EKK analizi yapmışlardır. Analiz sonuçlarına göre, Türkiye'deki maliye politikasının sabit katsayılı değil, zaman değişken katsayılı modeller kullanılarak daha iyi analiz edileceği görülmüştür. Örtük mali kural uygulamalarının ülkemizde konjonktür yanlısı bir politikaya yol açmadığı görülmüştür ve örtük mali kural uygulanan 2000'li yıllarda, önceki dönemlere göre birincil fazlanın borç stokuna verdiği tepkide bir değişiklik olduğuna, 1990'lı yıllara nazaran 2000'li yıllarda, borç stokuna daha fazla tepki verdiği işaret etmiştir.

Mıynat ve Bostan (2015), 24 gelişmiş ülkenin ekonomik büyüme, işsizlik oranı, kamu harcamaları, bütçe açığı, enflasyon, mevduat faiz oranı, kamu borçları, cari harcamalar ve vergi geliri değişkenlerini ele alarak, 1985-2012 yıllarını kapsayan dönem için panel veri analizi yapmışlardır. Analiz sonuçlarına göre, ekonomik büyüme, GSYİH içindeki kamu borcunun oranı ve GSYİH içindeki kamu harcamalarının oranı değişkenleri işsizlik oranı üzerinde pozitif ve istatistiksel olarak anlamlı bir etkiye sahipken; harcama kuralı ve enflasyon oranı negatif ve istatistiksel olarak anlamlı etkiye sahiptir. Diğer taraftan, ekonomik büyüme değişkeni üzerinde işsizlik oranı ve GSYİH içindeki vergi gelirlerinin oranı pozitif ve istatistiksel olarak anlamlı iken bütçe dengesi kuralı, GSYİH içindeki kamu borcu oranı ve GSYİH içindeki kamu harcamalarının oranı değişkenleri negatif ve istatistiksel olarak anlamlı bir etkiye sahip olmuştur.

## 3.2. YÖNTEM VE VERİLER

### 3.2.1. Panel Veri Analizi

Ekonomide araştırmalar yapılırken birçok veri setleri kullanılır. Kullanılan bu veriler üç kategoride ele alınabilir. Bu veri setleri, yatay kesit verileri, zaman serileri ve panel verilerdir. Uzun kesit veriler olarak adlandırılan panel veri setleri, çok fazla sayıda kesite ilişkin zaman serileri ya da zaman boyutu içeren kesit veriler olarak adlandırılabilir (Greene, 2003:612). Birey, hane halkı, firma, sektör ve ülkeler gibi çeşitli birimlere ait olan yatay kesit veriler ile günlük, haftalık, aylık, üçer aylık (çeyreklik) ve yıllık gibi farklı dönemlere ait zaman serisi verilerin bir araya getirilmesiyle panel veri setlerini oluşturmaktadır (Tatoğlu, 2012a:2).

### 3.2.2. Panel Veri Analizinin Avantajları ve Dezavantajları

Panel veri setinde hem yatay kesit hem de zaman olmak üzere iki boyut mevcuttur (N tane birim ve T zaman serisi olmaktadır). İki boyutun bir arada kullanılması sadece zaman boyutunu veya sadece birim boyutunu kullanan analizlere göre daha karmaşık yapıların çözülmesi imkânını sağlaması açısından daha avantajlıdır. Ayrıca gözlem sayısındaki artış, ölçülen ilişkiye daha fazla değişkenlik katarak çoklu doğrusal bağıntı problemini ortadan kaldırmaktadır (Hsiao, 2003: 7).

Panel verilerin yatay kesit verileri ve zaman serilerine göre birçok üstünlüğü vardır. Bu üstünlükleri kısaca aşağıdaki şekilde sıralayabiliriz:

-Panel veriler ile zaman serileri ve yatay kesit verileri ile kontrol edilemeyen veri setinin içerdüğü heterojenite kontrol edilmektedir. Zaman serisi ve yatay kesit verileri heterojenliği kontrol edemediğinden sonuçların sapmalı olma riskiyle karşı karşıyadır.

-Panel veriler, insanların karmaşık davranışlarını göz önüne alırken yatay kesit verileri ve zaman serisi verilerine göre daha güçlüdür.

-Panel veri analizinde çoklu bağlantı problemi daha azdır. Çünkü zaman serisi ile kesit veri analizine kıyasla daha fazla değişkenlik göstermektedir. Panel veriler çoklu doğrusallığı azalttığından dolayı daha güvenilir sonuçlar alınmasını sağlamaktadır. Güvenilirliği sağlayan diğer bir boyut da panel verilerdeki gözlem sayısının çok olması ve tahmin edilen modelin daha az kısıtlayıcı olmasıdır. Bu yüzden zaman serileri ile yatay kesitli verilerde yapılan

tahminler için sapma olabilirken, panel veriler oluşacak bu sapmaların kontrolünü sağlamaktadır.

-Panel veri modelleri, çok karışık davranış modellerinin kurulmasında ve test edilmesinde diğer yöntemlere göre daha fazla avantaj sağlamaktadır. Bu yöntemin belki de en önemli avantajı, bireyler, firmalar ve hane halklarını içeren küçük veri setleriyle daha fazla gözlem sayısının elde edilebilmesidir

-Panel veriler, zaman serisi kısa ya da kesit gözlemler yetersiz olsa bile ekonometrik analiz yapılabilmesine olanak sağlamaktadır.

-Panel veriler, ekonomik tahmin edicilerin etkinliğini artırarak doğru sonuçlar alınmasına imkân verir.

-Yatay kesit verisi kullanılarak yapılan tahminlerde, sadece birimler arasındaki farklılıklar incelenebilirken, panel veri kullanılarak hem birimler hem de bir birim içerisinde zaman içerisinde meydana gelen farklılıklar birlikte incelenebilmektedir (Baltagi, 2001:5-7; Hsiao, 2003:1; Hsiao, 2005:146-149).

Panel verinin dezavantajları ise; panel veri ile çalışan bir araştırmacının daha karmaşık bir modelle ilgilenmesi, anket yöntemi ile yapılan panellerde araştırmacının anketörlerden etkilenerek yanıltıcı cevaplar vermesi ve böylece yanlış sonuçlara ulaşılması, seçim yanlılığı ve zaman boyutunun sınırlı olmasıdır.

### 3.2.3. Panel Veri Modelleri

Panel verileri basit bir şekilde aşağıdaki gibi gösterebiliriz:

$$Y_{it} = \alpha + \beta_1 X_{1it} + \dots + \beta_k X_{kit} + e_{it} \quad (i=1,2,\dots,N) \quad (t=1,2,\dots,T) \quad (1)$$

Denklem 1'de alt indisteki  $i$ , kesitleri;  $t$  ise zamanı göstermektedir. Bu eşitlikte bağımsız denklemlerce gözlemlenemeyen, zamana göre değişmeyen ancak kesitlere özgü özellikleri kapsayan bireysel etki söz konusudur ve birimlere ait farklı özellikler hata terimi içerisinde yer almaktadır. Bu tür modeller tek taraflı hata bileşeni regresyon modeli olarak tanımlanmaktadır (Baltagi, 2001:11).

Panel veri setinin her bir yatay kesit için eşit uzunlukta zaman serisi içermesi durumu dengeli panel; zaman serisi uzunlukları yatay kesitten yatay kesite değişmesi durumu ise

dengesiz panel olarak adlandırılmaktadır (Wooldridge, 2003: 250). Bu çalışmada da, dengeli panel durumu söz konusudur.

Sabit, eğim katsayısı ve hata terimi varsayımları çerçevesinde panel veri regresyonu farklı şekillerde tahmin edilebilmektedir;

-Sabitin ve eğim katsayısının zaman ve yatay kesitler arasında sabit olduğu ve hata teriminin zaman ve yatay kesitlerce farklılıkları yakalayabildikleri varsayılmaktadır.

-Eğim katsayısı sabit ama sabit katsayısının yatay kesitlerde ve zamanda farklı olduğu varsayılmaktadır.

-Sabit ve eğim katsayıları yatay kesitler boyunca ve zaman boyunca değişebilmektedir (Kök ve Şimşek, 2009:8).

### **3.2.3.1. Statik Panel Modeli ve Panel Verilerde Model Seçimi**

Statik panel veri analizinde iki tahmin modeli kullanılır: Bunlar, sabit etki modelinin tahmininde kullanılan “En küçük kareler kukla değişkeni (LSDV)” ile rassal etki modelinin tahmininde kullanılan “genelleştirilmiş en küçük kareler (GLS)” yöntemleridir (Kıymalıoğlu ve Ayoğlu, 2006:206). Panel veri modellerinde, model tahmini için sabit etkiler, tesadüfi (rassal) etkiler ve ortak (havuzlanmış) regresyon olarak 3 model söz konusudur. Bu modellerin hangisinin seçileceği ise Hausman testi yardımıyla yapılmaktadır. Aşağıda kısaca bu modeller tanıtılacaktır.

### **3.2.3.2. Sabit Etkiler Modeli**

Panel veri kullanılarak yapılan çalışmalarda birimler arasındaki farklılıklardan veya birimler arasında ve zaman içinde meydana gelen farklılıklardan kaynaklanan değişmeyi, modele dâhil etmenin bir yolu; mevcut değişimin regresyon modelinin katsayılarının bazılarında veya tümünde değişmeye yol açtığını varsaymaktadır. Katsayıların birimlere veya birimler ile zamana göre değiştiğinin varsayıldığı modellere sabit etkili modeller denmektedir (Pazarlıoğlu ve Gürler, 2007:37-38). Katsayılardaki farklılık sadece zamana bağlıysa buna tek yönlü sabit etkiler modeli; hem zamana hem de kesite bağlı bir farklılaşma varsa buna da çift yönlü sabit etkiler modeli denilmektedir.

$$Y_{it} = (\alpha_{it} + \mu_{it}) + \beta_{1it} X_{1it} + \dots + \beta_{kit} X_{kit} + e_{it} \quad (2) \quad (\text{tek yönlü sabit etkiler modeli})$$

$$Y_{it} = (\alpha_{it} + \mu_{it} + \lambda_{it}) + \beta_{1it} X_{1it} + \dots + \beta_{kit} X_{kit} + e_{it} \quad (3) \quad (\text{çift yönlü sabit etkiler modeli})$$

Modelde IID ( $0, \sigma^2e$ ) varsayımı söz konusudur. Kısacası, hata terimlerinin varyansının sifıra eşit olmasını sağlayacak şekilde bağımsız ve özdeş dağıldığı kabul edilmektedir. Ayrıca her bir  $X_{it}$  değeri  $e_{it}$  değerinden bağımsızdır (Baltagi, 2001:12).

Sabit etkiler modelini tahmin etmek için üç strateji vardır. Bunlar; en küçük kareler kukla değişken modeli, bireyler veya grup içi etki modeli ve bireyler arası veya gruplar arası etki modelidir.

Kukla değişkenlerden dolayı, sabit etkiler modeline en küçük kareler kukla değişken modeli (LSDV-Least Squares Dummy Variables) de denir. Bu yaklaşımda dikkat edilmesi gereken nokta, N yatay kesit birimin var olduğu düşünüldüğünde, kukla değişken tuzağına düşmemek için birim sayısından bir eksik (N-1) sayıda kukla değişken kullanmaktır. Başka bir deyişle, N adet kukla değişken kullanırken sabit terim modele dâhil edilmemelidir (Uyar, 2015:70). Eğer F istatistiği tablo değerinin üstünde yer alırsa, kukla değişkenlerine ait katsayıların farklı olduğu sonucuna ulaşılır ve sıfır hipotezi reddedilir. Tahmin yöntemi olarak OLS (Ordinary Least Squares) modeli yerine LSDV modeli kullanılır. OLS modelindeki sabit kesişim katsayısı LSDV modelinde farklı değerler almaktadır. Modelin temel amacı, gruplara özgü bu farklı sabit katsayıların tahmin edilmesidir (Yalçın, 2005: 45).

Tablo 3.1’de bu üç modelin karşılaştırılması verilmiştir.

**Tablo 3.1. EKKKDM, Bireyler İçi Etki Modeli ve Bireyler Arası Etki Modelinin Karşılaştırılması**

	EKKKDM	Bireyler (Grup) İçi Etki Modeli	Bireyler Arası (Gruplararası) Etki Modeli
Kukla değişken	Var	Yok	Yok
Kukla değişken katsayıları	Doğrudan elde edilir.	Hesaplanması gerekir.	-
Dönüşüm	Yok	Bireye ait ortalamalardan sapmalar alınır.	Bireye ait ortalamalar alınır.
Sabit terim tahmini	Var	Yok	Yok
$R^2$	Doğru	Yanlış	-

$\beta$ 'ların standart hatası	Doğru	Yanlış (daha küçük)	-
Serbestlik derecesi	NT – N – M	NT – M (daha büyük)	N – M
Gözlem sayısı	NT	NT	N

**Kaynak:** (Altunkaynak, 2007:34)

### 3.2.3.3. Tesadüfi Etkiler Modeli (Rassal Etkiler Modeli)

Tesadüfi ya da rassal etkiler modelinde, bireysel etkiler eğer modelde yer alan açıklayıcı değişkenlerle ilgili değilse, birimlere özgü sabit terimlerin, birimlere göre tesadüfi olarak dağıldığının varsayılması ve ona göre modelleme yapılması daha uygun olmaktadır. Tesadüfi etkiler modelinde asıl önemli olan şey, birim veya zamana özel katsayıların bulunmasından ziyade, birim veya zamana özel hata bileşenlerinin bulunmasıdır. Ayrıca tesadüfi etkiler modeli, sadece birim ve zamana göre meydana gelen farklılıkların etkisini değil, aynı zamanda örnek dışındaki etkileri de dikkate almaktadır (Greene, 2003:293-294). Eğer etkilere hata terimi gibi tesadüfi bir değişken olarak davranılıyorsa tesadüfi etkiler; her bir yatay kesit gözlem için tahmin edilen bir parametre olarak davranılıyorsa sabit etkiler söz konusudur. Genelde, yatay kesit boyut büyük bir ana küleden tesadüfi olarak çekilmişse, tesadüfi etkileri; daha spesifik bir veri seti söz konusu ise, sabit etkileri düşünmek daha tutarlıdır. Aynı zamanda tesadüfi etkiler modelinde, birim etkiler ile açıklayıcı değişkenler arasındaki korelasyonun sıfır olduğu varsayılmakta iken; sabit etkiler modelinde ise, bu korelasyonun sıfırdan farklı olmasına izin verilmektedir. Bununla beraber tesadüfi etkiler modelinde, zaman sabiti değişkenlerin varlığına izin verilirken; sabit etkiler modelinde bu tarz değişkenlerin varlığı kısıtlanmıştır (Tatoğlu, 2012a:79).

Tesadüfi etkili modellerde, kesitlere ve/veya zamana bağlı olarak oluşan değişimler, modelde hata teriminin bir bileşeni olarak yer almaktadır. Bunun nedeni ise, sabit etkili modellerde karşılaşılan serbestlik derecesi kaybının rassal etkili modellerde ortadan kalkmasıdır (Baltagi, 2001: 15). Bu modelde de, rassal etkilerin yatay kesitten yatay kesite değiştiği, ancak zaman içinde değişmediği; yatay kesit birimler arasında değişmediği, ancak zaman içerisinde değişim gösterdiği ya da hem yatay kesit birimler arasında hem de zamana göre değişim gösterdiği kabul edilebilir. Böylece, tek ve çift yönlü modeller incelenebilmektedir (Çetin ve Ecevit, 2010:173).

Ekonometrik araştırmalarda en temel problemlerden biri, panel veri analizinde sabit ve tesadüfi etkiler modelinin hangisinin seçileceğidir. Veri seti geniş bir kitlenin gözlemlerinden oluşuyorsa ve kitlenin tümü için sonuç çıkarılmak isteniyorsa, tesadüfi etkili modelin kullanılması daha uygundur. Eğer birim etkiler açıklayıcı değişkenlerle ilişkisiz ise; tesadüfi etkiler kestiricisi tutarlı ve etkindir, sabit etkiler kestiricisi tutarlı fakat etkin değildir. Eğer birim etkiler açıklayıcı değişkenlerle ilişkili ise; sabit etkiler kestiricisi tutarlı ve etkindir, tesadüfi etkiler tahmincisi tutarsızdır (Yaşar, 2016:69).

#### **3.2.3.4. Ortak (Havuzlanmış) Regresyon Modeli**

Bütün birimlerin verilerinin bir havuzda toplandığı ve bağımsız değişkenlerin bağımlı değişken üzerindeki etkilerinin analiz edildiği bu model Havuzlanmış Regresyon Modeli olarak tanımlanmaktadır (Kök ve Şimşek, 2009: 4). Eğer ihmal edilmiş sabit etkilerden ve rassal etkilerden yatay kesit değişkenlerinin bağımsız olduğundan eminseniz havuzlanmış (pooled) regresyonu kullanmak daha doğru sonuçlar üretecektir (Korkmaz, 2010: 100). Yani, birim ve zaman etkileri ihmal edilecekse modelin havuzlanabileceği öngörülmektedir. Eğer model havuzlanamayacaksa Hausman testi ile sabit ya da rassal etkilerin hangisinin seçileceğine karar verilmektedir.

Panel verilerin analizinde en çok bilinen bu yöntemde, havuzlanmış verilerin kesit ve zaman boyutu ihmal edilerek geleneksel OLS tahmincisi kullanılabilir. Ancak bu modelde, tahmin edilen parametre sayısı kullanılan gözlem sayısını aşabilmekte, böylece model tahmin edilmesinde güçlükler yaşanabilmektedir. Bu tür sıkıntıları aşabilmek için panel veri analizlerinde hata terimlerinin özellikleri ve katsayıların değişebilirliği ile ilgili farklı varsayımlarda bulunarak farklı modeller elde edilebilmektedir (Çetin ve Ecevit, 2010:172).

#### **3.2.3.5. Hausman Testi**

Birim veya zaman farklılıklarını temsil eden katsayıların yani tesadüfi etkili modelin hata terimi bileşenlerinin modeldeki bağımsız değişkenlerden ilişkisiz olduğu hipotezinin geçerliliği, Hausman tarafından önerilen test istatistiği ile incelenebilmektedir (Greene, 2003:301). Bu durumda sabit etkili model parametre tahmincileri ile tesadüfi etkili modelin parametre tahmincileri arasındaki farkın istatistiksel olarak anlamlı olup olmadığının incelenmesi gerekmektedir. İki model arasında tercih yapabilmek için Hausman test istatistiği kullanılmaktadır. Hausman test istatistiği “Tesadüfi etkiler tahmincisi doğrudur.” sıfır hipotezi altında  $k$  serbestlik dereceli kıkare dağılımı göstermektedir. Gerçekleşmesi durumunda

tesadüfi etkili modelin hata terimleri bileşenlerinin bağımsız değişkenler ile ilişkili olmadığı kararı verilebilecektir. Bu durumda sabit etkili modeli tercih edilecektir (Pazarlıoğlu ve Gürler, 2007, 39).

Hausman testi, tesadüfi etkiler tahmincisinin geçerli olduğu biçimindeki temel hipotezi,  $k$  serbestlik dereceli  $X^2$  dağılımına uyan istatistik yardımıyla test etmektedir. Hausman test istatistiği hesaplanırken, genelleştirilmiş en küçük kareler tahmincisi ve grup içi tahmincisinin varyanskovaryans matrislerinin arasındaki farktan yararlanılarak,  $H$  istatistiği hesaplanmaktadır. Hausman testi bu farkın ( $H$ ), sifıra eşitliğini test etmektedir. Parametreler arasındaki fark sistematik değilse, tesadüfi etkiler modeli uygundur. Parametreler arasındaki fark sistematik ise, sabit etkiler modeli uygundur (Tatoğlu, 2012a:180). Kısacası Hausman testi, sabit etkili modelin parametre tahmincileri ile tesadüfi etkili modelin parametre tahmincileri arasındaki farkın istatistiki olarak anlamlı olup olmamasını ele almaktadır. Eğer Hausman testi sonucunda temel hipotez reddedilirse sabit etkili modeli seçmek daha uygundur. Ancak temel hipotez kabul edilirse bu durumda tesadüfi etkili modeli seçmek daha uygun olacaktır.

#### **3.2.4. Panel Birim Kök Testleri**

Bir zaman serisinin birim kök sahip olması, o serinin durağan olmadığı anlamına gelmektedir. Durağan olan seriler yani birim köke sahip olmayan serilere uygulanan şoklar etkisi geçici olmaktadır. Diğer bir ifadeyle durağan seriye uygulanan şoklar serinin kısa dönemdeki ortalamadan sapma olsa bile uzun dönemde seri yine kendi ortalaması etrafında salınacaktır. Ama durağan olmayan yani birim köke uygulanan şokların etkisi kalıcı olmaktadır. Yani seriye uygulanan şoklar neticesinde seri bir daha kendi ortalaması dönememektirler (Tarı, 2012:374).

Zaman serilerinde bir modelin oluşturulabilmesi için serilerin durağan olup olmadığına bakılmalıdır. Bir zaman serisinin, ortalamasıyla varyansı zaman içinde değişmiyor ve iki dönem arasındaki ortak varyansı, bu ortak varyansın hesaplandığı döneme değil de yalnızca iki dönem arasındaki uzaklığa bağlı ise durağandır (Gujarati, 2009:713).

Bir zaman serisinin ortalaması, varyansı ve ortak varyansı zaman boyunca değişmiyorsa bu zaman serisi durağandır denilebilir. Durağan olmayan seriler arasında ekonometrik analizler yapıldığında, sahte regresyon denilen yanıltıcı bir sonuçla



karşılaşmakta, bir başka ifade ile geleneksel t, F testleri ve R2 değerleri sapmalı sonuçlar verebilmektedir (Tatoğlu, 2012b: 199).

Panel birim kök testleri, ele alınan panel için ortak bir birim kökün varlığını test etmek için kullanılmaktadır. Ortak bir birim kök bulunduğu dair boş hipotezin reddedilmesi, panel üyelerinin söz konusu değişken açısından birbirine yakınsadığını göstermektedir (Halaç ve Kuştepelı, 2008:7). Panel veri birim kök testlerinin kullanılması tek bir zaman serisine dayalı birim kök testlerinin gücünü arttırmak için geliştirilmiştir (Maddala ve Wu, 1999:631). Zaman serisi verileri kullanılan çalışmalarda, çalışmada kullanılan verilerin durağan bir yapıya sahip olup olmadığı sınanmalıdır. Çünkü durağan olmayan zaman serilerinin kullanılması halinde sahte regresyon problemi ortaya çıkmaktadır ve bu durumda regresyon analizi ile elde edilen sonuçlar gerçek ilişkiyi yansıtmamaktadır (Granger ve Newbold, 1974:111).

Zaman serisindeki yüksek derecedeki korelasyonu kontrol etmek için parametrik olmayan bir yöntem ile durağanlık analizi yapan Phillips-Perron testi, ADF testine alternatif bir test olmaktan ziyade tamamlayıcı bir birim kök testidir. PP testinde otokorelasyonu gidermeye yetecek kadar bağımlı değişkenin gecikmeli değeri ilave edilmemekte, onun yerine katsayı Newey-West tahmincisi ile uyarlanmaktadır. PP testinin sonucunda hesaplanan t istatistiği, ADF testindeki gibi, MacKinnon tablo değeri ile karşılaştırılarak seride birim kök olup olmadığına karar verilmektedir. Değişkenlerin birinci farkında negatif içsel bağıntı olduğu durumda PP testinin ADF testine göre daha düşük güce sahip olduğu ifade edilmektedir (Temurlenk ve Oltulular, 2007:2).

#### **3.2.4.1. Levin – Lin – Chu (LLC) Testi**

Levin, Lin ve Chu (LLC) (2002)'ye göre, DF ve ADF birim kök test yöntemleri dengeden kalıcı sapmalar durumundaki alternatif hipotezler karşısında oldukça sınırlı bir yapıya sahiptirler. Özellikle küçük örneklemelerde bu durum daha şiddetli gerçekleştiğinden her bir yatay kesit serisi için uygulanan birim kök testlerinden daha güçlü bir birim kök testi önermektedirler. Bu nedenle daha güçlü birim kök testi elde edebilmek için yatay kesit zaman serisi verilerini kullanmışlardır (Barutçu ve Arslan, 2016:413). Levin, Lin ve Chu (2002) Panel Birim Kök Testinde, paneldeki bütün bireylerin birinci dereceden kısmi otokorelasyonlu olduğunu ancak modelin tüm diğer deterministik bileşenleri (yüksek dereceden otoregresif dinamikleri, hata teriminin varyansı gibi,) yatay kesit boyutunun bireyler arasında değişkenliğine izin verildiğini varsaymaktadır (Herwartz ve Siedenburg, 2008:143).

LLC (2002) panel birim kök testi, yatay kesit bağımsızlığının olduğu, sabit etkilerin yatay kesitten yatay kesite değiştiği ve  $\delta_i$  katsayısının panel veri setinde bütün yatay kesitler için homojen olduğu varsayımlarına dayanmaktadır. Bu varsayımlar altında yokluk hipotezi “panel veri setinin birim kök içerdiğini ( $H_0: \delta_i=0$ )”, alternatif hipotez ise “panel veri setinin birim kök içermediğini ( $H_1: \delta_i<0$ )” sınamaktadır (Songur ve Yaman, 2013:225). Testin karar hipotezleri aşağıdaki şekilde yazılabilir

$H_0$ : Seride genel bir birim kök vardır.

$H_1$ : Seride genel bir birim kök yoktur.

$$\Delta Y_{i,t} = \alpha_i + \rho Y_{i,t-1} + \sum_{k=1}^n \varphi_k \Delta Y_{i,t-k} + \lambda_i t + \delta_i + \varepsilon_{it} \quad (4)$$

Burada,  $i=1, \dots, N$  ve  $t=1, \dots, T$  olarak gösterilmektedir.

Modelde, her bir birey  $t=1, 2, \dots, T$  zaman serisini içerecek şekilde  $i=1, 2, \dots, N$  bireyin panelleri için  $y_{i,t}$  stokastik sürecini gözlemlenmiş ve paneldeki her birey için  $y_{i,t}$ 'lerde birim kök olup olmadığı belirlenmek istendiğinde paneldeki tüm bireylerin birinci dereceden kısmi otokorelasyona sahip olduğu fakat hata sürecindeki diğer parametrelerin bireyler boyunca farklılaşmasına izin verildiği varsayılmıştır (Levin ve diğerleri, 2002:4).

LLC testinde ortak birim kök vardır sıfır hipotezi test edilmektedir. Bu yöntem, kernel seçimlerini ve her bir yatay kesit ADF regresyonunda kullanılan gecikme sayılarının belirlenmesini gerektirmektedir. Test denkleminde dışsal değişken kullanılmamakta ama bireysel sabit terimler (sabit etkiler) ya da bireysel sabitler ve trendler kullanılabilir (Egeli ve Egeli, 2007:108).

### 3.2.4.2. Breitung Panel Birim Kök Testi

Breitung Panel Birim Kök Testinde, diğer panel birim kök testlerinden farklı bir yaklaşım kullanılmaktadır; standart t istatistiklerinin kullanılabilmesi için regresyonlar hesaplanmadan önce veri dönüştürülmektedir (Tatoğlu, 2012b:205).

Breitung (1999), ardışık yerel alternatiflere karşı IPS ve LLC test istatistiklerinin yerel gücünü araştırmıştır. Breitung, LLC ve IPS testlerinde eğer bireysel belirli bir trend varsa dramatik olarak bir güç kaybına uğrayacağını bulmuştur. Bu yerel alternatiflerin sıralanması altında aynı zamanda ortalamaya taşıdığı sapma doğrulamalarına bağlıdır. Bu simülasyon

sonuçları LL ve IPS testlerinin gücünün deterministik terimlerin belirlenmesine çok duyarlı olduğunu göstermektedir (Baltagi ve Kao, 2000:7).

Breitung Panel Birim Kök Testi, sadece dengeli panelde kullanılabilen ve T ve N'nin sırayla sonsuza gittiğini varsaymaktadır. LLC ve Harris ve Tzavalis Panel Birim Kök Testlerinde birim etkiler ve trendler dâhil edildiğinde t istatistikleri sıfır olmayan ortalamaya sahip olmaktadır ve bu testlerin güçleri azalmaktadır. Bu durumda Breitung panel birim kök testi, bu testlere göre daha güçlüdür (Tatoğlu, 2012b:206-207).

### **3.2.4.3. Hadri Panel Birim Kök Testi**

Hadri, durağan olmayan temel hipotezin reddi ya da kabulünün daha güçlü olarak doğrulanabilmesi için sıfır ve alternatif hipotezlerin yerlerini değiştirmiştir. Dolayısıyla Hadritestinde hipotezler diğer testlerden farklıdır; temel hipotez “birim kök olmadığını”, alternatif hipotez ise “tüm panelin birim köklü olduğunu” varsaymaktadır (Tatoğlu, 2012b:208).

Birinci nesil panel birim kök testlerinin aksine, Hadri tarafından önerilen sıfır hipotezi durağanlık üzerine dayanır. Bu durağanlık testi, Kwiatkowski ve diğerleri tarafından geliştirilen ve zaman serilerine uygulanan testin bir uzantısıdır. Hadri (1999), her bir i için zaman serilerinin deterministik bir trend etrafında durağan olduğu boş hipotezine karşı alternatifinin bir birim köke sahip olduğu bir panel için, panel birim kök testlerine alternatif olarak, bireysel serilerin deterministik bir yapıda veya deterministik bir trend etrafında durduğu boş hipotez için Lagrange Çarpanı(LM) testine dayanan kalıntı temelli bir LM testini önermiştir (Baltagi ve Kao, 2000:8; Hurlin ve Mignon, 2007:7).

Hadri Panel Birim Kök Testi, hata terimlerinin normal dağıldığını varsaymaktadır ve diğer birim kök testlerinde olduğu gibi, panelin dengeli olması zorunluluğu vardır. Bu test, T ve N'nin sırasıyla sonsuza gittiği durumda asimptotik olarak geçerlidir. Hadri, T'nin büyük N'nin orta olduğu durumda testinin daha güçlü olduğunu belirtmiştir (Tatoğlu, 2012b:210).

### **3.2.4.4. Im, Pesaran ve Shin (IPS) Testi**

Im, Pesaran, Shin (IPS), LLC testindeki  $\delta_i$  katsayısının panel veri setindeki bütün yatay kesitler için homojen olduğu varsayımının LLC testinin zayıf yönü olduğunu belirtmiştir. IPS testinde,  $\delta_i$  katsayısının panel veri setindeki bütün yatay kesitler için heterojen olmasını sağlayacak şekilde LLC genişletilmiştir. IPS testinde yokluk hipotezi “her

bir yatay kesitin birim kök içerdiğini ( $H_0: \delta_i=0$ )”, alternatif hipotez ise “yatay kesitlerin en az bir tanesinin birim kök içermediğini ( $H_1: \delta_i<0$ )” sınamaktadır (Songur ve Yaman, 2013:225). IPS testi, LLC testinin genişletilmiş bir biçimidir ve kısa dönem dinamiklerinde heterojenite sağlamaktadır (Osbat, 2004:35). IPS testinin en önemli özelliği, verileri birleştirmek yerine tüm birimler için zaman serilerine ayrı ayrı birim kök testi uygulamasıdır ve Im, Pesaran ve Shin Panel Birim Kök Testi İstatistiği, tüm bireysel ADF test istatistiklerinin bir ortalamasıdır (Tatoğlu, 2012b:212).

IPS testinin bir diğer farkı da kullanılan test istatistiğinin hesaplanışındadır. Test istatistiği olarak standart normal dağılımlı  $t$  değerleri yerine  $t$  istatistiği kullanılmaktadır.  $t$  istatistiği ise her bir grup için hesaplanan  $t$  değerlerinin aritmetik ortalamasının alınmasıyla elde edilmektedir (Sunal ve Aykaç, 2005:4). Temel veri üreten süreçte, seri korelasyon ve heterojeniteye izin verildiğinde, ADF regresyonu altında büyük bir gecikme seçili ise,  $t$ -bar testi sonlu örnek performansları LLC testinden genellikle daha iyi ve daha makul olduğu açıkça görülmektedir (Im ve diğerleri, 2003:73).

IPS testi de LLC testi kadar bilinmektedir. İki testin gücü karşılaştırılırsa, IPS testi, LLC testinden daha güçlüdür. Ancak iki test arasında böyle bir karşılaştırma geçersizdir. Çünkü boş hipotezde iki test aynı olmasına rağmen, alternatif hipotezleri farklıdır. LLC testi, hata varyansları ve hataların seri korelasyonu olmasına rağmen otoregresif parametrenin homojenliği üzerine kurulmaktadır. IPS testi ise otoregresif parametrenin heterojenliği üzerine kuruludur (Helvacı, 2008:41).

### **3.3. ANALİZ**

Bu başlık altında ilk olarak değişkenler tanımlanacak, daha sonra değişkenlere ait tanımlayıcı istatistiklere yer verilerek panel birim kök testleri yapılacaktır. Daha sonra, 2 ayrı model kurularak panel regresyon analizi sonuçlarına yer verilecektir. Elde edilen veri setleri E-views 9.0 paket programı kullanılarak analiz edilmiştir.

### 3.3.1. Veri Seti ve Model

24 Seçilmiş ülke<sup>26</sup> için 1988-2016 yılları arasındaki veriler panel veri analizi ile test edilmiştir. 24 Seçilmiş ülkeye ait veriler OECD'nin veri tabanı olan "data.oecd.org" adresinden temin edilmiştir. Tablo 3.2'de değişkenlerin tanımlaması yapılmıştır.

**Tablo 3.2. Değişkenlerin Tanımlanması**

GROWTH	Büyüme oranı (%)
ENFCPI	Tüketici fiyat indeksi (%)
BUACGDP	Bütçe açığının GSYİH içindeki % payı

Tablo 3.2'de ifade edilen çalışmanın değişkenleri de dikkate alındığında, 2 ayrı regresyon modeliyle tahminler yapılmıştır. Buna göre tahmin edilen modeller (2.1) ve (2.3) nolu denklemlerde gösterilmiştir.

$$BUACGDP_{it} = D1 MKYEAR_{it} + \beta_0 + \beta_1 GROWTH_{it} + D1 ENFCPI_{it} \quad (2.1)$$

$$GROWTH_{it} = D1 MKYEAR_{it} + \beta_0 + \beta_1 ENFCPI_{it} + \beta_2 D1 BUACGDP_{it} \quad (2.3)$$

Tablo 3.3'de ise değişkenlere ait tanımlayıcı istatistiklere yer verilmiştir.

**Tablo 3.3. Değişkenlere Ait Tanımlayıcı İstatistikler**

	BUACGDP	ENFCPI	GROWTH
Ortalama	-2.861675	5.563894	2.481810
Medyan	-2.963500	2.413000	2.347500
Maksimum	6.855000	105.2150	11.71400
Minimum	-32.11800	-4.481000	-14.21400
Standart Sapma	3.171031	11.25691	2.663629
Gözlem Sayısı	696	696	696

Tablo 3.3'de görüldüğü üzere, bütçe açığının GSYİH'ya oranı için en düşük değer -32,118; en yüksek değeri ise -4,48'dir. Bütçe açığının GSYİH'ya ortalaması ise -2,86'dır. Enflasyon oranında ise, ortalama 5,56 iken, en yüksek değeri 105,2; en düşük değeri ise -4,48'dir. Son olarak ekonomik büyüme ortalaması 2,48 iken; en yüksek büyüme oranı 11,71

<sup>26</sup>Bu ülkeler, Almanya, Arjantin, Avustralya, Avusturya, Belçika, Çek Cum., Danimarka, Finlandiya, Fransa, Hollanda, İngiltere, İrlanda, İsrail, İsveç, İsviçre, İtalya, Lüksemburg, Macaristan, Meksika, Portekiz, Slovakya, Şili, Yeni Zelanda ve Türkiye'dir. Çalışmada Türkiye'nin mali kuralları örtük uyguladığı kabul edilmiştir.

ve en düşük değeri ise -14,21'dir. Medyan değerleri ise ortalamadan uzaklaşma değerini göstermektedir. Buna göre bütçe açığı için medyan değeri -2.963500; enflasyon oranı için 2.413000 ve ekonomik büyümenin medyan değeri ise 2.347500'dir. Diğer taraftan, değişkenlerin standart sapma ve diğer istatistikî değerleri ilgili tabloda ayrıntılı şekilde görülmektedir.

### 3.3.2. Panel Birim Kök Testi Sonuçları

Panel veri analizinde değişkenler arasında sahte regresyon sorununun olmaması için her bir değişkenin durağan olması gerekmektedir. Serilerde durağanlığı tespit etmek için birim kök testlerine başvurulmaktadır. Eğer seri birim kök içeriyorsa durağan değildir. Bu yüzden yapılması gereken şey, serileri durağan hale getirmektir (Kamacı ve Konya, 2016:146-147). Tablo 3.4'de panel birim kök testi sonuçları verilmiştir.

**Tablo 3.4. Panel Birim Kök Testleri**

	BUACGDP		GROWTH		ENFCPI	
	t-istatistiği	p-değeri	t-istatistiği	p-değeri	t-istatistiği	p-değeri
LLC (seviyesinde)	-6.89868	0.0000	-11.6919	0.0000	-7.20172	0.0000
IPS (seviyesinde)	-6.60970	0.0000	-10.3824	0.0000	-7.48029	0.0000
ADF (seviyesinde)	129.321	0.0000	187.174	0.0000	141.794	0.0000
PP (seviyesinde)	118.506	0.0000	214.833	0.0000	138.296	0.0000
Hadri (seviyesinde)	4.97222	0.0000	4.12795	0.0000	3.85936	0.0001
Breitung (seviyesinde)	-6.70180	0.0000	-12.7725	0.0000	-6.93766	0.0000

Tablo 3.4'de görüldüğü üzere, ele alınan 6 panel birim kök testinde de (LLC, IPS, ADF, PP, Hadri ve Breitung) serilerin seviyesinde durağan olduğu görülmektedir. Seviyesinde durağan olan bu serilerin tablodaki olasılık değerleri, %5 kritik değerinden küçük olduğu için serilerin birim kök sorunu içermediği görülmektedir.

### 3.3.3. Panel Regresyon Analizi Sonuçları

Mali kural uygulamasının öncesi ve sonrasında bağımlı değişkenler üzerinde etkilerini ortaya koyabilmek için "dummy" oluşturulmuştur. Aynı zamanda, mali kuralın uygulanması sonucunda, bir değişkendeki etkisinin bağımlı değişkeni nasıl etkilediği etkileşim değişkenleri ile test edilmiştir.

$$D1. \begin{cases} \text{Kural uygulandıktan sonra} & 1 \\ \text{Diğerleri için} & 0 \end{cases}$$

Her ülke mali kuralı farklı yıllarda uyguladığı için veriler oluşturulurken kural oluşturulana kadar 0, kural oluşturulduktan sonra ise 1 değeri verilmiştir.

Tahmin edilecek 2 model vardır. Bu modellerin sonuçlarına aşağıda yer verilecektir.

### **Model 1: Bağımlı Değişken Bütçe Açığı (BUACGDP)**

Tahmin edilecek model (2.1) nolu denklemde gösterilmiştir.

$$BUACGDP_{it} = D1 MKYEAR_{it} + \beta_0 + \beta_1 GROWTH_{it} + D1 ENFCPI_{it} \quad (2.1)$$

Model 1’de bağımlı değişken bütçe açığı olarak belirlenmiştir. Buna göre, mali kural uygulaması sonucunda bağımsız değişkenlerdeki bir değişimin bağımlı değişkene etkileri ele alınmıştır.

Kullanılacak analizin panel regresyon analizi olduğu tespit edildikten sonra analizde kullanılacak tahmin yöntemleri seçilmektedir. Bu yöntemler belirlenirken öncelikle klasik modelin uygun olup olmadığı belirlenir, eğer klasik model reddedilirse, veri setinde *birim, zaman, birim ve zaman* etkilerinden hangisinin varlığı Likelihoodratio (olabilirlik oranı) analizi ile tespit edilir. Bu üç modeldeki etkiler incelenirken tüm birimler incelenemeyebilir. Bu durumda gözlenemeyen birimler olumsuz etkisini gidermek amacıyla *sabit* (fixed) veya *tesadüfi* (random veya rassal) etkiler yöntemleri kullanılabilir. Tercih edilen modelin sabit veya tesadüfi etkili çözümü tercihi ile ilgili kararın verilebilmesi amacıyla Hausman testi yapılmaktadır. Bu durumun tespiti için öncelikle belirlenen denklemler koşturularak analiz sonuçlarına Hausman testi uygulanmaktadır (Berberoğlu, 2014:109). Model 1’de tahmin edilecek modelin hangi yöneme göre belirleneceği Hausman testi yardımıyla çözümlenmiştir. Hausman testi sonucuna göre, modelin sabit etkilere göre mi, yoksa rassal etkilere göre mi tahmin edileceği tespit edilecektir. Tablo 3.5’te Hausman testi sonuçları verilmiştir.

**Tablo 3.5. Model 1-Hausman Testi Sonuçları**

Test Özeti	Ki-kare istatistiği	Serbestlik Derecesi	Olasılık Değeri
Rassal Kesit	5.535302	3	0.1365

Tablo 3.5’teki Hausman testi, GLS tahmincisinin etkin olduğunu ve modelin rassal etkiler yöntemiyle tahmin edileceğini göstermektedir. Model 1 rassal etkiler yöntemine göre tahmin edileceği için Tablo 3.6’da Rassal Etkili Modele Göre Panel Regresyon Sonuçları gösterilmiştir.

**Tablo 3.6. Model 1-Rassal Etkili Modele Göre Panel Regresyon Sonuçları**

Bağımlı Değişken: BUACGDP				
Yöntem: Panel EGLS (Rassal Etkiler)				
Dönem: 1988-2016 (29 yıl)				
Yatay Kesit (Ülke) Sayısı: 24				
Paneldeki Toplam Gözlem Sayısı: 696				
Değişken	Katsayı	Standart Hata	t-istatistiği	Olasılık Değeri
MKYEAR	1.964805	0.242664	8.096803	0.0000
GROWTH	0.363109	0.037566	9.665878	0.0000
ENFCPI*MKYEAR	-0.136014	0.057482	-2.366183	0.0182
C	-4.695492	0.364994	-12.86457	0.0000

Model 1’deki tahmin edilen modelin sonuçları ise (2.2.) nolu denklemde verilmiştir.

$$BUACGDP_{it} = 1.9648050615 * MKYEAR + 0.363108676553 * GROWTH - 0.136014020667 * ENFCPI * MKYEAR - 4.69549168672 + [CX=R] \quad (2.2.)$$

Model 1’deki rassal etkili modeldeki panel regresyon sonuçlarına göre, mali kural uygulamasının bütçe açığı üzerine negatif bir etkisi vardır ve sonuç istatistiksel olarak anlamlıdır. Mali kural uygulandıktan sonra enflasyon, bütçe açığını azaltmaktadır ve bu sonuç da istatistiksel olarak anlamlıdır. Ayrıca Tablo 3.6’in sonuçlarına göre, ekonomik büyümedeki bir artışın bütçe açığını arttırdığı görülmektedir.

### **Model 2: Bağımlı Değişken Ekonomik Büyüme (GROWTH)**

Model 2’ye göre tahmin edilecek model (2.3) nolu denklemde gösterilmiştir.

$$GROWTH_{it} = D1 MKYEAR_{it} + \beta_0 + \beta_1 ENFCPI_{it} + \beta_2 D1 BUACGDP_{it} \quad (2.3)$$

Model 2’de bağımlı değişken ekonomik büyüme olarak belirlenmiştir. Buna göre, mali kural uygulaması sonucunda bağımsız değişkenlerdeki bir değişimin bağımlı değişkene etkileri ele alınmıştır. Model 2’de tahmin edilecek modelin hangi yöneme göre belirleneceği Hausman testi yardımıyla çözümlenmiştir. Hausman testi sonucuna göre, modelin sabit etkilere göre mi, yoksa rassal etkilere göre mi tahmin edileceği tespit edilecektir. Tablo 3.7’de Hausman testi sonuçları verilmiştir.



**Tablo 3.7. Model 2-Hausman Testi Sonuçları**

Test Özeti	Ki-kare istatistiği	Serbestlik Derecesi	Olasılık Değeri
Rassal Kesit	22.628912	5	0.0004

Tablo 3.7'deki Hausman testi, modelin sabit etkiler yöntemiyle tahmin edileceğini göstermektedir. Model 2 sabit etkiler yöntemine göre tahmin edileceği için Tablo 3.8'de Sabit Etkili Modele Göre Panel Regresyon Sonuçları gösterilmiştir.

**Tablo 3.8. Model 2-Sabit Etkili Modele Göre Panel Regresyon Sonuçları**

Bağımlı Değişken: GROWTH				
Yöntem: Panel EKK				
Dönem: 1988-2016 (29 yıl)				
Yatay Kesit (Ülke) Sayısı: 24				
Paneldeki Toplam Gözlem Sayısı: 696				
Değişken	Katsayı	Standart Hata	t-istatistiği	Olasılık Değeri
ENFCPI*MKYEAR	0.160522	0.063233	2.538576	0.0114
ENFCPI	-0.028412	0.015715	-1.807948	0.0711
C	3.571694	0.281129	12.70483	0.0000
BUACGDP*MKYEAR	0.230927	0.067503	3.420975	0.0007
BUACGDP	0.210217	0.048392	4.344070	0.0000
MKYEAR	-0.461002	0.335951	-1.372232	0.1705
AR(1)	0.237062	0.039466	6.006679	0.0000

Model 2'deki tahmin edilen modelin sonuçları ise (2.4) nolu denklemde verilmiştir.

$$GROWTH = 0.160522*ENFCPI*MKYEAR - 0.0284412*ENFCPI + 3.571694 + 0.230927*BUACGDP*MKYEAR + 0.210217*BUACGDP + [CX=F] + [AR(1)=0.237062] \quad (2.4)$$

Model 2'de sabit etkili modeldeki panel regresyon sonuçlarına göre, mali kural uygulamasının ekonomik büyümeyi arttırdığı görülmektedir. Tablo 3.8'e göre, bütçe açığındaki bir artış ekonomik büyümeyi arttırmaktadır. Mali kural uygulandıktan sonra meydana gelen bütçe açığının ise ekonomik büyümeyi yine arttırmakta olduğu görülmektedir. Aynı zamanda, mali kural uygulanmadığı durumda enflasyondaki artışın ekonomik büyümeyi azalttığı görülmektedir. Ancak mali kural uygulandıktan sonra enflasyondaki bir artışın ekonomik büyümeyi arttırdığı görülmektedir.

## SONUÇ VE DEĞERLENDİRME

1929 Dünya ekonomik krizinin ardından Keynes'in fikirleriyle yeşeren iradi maliye politikaları özellikle 1950'li yıllardan sonra uygulama alanı bulmuş ve ekonomik sorunların çözümünde etkinliğini 1970'li yıllara kadar sürdürmüştür. Ancak hükümetlere geniş yetkiler tanıyan iradi maliye politikaları sonucu artan kamu harcamaları, bütçe açıklarını ve borçlanmayı beraberinde getirmiş ve bu durum mali disiplinden büyük ölçüde sapmalara yol açmıştır. Nitekim 1973 Petrol krizinin ardından ülkelerde yüksek enflasyon ile birlikte işsizliğin artması bir başka ifadeyle stagflasyon sorunun yaşanması, bir yandan 1970'li yıllara kadar uygulanan iradi maliye politikalarının sorgulanmasına, diğer yandan mali disiplini yeniden tesis edilmesi ve makroekonomik istikrarın sağlanması için mali kuralların yararlı olacağı fikrinin kabul görmesine neden olmuştur.

Mali kurallar fikrinin kabul görmeye başlamasında Anayasal İktisat yaklaşımının akademik ve kurumsal anlamda giderek taraftar toplaması yanı sıra Avrupa Birliği'nin 1992 yılında Maastricht Anlaşmasıyla uluslar üstü düzeyde mali kuralları uygulamaya koyması ile bilgi ve iletişim teknolojilerinin gelişmesi sonucu mali saydamlık ve sorumluluk ahlakının önem kazanmaya başlaması da önemli olmuştur.

Ülke uygulamalarına bakıldığında mali kurallara yönelişin üç ayrı akımla şekillendiğini söylemek mümkündür. Bu bakımdan mali kurallara ilişkin ilk akım, denk bütçe ve denk bütçede altın kural uygulamasıdır. Denk bütçe ve altın kural, 19. yüzyılın ikinci yarısından itibaren ABD'nin birçok eyaletinde ve 1920'li yıllardan itibaren İsviçre'de bazı kantonlarda uygulanmıştır. İkinci akım, İkinci Dünya Savaşı'nın ardından Almanya, İtalya, Japonya, Hollanda gibi ülkelerin para politikası çerçevesinde oluşturulan ekonomik istikrar programlarını destekleyici denk bütçe kurallarını getirmeleridir. Üçüncü ve son akım ise, Yeni Zelanda'nın para politikası kuralı olarak enflasyon hedeflemesi stratejisine geçmesinin ardından 1994 kabul edilen "Mali Sorumluluk Yasası" ile birlikte başlamıştır. Yeni Zelanda'da kabul edilen bu yasanın ardından birçok gelişmiş ve gelişmekte olan ülke, benzer düzenlemelere giderek mali kurallar uygulamaya başlamıştır.

Mali kurallar, vergi, harcama, bütçe ve borçlanma gibi çeşitli mali araçlar üzerine konulan daimi sınırlamalar ve düzenlemeler şeklinde tanımlanabilir. Mali kurallar, söz konusu mali aracın parasal büyüklüğüne sınırlama getirilmesi şeklinde belirlenebileceği gibi, bu araçların başka bir değişkene oranı (örneğin, GSYİH) şeklinde de belirlenebilmektedir. Mali kuralların ülkelerin önceliklerine göre değişen birçok amacı bulunmaktadır. Bununla birlikte

hemen her ülke için genel bir amaçtan bahsedilecek olursa, hükümetlerin popülist eğilimlerini azaltmak, hükümet politikalarına duyulan güveni artırmak ve böylece mali disiplin ile makro ekonomik istikrarı sağlamak olduğu söylenebilir.

Mali kuralların başarılı olabilmesi, uygulamadan beklenen amaçların ve faydaların ortaya çıkabilmesi için mali kuralların doğru önceliklerle hazırlanması, kararlılıkla uygulanması ve uygulama sonuçlarının denetlenmesi gerekir. Kaldı ki Taylor (1993), mali kurallar ve kurumların, yasal veya güçlü bir siyasi taahhüt altına alınmaması, bütçe kurumları tarafından ihtiyatlı bir şekilde uygulanmaması ve denetlenmemesi durumunda beklenen amaçların gerçekleşmesinin mümkün olmayacağını belirtmiştir. Nihayetinde mali kuralların etkinliğini artıran optimal özelliklerin neler olduğuna ilişkin tartışmalar gündeme gelmiştir. Bu tartışmalar sonucunda optimal kuralın taşınması gereken özellikler ortaya konulmaya çalışılmıştır.

Kopits ve Symansky (1998)'e göre, optimal bir mali kuralın taşınması gereken sekiz temel özelliği bulunmaktadır. Buna göre, mali kurallar; iyi tanımlanmış, şeffaf, basit ve sade, esnek, yeterli, zorlayıcı, uyumlu ve etkin olmalıdır. Bu bakımdan mali kurallar, sayısal hedefleri ve kurumsal çerçevede iyi tasarlanmış, hazırlama ve uygulama süreçleri kamuoyuna bildirilme yeteneğine sahip bir şeffaflıkta olmalıdır. Yine mali kurallar kamuoyunun anlayacağı şekilde basit, konjonktüre, iç ve dış şoklara karşı esnek, amaca yönelik hedefleriyle yeterli, hükümetin politik çıkar davranışlarını kısıtlayacak şekilde zorlayıcı olmalıdır. Bununla birlikte mali kurallar, diğer parasal ve finansal politikalarla uyumlu ve maliye politikasının etkinliğini artırıcı nitelikte olmalıdır. Mali kurallar, bu şekilde tasarlanması durumunda kendinden beklenen amaçlara ve faydalara hizmet edebilecek ve etkin bir maliye politikası kuralı olarak ele alınabilecektir.

Mali kurallar literatürde “anayasal-yasal kurallar”, “katı-esnek kurallar”, “reel-nominal kurallar”, “sayısal-sayısal olmayan kurallar ” ve “maliye politikası araçlarına ilişkin kurallar” şeklinde ayrıma tabi tutulabilmektedir. Aslında bu noktada temel tartışma, maliye politikası araçlarına ilişkin sayısal kuralların, anayasal mı yoksa yasalarla mı, katı kurallar mı yoksa esnek kurallar mı şeklinde düzenlemesi gerektiğine ilişkin olmaktadır.

Sayısal mali kurallar, maliye politikası araçları üzerinde mutlak veya oransal kısıtlamaları ifade eder. Bunlar; vergi, harcama, bütçe ve borçlanma kuralları olmak üzere dört başlıkta ele alınmaktadır. Sayısal kurallara gösterilebilecek en iyi örnek Maastricht Kriterleridir. Bu kriterlere göre, AB'ye üye ülkelerin bütçe açığının ülkenin GSYİH'ya oranı

%3'ü; kamu borç stokunun ise %60'ı aşmamalıdır. Sayısal olmayan mali kurallar ise sayısal kuralların etkin uygulanabilmesi için prosedürel düzenlemeleri ifade etmektedir. Bunlar; şeffaflık (saydamlık), hesap verebilirlik, bütçe uygulamalarının denetimi, çok yıllık bütçeleme, bütçe sürecinde uyulması gereken kurallar, ek bütçeye yönelik sınırlamalar ve bütçe uygulama sürecinde açık uçlu uygulamaların sınırlanmasıdır. Ülke uygulamalarına bakıldığında, federal ve merkezi yönetim düzeyinde bütçe ve borç stokuna ilişkin kurallarının, federe ve yerel yönetim düzeyinde ise vergi ve harcama kurallarının yaygın bir şekilde benimsendiği görülmektedir. Bununla birlikte mali kurallar ülke ihtiyaçları ve önceliklerine göre farklı tür ve niteliklere sahip olabilmektedir.

Hükümetlerin siyasi tercihleri ya da ekonomik koşullar değiştiğinde politika yapıcılar mali kurallarda dilediği gibi değişikliğe gidemiyorsa katı kurallar; buna karşılık mali kurallar koalisyon anlaşmaları, orta vadeli programlar, mali sorumluluk yasaları veya yıllık bütçe kanunlarıyla oluşturuluyor ve politika yapıcılar değişikliğe gidebiliyorsa esnek kurallar olarak kabul edilmektedir. Bu açıdan ele alındığında anayasal kuralların yasal kurallara göre, yasal kuralların da koalisyon antlaşması veya siyasi taahhüde göre daha katı kurallar olduğu söylenebilir.

Mali kuralların yararları ve sakıncalarına ilişkin çeşitli görüşler bulunmaktadır. Mali kuralların yararlarına ilişkin görüşler iki başlık altında toplanmaktadır. Bunlardan ilki mali kuralların hükümetlerin popülist eğilimlerine karşı mali disiplini ve sürdürülebilirliği sağlamada yararlı bir araç olacağı görüşüdür. İkincisi ise mali kuralların, fiyat istikrarı başta olmak üzere makroekonomik istikrar ve ekonomik büyüme üzerinde olumlu etkilerinin olacağı düşüncesidir. Mali kurallar üzerine yapılan çalışmalar bu iki görüşü destekler niteliktedir. Örneğin, Dahan ve Strawczynk (2010) tarafından yapılan çalışmada, mali kural uygulamasıyla kamu harcamaları ve bütçe açığında bir azalma tespit edilmiştir. Benzer şekilde Lagona and Padovano (2007) tarafından yapılan bir başka çalışmada ise mali kuralların bütçe açığını kontrol altına aldığı ve azalttığı sonucuna ulaşılmıştır.

Afonso and Jalles (2012) tarafından yapılan çalışmada ise mali kurallar, gelişmiş ülkelerde hükümetlerin ekonomik büyüme üzerindeki olumsuz etkisini azaltarak büyümeyi desteklediği görülmüştür. Benzer şekilde Castro (2011) tarafından yapılan bir başka çalışmada ise mali kural uygulamasıyla ekonomik büyüme rakamlarında artışlar gözlenmiştir. Ayrıca altın kural çerçevesinde kamu yatırımlarının artmasının ekonomik büyümeyi olumlu etkilediği sonucuna ulaşılmıştır. Bu sonuçlar mali kuralların mali disiplinin sağlanmasında yararlı

olduğunu ve makroekonomik değişkenler üzerinde olumlu etkiye sahip olduğunu kanıtlar niteliktedir.

Diğer yandan mali kuralların sakıncalarına ilişkin görüşler de iki başlık altında toplanmaktadır. Bunlardan ilki, sayısal nitelikte (katı) mali kuralların uygulanmasının konjonktür dalgalanmalarına karşı hükümetin elini kolunu bağladığı görüşüdür. Özellikle hükümetlerin hızlı tedbir alması gereken ekonomik kriz dönemlerinde yasal düzeyde ve sayısal olarak belirlenmiş bir mali kurala uyma zorunluluğu, o dönemde maliye politikasından yararlanmayı önleyebilmektedir. Kaldı ki iradi maliye politikası konjonktür dalgalanmalarının olumsuz etkilerini azaltmada önemli bir araç olarak kabul edilmektedir. Mali kurallara getirilen ikinci eleştirileri ise, mali kuralların ancak ikinci en iyi seçenek olabileceği, yani bu kuralların arkasında duran güçlü siyasi irade olmaksızın başarılı olamayacağı, gereksiz ve karmaşık bürokratik işlemlere neden olacağı, kısa vadede etkili bir politika olmadığı düşüncesidir. Ayrıca mali kuralların AB’de olduğu gibi uluslar üstü düzeyde veya bağımsız kurumlar tarafından denetlenmemesi halinde hükümetler için bağlayıcılığının olmayacağı ve seçimle göreve getirilen hükümetlerin serbestçe politika belirleme hakkını sınırlandıracağı şeklindedir. Bu değerlendirmeler ışığında mali kurallar, hükümetlerin popülist eğilimlerini önlemek amacıyla yararlı görülürken, ekonomik konjoktüre karşı maliye politikasının etkinliğini azalttığı için eleştirildiği söylenebilir.

Mali kuralların çeşitli yararları ve sakıncaları olmakla birlikte, gelinen nokta itibariyle önemli olan mali kuralların uygulanıp uygulanmaması değil, uygulanacak olan mali kuralların ülke gerekliliklerine göre nasıl düzenlenmesi gerektiği üzerindedir. Diğer yandan mali kural uygulamalarının hareket noktası politika yapıcılarını etkisiz hale getirmek değil, mali yetkilerin kullanılmasına ilişkin çerçeveyi oluşturarak mali disiplini tesis etmek ve böylece hükümet politikalarına duyulan güveni ve öngörülebilirliği artırmak olacaktır.

Mali kural uygulayan ülke sayısı 1990’lı yılların başında 7 iken, bu sayı 2017 yılına gelindiğinde 100’e yaklaşmıştır. Mali kural uygulayan ülke sayısının giderek artmasında iki unsur ön plana çıkmaktadır. Bunlardan ilki, mali kural uygulayan ülkelerde mali disiplinin sağlanması ve sürdürülmesi yolunda önemli başarılar elde edilmiş olmasıdır. İkincisi ise, mali kural uygulayan ülkelerde makroekonomik performansın olumlu yönde etkilendiği görüşünün giderek yaygınlaşmasıdır.

Bu bakımdan çalışmanın ikinci bölümünde seçilmiş ülke deneyimleri ışığında mali kural uygulamalarının mali disiplinin sağlanması ve sürdürülmesi üzerindeki etkisi

araştırılmıştır. Değerlendirilmeye alınan seçilmiş ülkeler ABD, AB, Yeni Zelanda, Belçika, Danimarka, İsviçre, İngiltere, Şili, Meksika, Arjantin Brezilya ve Türkiye'dir. Ancak Türkiye henüz açık mali kural uygulamamaktadır. Bununla birlikte Türkiye'de 2002 yılında çıkarılan 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun, 2003 yılında çıkarılan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ve 2004 yılında çıkarılan 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu'nun yanı sıra özellikle 2001 Krizinden sonra faiz dışı fazla politikası hayata geçirilmiştir. Reform niteliği taşıyan söz konusu düzenlemeler ve politikaların örtük mali kural niteliği taşıdığı kabul edilmektedir. Seçilmiş ülke deneyimleri ışığında, çalışmada ele alınan her ülke için geçerli olan şu iki sonuçlara ulaşılmıştır:

1. Mali kural uygulamalarıyla birlikte seçilmiş ülkelerde bütçe açıklarının GSYİH'ya oranı azalma eğilimi göstermiştir.
2. Mali kural uygulamalarıyla birlikte seçilmiş ülkelerde bütçe açıklarındaki azalmalar, kamu borç stokunun GSYİH'ya oranı üzerine de olumlu yansımıştır.

Bu çerçevede seçilmiş gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde mali kural uygulamaları ve bu uygulamaların mali disiplin göstergelerine yansımaları incelendiğinde mali kuralların mali disiplinin sağlanmasında yararlı olduğu sonucuna varılmıştır. Bununla birlikte söz konusu seçilmiş ülkelerde mali kural uygulamasıyla birlikte şu bulgulara da ulaşılmıştır:

- ABD ve Arjantin örneğinde olduğu gibi, mali kural uygulamasının terk edilmesiyle birlikte bütçe açıkları ve kamu borçları daha yüksek seviyede gerçekleşmektedir.
- Şili ve Brezilya örneğinde olduğu gibi, mali kurallar çerçevesinde belirlenen hedeflerin kamuoyuna ilan edilmesi ve politika gerçekleştirme sonuçlarının kamuoyuna ilan edilmesi, mali saydamlığın sağlanması ve hükümet politikalarına duyulan güvenin sürmesi açısından önemli olmaktadır.
- AB örneğinde olduğu gibi, mali kuralların basit ve sade olması, mali kuralların anlaşılabilirliği açısından önemli arz etmektedir.
- AB örneğinde olduğu gibi, mali kurallara uymayan ülkelere Aşırı Açık Prosedürünün uygulanması AB içerisinde oluşabilecek negatif dışsallıkların önlenmesi ve mali sorumluluk kavramının yerleşmesi açısından önemli olmaktadır.

- Yeni Zelanda ve Türkiye örneğinde olduğu gibi, açık mali kural uygulamasına geçmeden önce kamu mali yönetiminde yapısal reformların gerçekleştirilmesi mali kuralların başarısı açısından önemli olmaktadır.
- Belçika örneğinde olduğu gibi, mali kuralların güçlü siyasi taahhüt altında yürütülmesi anayasal ve yasal çerçeve olmaksızın mali kuralların başarılı bir şekilde uygulanabileceğini göstermektedir.
- AB ve İngiltere örneğinde olduğu gibi, mali kuralları destekleyecek mali kurumların oluşturulması, politika yapımcıların mali kurallara uyması yönünde ve mali sorumluluk bilincinin yerleşerek mali disiplinin sürdürülmesi açısından önemli olmaktadır.
- İsviçre ve Şili örneğinde olduğu gibi, ekonomik kriz dönemlerinde beklenen şekilde bütçe açıkları ve kamu borçlarının seyri kötüleşmiştir. Bu durum mali kuralların ekonomik kriz ve doğal afet gibi beklenmedik şoklara karşı cayma şartlarıyla birlikte oluşturulması gerekliliğini ortaya koymaktadır.
- ABD ve İsviçre örneğinde olduğu gibi, alt eyaletler ve kantonlar düzeyinde uygulanan mali kurallar, federal devletin bütçe dengesi üzerine olumlu yansımakta ve bu şekilde mali disiplinin sağlanmasına katkı sağlamaktadır.

Mali kurallar üzerine yapılan akademik çalışmalarda daha çok bu uygulamaların teorik çerçevesinin ve mali disiplinin sağlanmasına yaptığı katkının ele alındığı görülmektedir. Ancak son yıllarda mali kuralların teorik çerçevesi ve mali disiplinin sağlanmasına yaptığı katkıdan ziyade makroekonomik performans üzerindeki etkisi üzerine çalışmalar öne çıkmaktadır. Bunun nedeni ise mali kural uygulamalarının fiyat istikrarı, makroekonomik istikrar ve ekonomik büyümeyi olumlu etkilediği görüşünün oluşmasıdır.

Bu bakımdan çalışmanın üçüncü ve son bölümünde, mali kuralların makroekonomik performans üzerindeki etkisi, seçilmiş ülkeler üzerinden ekonometrik analiz yapılarak test edilmiştir. Mali kural uygulayan seçilmiş 24 ülkenin 1988-2016 yıllarını kapsayan 29 yıllık dönemde mali kural uygulaması öncesi ve sonrası bütçe açığı, enflasyon oranı ve büyüme oranları, uygun model ve ekonometrik yöntem yardımıyla ölçülmüştür. Örneklem hacmine OECD(2017)'nin veri tabanından ulaşılmıştır.

Mali kuralların makro ekonomik performans üzerine etkisi bütçe açığı, enflasyon oranı ve büyüme oranı değişkenleri üzerinden mali kural uygulama öncesi ve sonrası dönem ayrımı yapılarak ve 2 ayrı model kurularak araştırılmıştır. Yaptığımız panel regresyon analiz sonuçları şöyledir:

Model 1: Rassal etkili modeldeki panel regresyon sonuçlarına göre, mali kural uygulamasının bütçe açığı üzerinde negatif bir etkisi vardır ve istatistiksel olarak anlamlıdır. Bu sonuç, mali kural uygulandıktan sonra bütçe açıklarının azaldığını ifade etmektedir. Mali kural uygulandıktan sonra enflasyon, bütçe açığını azaltmakta ve istatistiksel olarak anlamlı çıkmaktadır. Bu sonuç, mali kural uygulandıktan sonra oluşan enflasyonun, kamu harcamalarının artışı azaltarak bütçe açığı üzerinde olumlu bir etki oluşturduğunu ifade etmektedir. Ayrıca ekonomik büyümedeki bir artışın bütçe açığını arttırdığı görülmektedir.

Model 2: Sabit etkili modeldeki panel regresyon sonuçlarına göre ise, mali kural uygulamasının ekonomik büyümeyi arttırdığı görülmektedir. Yine bütçe açığındaki bir artış ekonomik büyümeyi arttırmaktadır. Mali kural uygulandıktan sonra meydana gelen bütçe açığının ise ekonomik büyümeyi yine arttırmakta olduğu gözlenmektedir. Bu sonuç mali kuralların ekonomik büyüme üzerinde olumsuz bir etkiye sahip olmadığını göstermektedir. Aynı zamanda, mali kural uygulanmaması durumunda enflasyondaki artışın ekonomik büyümeyi azalttığı görülmektedir. Ancak mali kural uygulanmasından sonra ise enflasyondaki bir artışın ekonomik büyümeyi arttırdığı görülmektedir. Bu sonuç, fiyat istikrarı ve ekonomik büyümenin mali kural uygulamalarından olumlu etkilendiğini göstermektedir.

Model 1 ve 2'den elde edilen bulgulara göre, iki sonuca ulaşılmaktadır. Bunlardan ilki, mali kurallar uygulamalarıyla birlikte bütçe açıkları azalmakta ve böylece mali kurallar mali disiplinin sağlanmasına yardımcı olmaktadır. Bu bulgular, Dahan ve Strawczynk (2010) ile Lagona ve Padovano (2007)'in ulaştığı sonuçları desteklemektedir. İkincisi ise mali kural uygulamalarıyla birlikte fiyat istikrarı, makroekonomik istikrar ve ekonomik büyüme olumlu etkilenmektedir. Bu bulgular, Afonso and Jalles (2012) ile Castro (2011)'un ulaştığı sonuçları desteklemektedir.

Çalışma sonuçları, mali kuralların mali disiplinin sağlanmasına yardımcı olduğunu ve makroekonomik performansı olumlu etkilediğini göstermiştir. Türkiye'de 2001 Krizi sonrası kamu mali yönetimi alanında yapılan düzenlenmelerin örtük mali kural niteliği taşımakla birlikte, açık mali kural uygulamalarına geçilmesi yönünde kurumsal alt yapının oluşturulduğunu göstermektedir. Türkiye'de açık mali kurallara geçilmesi halinde mali



öngörülebilirlik artacak, mali sorumluluk ahlakı güçlenecek ve böylece hükümet politikalarına duyulan güven artacaktır. Türkiye’de son dönemde sağlanan mali disiplinin açık kurallarla desteklenmesi halinde, makroekonomik performansın da olumlu etkileneceği yönünde ipuçları vermektedir.



## KAYNAKLAR

### Tezler, Makaleler ve Bildiriler

Advisory Commission on Intergovernmental Relations, (1995) “Tax and Expenditure Limits on Local Government”, Center for Urban Policy and the Environment Indiana University, March 1995.

Afonso, A. ve Jalles, J.T. (2012), “Do Fiscal Rules Matter For Growth?”, School of Economics and Management, WP 07/2012.

Afşar, Bilge; Kalaycı, İrfan ve Gündüz, Mehmet Akif (2014), “Gelişmekte Olan Ülkelerde Cari Açık, Büyüme ve Yatırım Malı İthalatı Üçgeni: Türkiye Örneği Üzerine Bir Uygulama (2001-2012)” , İşletme ve İktisat Çalışmaları Dergisi, Cilt 2, Sayı 4, 2014, ss.129-138.

Akçay, B. (2008), “Avrupa Birliği'nin Ekonomik Kriterleri”, Maliye Dergisi, Sayı 155,s. 11-38. Erişim: 12 Nisan 2017.

[http://dergiler.sgb.gov.tr/calismalar/maliye\\_dergisi/yayinlar/md/155/02.Belgin.AKCAI.pdf](http://dergiler.sgb.gov.tr/calismalar/maliye_dergisi/yayinlar/md/155/02.Belgin.AKCAI.pdf)

Alesina, A., and Perotti, R. (1996), Income Distribution Political Instability and Investment, IMF Working Paper No. 4486, p. 1-33. Erişim: 6 Mart 2016.

Alptekin, Volkan (2009), “Türkiye’de Dış Ticaret - Reel Döviz Kuru İlişkisi: Vektör Otoregresyon (Var) Analizi Yardımıyla Sınanması” Niğde Üniversitesi İİBF Dergisi, 2009, Cilt:2, Sayı: 2, s.132-149.

Annett, A.(2006), “Enforcement and the Stability and Growth Pact: How Fiscal Policy Did and Did Not Change Under Europe’s Fiscal Framework”, IMF Working Paper, WP/06/116.

Arellano, Manuel ve Bond, Stephen (1991), “Some Tests of Specification for Panel Data: Monte Carlo Evidence and an Application to Employment Equations” Review of Economic Studies, Volume:58, Issue:2, s.277-297.

Atılgan, H. (2010), “Anayasal Mali Kuralların Gerekliliği”, Mali Kurallar, Maliye Politikası Yönetiminde Yeni Bir Eğilim: Vergi, Harcama, Borçlanma vs. Üzerine Kurallar ve Sınırlamalar, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Yayın no. 2010/408, s. 247-258. Erişim: 25 Mart 2016.

[https://www.researchgate.net/publication/319159414\\_MALI\\_KURALLAR\\_Maliye\\_Politikas](https://www.researchgate.net/publication/319159414_MALI_KURALLAR_Maliye_Politikas)

[i Yonetiminde Yeni Bir Egilim Vergi Harcama Borçlanma vs Uzerine Kurallar ve Sinirl amalar](#)

Avrupa Birliği Genel Sekreterliği (2011). “Avrupa Birliği’nde Küresel Finansal Krize Karşı Alınan Önlemler ve Birliğin Rekabet Gücünün Arttırılmasına Yönelik Girişimler: Euro Rekabet Paktı”.

Aysu, A. (2010), “Avrupa Birliği’nde Maliye Politikası Kurallarının İhlaline İlişkin Yaptırımlar”, Mali Kurallar, Maliye Politikası Yönetiminde Yeni Bir Eğilim: Vergi, Harcama, Borçlanma vs. Üzerine Kurallar ve Sınırlamalar, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Yayın no. 2010/408, s. 216-228. Erişim: 25 Mart 2016.

[https://www.researchgate.net/publication/319159414\\_MALI\\_KURALLAR\\_Maliye\\_Politikas\\_i\\_Yonetiminde\\_Yeni\\_Bir\\_EgilimVergi\\_Harcama\\_Borçlanma\\_vs\\_Uzerine\\_Kurallar\\_ve\\_Sinirl amalar](https://www.researchgate.net/publication/319159414_MALI_KURALLAR_Maliye_Politikas_i_Yonetiminde_Yeni_Bir_EgilimVergi_Harcama_Borçlanma_vs_Uzerine_Kurallar_ve_Sinirl amalar)

Ayuso-I-Casals, J. ve diğerleri, (2007) “Beyond the SGP - Features and Effects of EU

Bails D. ve Tieslau A.M. (2000), ‘The Impact of Fiscal Constitutions on State and Local Expenditures’, Cato Journal, Vol. 20, No. 2, 255-277.

Bali, B.B. ve Çelen, M. (2010), “Avrupa Birliği’nde Mali Kurallar”, Mali Kurallar, Maliye Politikası Yönetiminde Yeni Bir Eğilim: Vergi, Harcama, Borçlanma vs. Üzerine Kurallar ve Sınırlamalar, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Yayın no. 2010/408, s. 181-216. Erişim: 25 Mart 2016.

[https://www.researchgate.net/publication/319159414\\_MALI\\_KURALLAR\\_Maliye\\_Politikas\\_i\\_Yonetiminde\\_Yeni\\_Bir\\_EgilimVergi\\_Harcama\\_Borçlanma\\_vs\\_Uzerine\\_Kurallar\\_ve\\_Sinirl amalar](https://www.researchgate.net/publication/319159414_MALI_KURALLAR_Maliye_Politikas_i_Yonetiminde_Yeni_Bir_EgilimVergi_Harcama_Borçlanma_vs_Uzerine_Kurallar_ve_Sinirl amalar)

Bali, B.B. ve Çelen, M. (2010), “Avrupa Birliği’nde Mali Kurallar”, Mali Kurallar, Maliye Politikası Yönetiminde Yeni Bir Eğilim: Vergi, Harcama, Borçlanma vs. Üzerine Kurallar ve Sınırlamalar, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Yayın no. 2010/408, s. 181-215.

Baltagi, Badi H. and Kao, Chihwa (2000), “Nonstationary Panels, Cointegration in Panels and Dynamic Panels: A Survey” Center for Policy Research Working Paper No. 16, Syracuse University SURFACE, Spring 2000, pp.1-44.

Barbieri, Laura (2006), “Panel Unit Root Tests: A Review” Journal of Econometrics, 10 (4), s.41-67.

Barutçu, Emre ve Arslan, Ünal (2016), “Dışa Açıklık ile Finansal Gelişme Arasındaki İlişki: G 20 Ülkeleri Örneği” İnsan Ve Toplum Bilimleri Araştırmaları Dergisi, Cilt: 5, Sayı: 3, 2016 Sayfa: 403 – 427.

Biraschi, P. (2008), “Searching for the Optimal EMU Fiscal Rule: An Expost Analysis of the SGP Reform Proposals”, Ministry of Economy and Finance Department of the Treasury Working Papers, No. 7, 1- 42. Erişim: 12 Nisan 2017.

[https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1417424](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1417424)

Blöndal, J.R. ve Ruffner, M. (2004), “Budgeting in Denmark”, OECD Journal on Budgeting, 4:1, 2004, 49-80.

Bohn, H. ve Inman, R.P. (1996), “Balanced Budget Rules and Public Deficits: Evidence From the US States”, NBER Working Paper Series, Working Paper No. 5533, April. Erişim: 6 Mart 2016. <http://www.nber.org/papers/w5533>

Boran, E., (2008), “Brezilya’dakine Benzer Bir Mali Sorumluluk Düzenlemesi Yapılmalı” Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı, Politika Notu 2008.

Bozdağlıoğlu, E. Yasemin ve Özpınar, Ömer (2011), “Türkiye’ye Gelen Doğrudan Yabancı Yatırımların Türkiye’nin İhracat Performansına Etkilerinin Var Yöntemi İle Tahmini” Dokuz Eylül Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, Cilt: 13, Sayı: 3, Yıl: 2011, ss. 39-63.

Bozgeyik, Y. (2013), “Türkiye ve Diğer OECD Ülkelerinde Mali Kuralların Etkinliği: 1994-2010 Dönemi” Anemon, Cilt 2, Sayı. 1. Erişim: 24 Kasım 2016.

<http://dergipark.ulakbim.gov.tr/anemon/article/view/5000106911>

Bozoklu, Şeref ve Yılandı, Veli (2013), “Finansal Gelişme ve İktisadi Büyüme Arasındaki Nedensellik İlişkisi: Gelişmekte Olan Ekonomiler İçin Analiz” Dokuz Eylül Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Cilt:28, Sayı: 2, Yıl:2013, ss.161-187.

Brennan, G. And Buchanan, J. M. (1977), “Towards A Tax Constitution for Leviathan”, in: Journal of Public Economics, No. 8. Erişim: 25 Nisan 2017.

<https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/0047272777900019>

Brzozowski, M. and Słwowska-Gorzelak, J. (2010), “The Impact Of Fiscal Rules on Fiscal Policy Volatility”, Journal of Applied Economics. Vol XIII, No. 2, November, pp. 205-231.

Brzozowski, M. ve Siwowska -Gorzelak, J., (2010) “The Impact of Fiscal Rules of Fiscal Policy Volatility”, Journal of Applied Economics, Vol XIII, No.2, 2010.

Buchanan, J.M and Wagner, R.E. (1977),” Fiscal responsibility in constitutional democracy ” p. 1-8. Erişim: 1 Mart 2017. [https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-1-4684-7125-0\\_5](https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-1-4684-7125-0_5)

Buiter, W. (2003), “Ten Commandments for a Fiscal Rule in E(M)U”, Oxford Review of Economic Policy, 19:1,84-99. Erişim: 12 Nisan 2017. <https://academic.oup.com/oxrep/article-abstract/19/1/84/399227>

Buti M., Eijffinger, S. ve Franco, D. (2003), “Revisiting the Stability and Growth Pact: Grand Design or Internal Adjustment?” European Economy European Commission Directorate-General for Economic and Financial Affairs Economic Papers, No. 180. Erişim: 12 Nisan 2017. [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=374461](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=374461)

Castro, V., (2011) “The impact of the European Union Fiscal Rules on Economic Growth”, Journal of Macroeconomics, 33, 2001, p.324-326.

Choi, I. (2002), "Combination Unit Root Tests for Cross Sectionally Correlated Panels", mimeo, Hong Kong University of Science and Technology, 1-26.

Civriz , M. (2010), “Türkiye’de Mali Disiplini Sağlamaya Yönelik Mali Hükümler ve Mali Kural Benzeri Uygulamalar”, Mali Kurallar, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Yayın no. 2010/408, s. 347-390. Erişim: 25 Mart 2016. [https://www.researchgate.net/publication/319159414\\_MALI\\_KURALLAR\\_Maliye\\_Politikas\\_i\\_Yonetiminde\\_Yeni\\_Bir\\_Egilib\\_Vergi\\_Harcama\\_Borclanma\\_vs\\_Uzerine\\_Kurallar\\_ve\\_Sinirl\\_amarlar](https://www.researchgate.net/publication/319159414_MALI_KURALLAR_Maliye_Politikas_i_Yonetiminde_Yeni_Bir_Egilib_Vergi_Harcama_Borclanma_vs_Uzerine_Kurallar_ve_Sinirl_amarlar)

Cottarelli, C. (2009), “Fiscal Rules—Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances”, IMF Fiscal Affairs Department, S.1-70. Erişim:18 Mayıs 2017 <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2009/121609.pdf>

Creel, J. (2003), “Ranking Fiscal Policy Rules: the Golden Rule of Public Finance vs. the Stability and Growth Pact”. OFCE, No. 2003-04. Erişim: 12 Nisan 2017.  
[https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=826285](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=826285)

Çelik, K. (2009). “Mali disiplinin sağlanmasında mali kuralların rolü: Türkiye örneği, 2000-2008” (Yüksek Lisans Tezi). Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalı, Eskişehir.

Çetin, M. ve Ecevit, E. (2010), “Sağlık Harcamalarının Ekonomik Büyüme Üzerindeki Etkisi: OECD Ülkeleri Üzerine Bir Panel Regresyon Analizi” Doğu Üniversitesi Dergisi, 11 (2) 2010, 166-182.

Dahan, M., Strawczynski, M., “Fiscal Rules and Government Expenditure Composition in OECD Countries”, CESifo Working Paper No.3088, Journal of Policy Analysis and Management, Vol. 32/3, 2010.

de Mello, L. P.M. Kongsrud and R. Price (2004), “Saving Behaviour and the Effectiveness of Fiscal Policy”, Economics Department Working Papers, No. 397, Paris.

Debrun, X. vd. “Tied to the Mast? National Fiscal Rules in the European Union”, Economic Policy, 23:54, 2008, 298-362. Erişim: 6 Mart 2016.  
[https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1108480](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1108480)

Debrun, X., Epstein, N., Symansky, S. (2008), “A New Fiscal Rule: Should Israel “Go Swiss?””, IMF Working Paper, WP/08/87, 2008.

Dedeoğlu, E. (2010), “Mali Kural Nasıl İşler?”, Tepav Politika Notu, 1-16.

Demir, M. ve İnan M. (2011), “Türkiye’de Mali Kural”, Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi 13/2, s. 25-66. Erişim: 08 Mayıs 2017.  
<http://dergipark.gov.tr/download/article-file/287338>

Demirel, Baki ve Karanfil, Nagehan (2015), “Bankacılık Sektöründe Banka Kırılganlık Endeksini Belirleyen Faktörler” International Conference on Economics II, Yayın No:1693672.

Dökmen, Gökhan (2012), “Yolsuzlukların Vergi Gelirleri Üzerindeki Etkisi: Dinamik Panel Veri Analizi” Doğu Üniversitesi Dergisi, 13 (1) 2012, 41-51.

Drazen, A. (2002), “Fiscal Rules From A Political Economy Perspective”, 2002, p.1-29. Erişim: 12 Nisan 2017. <http://primage.tau.ac.il/libraries/brender/booksf/1615545.pdf>.

Egeli, Hüseyin Avni ve Egeli, Pınar (2007), “İhracat-Millî Gelir İlişkisi: Asya Ülkeleri Üzerine Panel Veri Analizi” Uluslararası Asya Ve Kuzey Afrika Çalışmaları Kongresi, Bilkent Üniversitesi, Eylül 2007, s.101-118.

Enders, Walter (2014), “Applied Econometric Time Series” John Wiley&Sons, New Jersey. España, 2012, No. 1208.

European Commission. “National Numerical Fiscal Rules For Sound Public Finances”, in: Servaas Deroose & Christian Kastrop (Ed), The Quality of Public Finances Occasional Papers, 37, Belgium, 2008, 91-128.

Fatás, A., Mihov, I. (2003), “On Constraining Fiscal Policy Discretion in EMU”, *Oxford Review of Economic Policy*, Volume 19, Issue 1, 1 March 2003, Pages 112–131. Erişim: 6 Mart 2016.

<https://academic.oup.com/oxrep/articleabstract/19/1/112/399252?redirectedFrom=PDF>

Finland Ministry of Finance (2007), Fiscal Policy Rules and the Reform of Spending Limits in Finland, Ministry of Finance Budget Department, Helsinki. Erişim: 25 Temmuz 2017. [www.vm.fi](http://www.vm.fi).

Fiti, T. (2005), “Discretion Versus Rules in Fiscal Policy”, Erişim: 16 Nisan 2017. [http://www.finance.gov.mk/gb/bulletins/12-05/12\\_ang\\_fiti.pdf](http://www.finance.gov.mk/gb/bulletins/12-05/12_ang_fiti.pdf)

Franco, D. vd. (2002). “Fiscal Policy in Europe: The Role of Fiscal Rules”, 95th Annual Conference on Taxation, Orlando, Florida, p. 1-17. Erişim: 1 Mart 2017. [http://www.jstor.org/stable/41954259?seq=1#page\\_scan\\_tab\\_contents](http://www.jstor.org/stable/41954259?seq=1#page_scan_tab_contents)

Gali, J. ve Perotti. R. (2003), “Fiscal Policy and Monetary Integration in Europe”, NBER Working Paper, No. 9773, 2003.

Gali, J. ve Perotti. R., “Fiscal Policy and Monetary Integration in Europe”, NBER Working Paper, No. 9773, 2003.

Goldfajn, I ve Guardia, E.R. (2003), “Fiscal Rules and Debt Sustainability in Brazil”, Banco Centra do Brasil Technical Notes, No.39, July 2003.





Güneş, Ş. (2007), “İmalat Sektöründe Verimlilik ve Reel Ücret İlişkisi: Bir Koentegrasyon Analizi” Yönetim ve Ekonomi, Yıl:2007, Cilt:14, Sayı:2, Celal Bayar Üniversitesi, İ.İ.B.F. Manisa.

Gürkan, C. ve Karahanoğulları, Y. (2010), “Bütçeyi Özerkleştirmek: Mali Kurallar ve Kurullar”, Maliye Dergisi, sayı 158. s. 547-569. Erişim: 2 Ocak 2016.  
[https://dergiler.sgb.gov.tr/calismalar/maliye\\_dergisi/yayinlar/md/158/29.Ceyhun.GURKAN\\_YiGit.KARAHANOGULLARI.pdf](https://dergiler.sgb.gov.tr/calismalar/maliye_dergisi/yayinlar/md/158/29.Ceyhun.GURKAN_YiGit.KARAHANOGULLARI.pdf)

Halaç, U. ve Kuştepe, Y. (2008), “Türkiye’de Bölgesel Gelirin Yakınsaması: Gelir Dağılımı Açısından Bir Değerlendirme” Dokuz Eylül University, Faculty of Business, Department of Economics, Discussion Paper Series, No:08/01, February 2008.

Hallerberg, M., Strauch, R. ve von Hagen, J. (2004), The Design of Fiscal Rules and Forms of Governance in European Union Countries. European Central Bank Working Paper Series, No. 419, p.1-34. Erişim: 26 Ocak 2016  
<https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpwps/ecbwp419.pdf?ce2d18d025ac6a7d5abfe5961d376e96>

Hallet, A.H. ve Lewis, J. (2007), “Debt, Deficit, and the Accession of the New Member States to the Euro”, The Journal of Political Economy, 23.

Harris, M., L. Matyas ve P. Sevestre (2008), “Dynamic Models for Short Panels” The Econometrics of Panel Data, Third Edition, s.249-278.

Helvacı, B. (2008), “Türkiye’de Bölgesel Fiyat Yakınsaması” Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Ege Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İktisat Ana Bilim Dalı, İzmir.

Hemming, R. (2003), “Policies to Promote Fiscal Discipline”, Fiscal Affairs Department, IMF, p.1-17. Erişim: 5 Nisan 2016.  
<https://www.nottingham.ac.uk/gep/documents/conferences/2003/tulane-conf-2003/hemming-2003.pdf>

Herwartz, H. ve Siedenburg, F. (2008), “Homogeneous Panel Unit Root Tests Under Cross Sectional Dependence: Finite Sample Modifications And The Wild Bootstrap” Comput Stat Data Anal 53(1):137–150.

Hoechle, D. (2007), “Robust Standard Errors for Panel Regressions with Cross-Sectional Dependence”, The Stata Journal, 7 (3): 281-312.

Hogan, J. J. (1985) “On Yıl Sonra: Amerikan Kongre Bütçesi ve Borç Tavanı Kontrol Yasası 1974,” Kamu İdaresi 63:2, 1985: 133-149.

Holtz-Eakin, D, W. Newey ve H. Rosen (1988), “Estimating Vector Autoregressions With Panel Data” Econometrica, 56(6), pp.1371-1395.

Hoofman D. ve Hogan T.(2005), ‘The Taxpayer’s Bill of Rights: Evidence from Colorado and Implications for Arizona’, ASU W.P.Carey School of Business.

Hsiao, C. (2005), “Why Panel Data?” The Singapore Economic Review, 143-154.

Hsiao, Cheng (2003), “Analysis of Panel Data” Second Edition, The Edinburgh Building, United Kingdom, Cambridge: Cambridge University Press.

Hurlin, Christophe and Mignon, Valerie (2007), “Second Generation Panel Unit Root Tests” <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00159842/document>

Hurlin, Christophe and Venet, Bapiste (2001), “Granger Causality Tests in Panel Data Models with Fixed Coefficients” Eurisco, Universite Paris IX Dauphin.

Hürcan, Y.G. (1999), “Mali Disiplinin Sağlanmasında Yasal Düzenlemelerin Yeri, Önemi, Dünya Uygulamaları ve Türkiye Örneğinin İncelenmesi”,T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, Ekonomik Araştırmalar Genel Müdürlüğü, Araştırma ve İnceleme Dizisi 23, Ankara

Im, Kyung S., M.H. Pesaran ve Y. Shin (2003), “Testing For Unit Roots in Heterogeneous Panels” Journal of Econometrics 115 (2003), s.53-74, ELSEVIER.

Im, Kyung S., M.H. Pesaran ve Y. Shin (2003), “Testing For Unit Roots in Heterogeneous Panels” Journal of Econometrics 115 (2003), s.53-74, ELSEVIER.

Işığışok, E.(1994), “Zaman Serilerinde Nedensellik Çözümlemesi” Uludağ Üniversitesi Yayınevi, Bursa.

İnal, A. (2009), “Durağan Olmayan Paneller Ve Bir Uygulama” Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Çukurova Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ekonometri Anabilim Dalı, Adana.

İskenderoğlu, Ö.; Karadeniz, E. ve Önal, Y. B. (2011), “Gibrat Orantılı Etki Yasasının İMKB Turizm Şirketleri Üzerinde Sınanması” 12.Ulusal Turizm Kongresi, 30 Kasım-4 Aralık 2011, Akçakoca, Düzce, s.488-494.

Kalem, A. (2015), “Türkiye’deki Kamu Yatırımlarının Özel Sektör Yatırımlarına Etkisinin İncelenmesi” T.C. Kalkınma Bakanlığı, Uzmanlık Tezi, Yatırım Programlama, İzleme Ve Değerlendirme Genel Müdürlüğü, Mart 2015, Ankara.

Karakurt, B. ve Akdemir, T., (2010) “Türkiye’de Mali Kural Uygulamaları: Sayısal Olmayan Kurallardan Sayısal Kurallara Geçiş”, Mali Kurallar, Maliye Politikası Yönetiminde Yeni Bir Eğilim: Vergi, Harcama, Borçlanma vs. Üzerine Kurallar ve Sınırlamalar, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Yayın no. 2010/408, s. 320-346. Erişim: 25 Mart 2016. [https://www.researchgate.net/publication/319159414\\_MALI\\_KURALLAR\\_Maliye\\_Politikas\\_i\\_Yonetiminde\\_Yeni\\_Bir\\_Egiliborçlanma\\_vs\\_Uzerine\\_Kurallar\\_ve\\_Sinirlamalar](https://www.researchgate.net/publication/319159414_MALI_KURALLAR_Maliye_Politikas_i_Yonetiminde_Yeni_Bir_Egiliborçlanma_vs_Uzerine_Kurallar_ve_Sinirlamalar)

Karakurt, B., Akdemir,T. (2010),” Türkiye’de Mali Kural Uygulamaları: Sayısal Olmayan Kurallardan Sayısal Kurallara Geçiş”, Mali Kurallar, Maliye Politikası Yönetiminde Yeni Bir Eğilim: Vergi, Harcama, Borçlanma vs. Üzerine Kurallar ve Sınırlamalar, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Yayın no. 2010/408, s. 320-347. Erişim: 25 Mart 2016. [https://www.researchgate.net/publication/319159414\\_MALI\\_KURALLAR\\_Maliye\\_Politikas\\_i\\_Yonetiminde\\_Yeni\\_Bir\\_Egiliborçlanma\\_vs\\_Uzerine\\_Kurallar\\_ve\\_Sinirlamalar](https://www.researchgate.net/publication/319159414_MALI_KURALLAR_Maliye_Politikas_i_Yonetiminde_Yeni_Bir_Egiliborçlanma_vs_Uzerine_Kurallar_ve_Sinirlamalar)

Kaya, F. (2009), Mali Kural Uygulamaları ve Türkiye İncelemesi, DPT Uzmanlık Tezi, Ankara.

Kaya, F. (2010), “Türk Kamu Mali Yönetiminde Örtük Mali Kurallar Ve Ülke Tecrübelerinin Değerlendirilmesi”, Mali Kurallar, Maliye Politikası Yönetiminde Yeni Bir Eğilim: Vergi, Harcama, Borçlanma vs. Üzerine Kurallar ve Sınırlamalar, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Yayın no. 2010/408, s. 380-406. Erişim: 25 Mart 2016. [https://www.researchgate.net/publication/319159414\\_MALI\\_KURALLAR\\_Maliye\\_Politikas\\_i\\_Yonetiminde\\_Yeni\\_Bir\\_Egiliborçlanma\\_vs\\_Uzerine\\_Kurallar\\_ve\\_Sinirlamalar](https://www.researchgate.net/publication/319159414_MALI_KURALLAR_Maliye_Politikas_i_Yonetiminde_Yeni_Bir_Egiliborçlanma_vs_Uzerine_Kurallar_ve_Sinirlamalar)

Kayahan, L. ve Hepaktan, C. E. (2016), “Türkiye’de Elektronik Ticaret Hacmini Etkileyen Faktörlere İlişkin Var Analizi (2005-2015)” Ardahan Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Sayı: 4, Güz 2016, ss. 159-190.

Kearney, C.ve Monadjemi, M. (1990) “Fiscal Policy and Current Account: International Evidence on the Twin Deficit” Journal of Macroeconomics, 12(2), pp. 197–217.

Kennedy, S. ve Robbins, J. (2001), “The Role of Fiscal Rules in Determining Fiscal Performance”, Department of Finance Working Paper, No. 16, p.1-30. Erişim: 12 Mart 2017 <https://www.fin.gc.ca/pub/pdfs/wp2001-16e.pdf>

Kesik, A. ve Bayar, N. (2010), “Uluslararası Uygulamalar Işığında Mali Kurallar ve Mali Disiplin”, Mali Kurallar, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Yayın no. 2010/408, s. 46-63. Erişim: 25 Mart 2016. [https://www.researchgate.net/publication/319159414\\_MALI\\_KURALLAR\\_Maliye\\_Politikas\\_i\\_Yonetiminde\\_Yeni\\_Bir\\_Egilibirgim\\_Vergi\\_Harcama\\_Borclanma\\_vs\\_Uzerine\\_Kurallar\\_ve\\_Sinirlenimler](https://www.researchgate.net/publication/319159414_MALI_KURALLAR_Maliye_Politikas_i_Yonetiminde_Yeni_Bir_Egilibirgim_Vergi_Harcama_Borclanma_vs_Uzerine_Kurallar_ve_Sinirlenimler)

Khrisnakumar, A.S. (2007), “In Defense of Debt Limit Statute”, St. John’s University School of Law, Legal Studies Research Paper Series, Paper 00-71, April.

Kıymalıoğlu, U. ve Ayoğlu, D. (2006). Dynamic Agglomeration Economies and the Case of Turkey: Panel Data Analysis. İktisat, İşletme ve Finans Dergisi, 21(249).

Kiewiet, R.D. ve Szakaly, K. (1996), “Constitutional Limitations on Borrowing: An Analysis of Bonded Indebtedness”, The Journal of Law, Economics & Organizations, Vol. 12, No. 11.

Koç, A. ve Sarıca, D. (2016), “Seçilmiş OECD Ülkelerinde Neo-Liberal Dönemde Emek Gelirlerinin Payı ile Sendikal Örgütlenme Düzeyi Arasındaki İlişkinin Analizi” Journal of Current Researches on Business and Economics (JoCREBE), Vol.6, Issue:2, pp.29-56.

Kopits, G. (2001), “Fiscal Rules: Useful Policy Framework or Unnecessary Ornament?”, IMF Working Paper 01/145, p.3-22. Erişim: 15 Nisan 2017. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2001/wp01145.pdf>

Kopits, G. ve Symansky, S. (1998), Fiscal Policy Rules. IMF Occasional Paper, No. 162, p.1-45. Erişim: 14 Mayıs 2017 <https://www.imf.org/en/Publications/Occasional-Papers/Issues/2016/12/30/Fiscal-Policy-Rules-2608>

Kostakoğlu, S.Fatih; Yıldırım, S. ve Esen, E. (2017), “Yazılım Korsanlığı Üzerine Bir Uygulama: PANIC Analizi” V. Anadolu International Conference in Economics, May 11-13, 2017, Eskişehir, Turkey.

Kowalcky, L.K. ve LeLoup, L.T. (1993), “Congress and the Politics of Statutory Debt Limitation”, Public Administration Review, Vol. 53, No.1, January- February.

Kök, R. ve Şimşek, N. (2009), Panel Veri Analizi, Erişim: 16 Nisan 2018.  
<http://debis.deu.edu.tr/userweb//recep.kok/dosyalar/panel2.pdf>

[Krogstrup](#), S. ve Wälti, S. (2008), “Do fiscal rules cause budgetary outcomes?”, Econpapers, Public Chose, 2008, Vol. 136, Issue 1, 123-138. Erişim: 1 Mart 2016  
[https://econpapers.repec.org/article/kappubcho/v\\_3a136\\_3ay\\_3a2008\\_3ai\\_3a1\\_3ap\\_3a123-138.htm](https://econpapers.repec.org/article/kappubcho/v_3a136_3ay_3a2008_3ai_3a1_3ap_3a123-138.htm)

Krol, R. (1997), “A Survey of the Impact of Budget Rules on State Taxation, Spending, and Debt”, Cato Journal, Vol.16, no.3, Winter, ss.295-307.

Kumar, V., Leona, R.P. and Gasking, J.N. (1995), “Aggregate and Disaggregate Sector Forecasting Using Consumer Confidence Measures” International Journal of Forecasting Elsevier, 11(3), pp.361-377.

Kumar, V., Leona, R.P. and Gasking, J.N. (1995), “Aggregate and Disaggregate Sector Forecasting Using Consumer Confidence Measures” International Journal of Forecasting Elsevier, 11(3), pp.361-377.

Lagona, F. ve [Padovano](#), F. (2007), “A nonlinear principal component analysis of the relationship between budget rules and fiscal performance in the European Union” Econpapers, Public Chose, 2007, Vol. 130, Issue 3, 401-436. Erişim: 1 Mart 2016  
[https://econpapers.repec.org/article/kappubcho/v\\_3a130\\_3ay\\_3a2007\\_3ai\\_3a3\\_3ap\\_3a401-436.htm](https://econpapers.repec.org/article/kappubcho/v_3a130_3ay_3a2007_3ai_3a3_3ap_3a401-436.htm)

Levin, Andrew, C. Lin ve C.J. Chu (2002), “Unit Root Tests in Panel Data: Asymptotic and Finite-Sample Properties” Journal of Econometrics 108 (2002) pp.1-24, ELSEVIER.

Ljungman, G. (2008). “Fiscal Rules - Beneficially Binding?” Erişim: 12 Nisan 2016.  
[https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2004275](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2004275)

Lledó, V., Yoon, S., Fang, X., Mbaye, S., and Kim, Y., (2017), Fiscal Rules at a Glance, International Monetary Fund, p. 2-77. Erişim: 26 Ekim 2017. <https://www.imf.org/external/datamapper/fiscalrules/Fiscal%20Rules%20at%20a%20Glance%20-%20Background%20Paper.pdf>

Lütkepohl, H. ve Saikkonen, P. (1997), “Impulse Response Analysis in Infinite Order Cointegrated Vector Autoregressive Processes” Journal of Econometrics, Vol: 81, No: 1, pp.127- 157.

Maddala, G.S. ve Wu, Shaowen (1999), “A Comparative Study of Unit Root Tests With Panel Data And A New Simple Test” Oxford Bulletin of Economics and Statistics, Special Issue, 0305-9049.

Marneffe W., Van Aarle B., Van der Wielen W., Vereecl L. (2011), “The impact of fiscal rules on public finances: theory and empirical evidence for the Euro Area“, CESifo DICE Report, Vol.3

Mıynat, M. ve Bostan, M.K, (2015), “Mali Kural Uygulamalarının Makroekonomik Değişkenler Üzerine Etkileri”, Yönetim ve Ekonomi Dergisi, 2015, Cilt 22, Sayı 2. Erişim: 15 Ocak 2017. <http://www2.bayar.edu.tr/yonetimekonomi/dergi/pdf/C22S22015/535-549.pdf>

Moreno, R. (2003), “Fiscal Issues and Central Banking in Emerging Economies: an Overview”, BIS Papers, No: 20, October, 1-9. Erişim: 5 Nisan 2017.

Muratoğlu, Y. (2011), “Ekonomik Büyüme Ve İşsizlik Arasındaki Asimetrik İlişki Ve Türkiye’de Okun Yasasının Sınanması” T.C. Hitit Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İktisat Anabilim Dalı, Yayınlanmamış Yüksek Lisans Tezi, Çorum.

Murray, A. ve Wilkes, G. (2009), “Fiscal Rules OK?”, CentreForum, p. 1-12. Erişim: 6 Mart 2016. <https://www.centreforum.org/assets/pubs/fiscal-rules.pdf>

Murray, A. ve Wilkes, G. (2009), “Fiscal Rules OK?”, CentreForum, p. 1-12. Erişim: 6 Mart 2016. <https://www.centreforum.org/assets/pubs/fiscal-rules.pdf>

Mutluer M. K., Öner, E. ve Kesik, A. (2006), *Bütçe Hukuku*, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları, İstanbul 2006.

National-Level Fiscal Rules”, The Role of National Fiscal Rules and Institutions in Shaping Budgetary Outcomes, ECFIN Workshop, European Commission, Number 275, 2007.

Nicias, T. (2000), "The Brazilian Inflation Targeting Experiences", Inflation Targeting Experiences, Inflation Targeting Conference held by Central Bank of Republic Of Turkey, 19-20 October, Ankara 2000.

Nişancı, M.; Yurttañıkımaz, Z.Ç., Türkmen, A. ve Emsen, Ö.S. (2014), "Ekonomik Performans Kriteri Olarak Maatricht Kriterlerine Yakınsama: Geçiş Ekonomileri Üzerine Uygulama" International Conference On Eurasian Economies 2014, Skopje, Macedonia, pp.1-9.

Osbat, C. (2004), "Panel Unit Root and Panel Cointegration Methods" European Central Bank, September 24,2004.

Özgen, F.B. ve Güloğlu, B. (2004), "Türkiye'de İç Borçların İktisadi Etkilerinin VAR Tekniği ile Analizi" METU Studies In Development, Vol:31, pp.93-114.

Öztürk, N., Darıcı, H.K. ve Kesikoğlu, F. (2011), "Ekonomik Büyüme ve Finansal Gelişme İlişki: Gelişmekte Olan Piyasalar İçin Bir Panel Nedensellik Analizi" Marmara Üniversitesi, İİBF Dergisi, Cilt: 30, Sayı:1, s.53-69, İstanbul.

Pazarlıoğlu, M. V. ve Gürler, Ö.V. (2007), "Telekomünikasyon Yatırımları ve Ekonomik Büyüme: Panel Veri Yaklaşımı", Finans Politik&Ekonomik Yorumlar, Cilt (Sayı): 44 (508), ss. 35-43.

Peach, W. R. (2001), "The Evolution of Federal Budget and Fiscal Rules", 2001, Fiscal Rules, Bancad'Italia Research Department Public Finance Workshop, February 2001.

Peree, E. ve Valila, T. (2005), "Fiscal Rules and Public Investment", European Investment Bank, Economic and Financial Report 2005/2, s.1-25.

Pesaran, M.H. (2007), "A Simple Panel Unit Root Test in the Presence of Cross Section Dependence" Journal of Applied Econometrics, 22(2), pp. 265-312.

Pesaran, M.H. (2007), "A Simple Panel Unit Root Test in the Presence of Cross Section Dependence" Journal of Applied Econometrics, 22(2), pp. 265-312.

Poterba, J. (1995), "Balanced Budget Rules and Fiscal Policy: Evidence from the States". National Tax Journal 38, 1995, p. 329.

Poulson, B.W., (2004), Tax and Spending Limits: Theory, Analysis and Policy, Independence Institute, IP-2-2004, Colorado.

Roodman, David (2006), "How to Do Xtabond2: An Introduction to Difference and System GMM in Stata", Center for Global Development Working Paper Number 103, November 2006.

Rose, S. (2006), "Do fiscal rules dampen the political business cycle?", Erişim: 1 Mart 2017.  
<https://link.springer.com/article/10.1007/s11127-005-9007-7>

Sakal, M. (1998), "Siyasal Karar Alma Sürecinde Yer Alan Aktörler ve Roller", D.E.Ü.İ.İ.B.F. Dergisi, Cilt : 13, Sayı : 1, s. 224.

Sims, C. A. (1980) "Macroeconomics and Reality", Econometrica, Vol.48, pp.1-49.

Songur, M.ve Yaman, D. (2013), "Gelişmekte Olan Ülkelerde Cari İşlemler Dengesi ve Ekonomik Büyüme Arasındaki İlişki: Panel Veri Analizi" Maliye Dergisi, Sayı 164, Ocak-Haziran 2013, s.220-232.

Stansel, D., (1994). "Taming Leviathan: Are Tax and Spending Limits the Answer?", Cato Policy Analysis No: 213, Cato Institute, 1994.

Stephenson F. (2005), "Limiting Government Spending in Georgia", Georgia Public Policy Foundation, September 9, Erişim: 6 Mart 2016.  
<http://www.gppf.org/article.asp?RT=14&p=pub/Spending/TelGeorgia.htm>.

Sunal, S. ve Aykaç, E. (2005), "Türk İmalat Sanayinde İstihdam, İhracat ve Kapasite Kullanım Oranı İlişkisi: Panel Koentegrasyon" 7. Ekonometri ve İstatistik Sempozyumu, İstanbul.

Şahin, A.E. (2010), "Anayasal İktisat Perspektifinden Gelişmiş Ülkelerde Kamu Borçlanmasını Sınırlayıcı Kurallar ve Uygulama Sonuçları", Mali Kurallar, Maliye Politikası Yönetiminde Yeni Bir Eğilim: Vergi, Harcama, Borçlanma vs. Üzerine Kurallar ve Sınırlamalar, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Yayın no. 2010/408, s. 229-247. Erişim: 25 Mart 2016.  
[https://www.researchgate.net/publication/319159414\\_MALI\\_KURALLAR\\_Maliye\\_Politikasi\\_Yonetiminde\\_Yeni\\_Bir\\_Egilibirlik\\_Vergi\\_Harcama\\_Borclanma\\_vs\\_Uzerine\\_Kurallar\\_ve\\_Sinirlamalar](https://www.researchgate.net/publication/319159414_MALI_KURALLAR_Maliye_Politikasi_Yonetiminde_Yeni_Bir_Egilibirlik_Vergi_Harcama_Borclanma_vs_Uzerine_Kurallar_ve_Sinirlamalar)



Şahin, L. (2016), “Doğrudan Yabancı Yatırımların Ekonomik Büyümeye Etkileri: ECOWAS Ülkeleri” Kastamonu Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Nisan 2016, Sayı:12, s.518-529.

Taylor, J. (1993), “Discretion vs. Policy Rules in Practice.” Carnegie- Rochester Conference Series on Public Policy, 39, 195-214. Erişim: 1 Mart 2017. [https://web.stanford.edu/~johntayl/Onlinepaperscombinedbyyear/1993/Discretion\\_versus\\_Policy\\_Rules\\_in\\_Practice.pdf](https://web.stanford.edu/~johntayl/Onlinepaperscombinedbyyear/1993/Discretion_versus_Policy_Rules_in_Practice.pdf)

Temurlenk, S. (1998), “Türkiye’de İktisadi Dalgalanmaların Analizi: Bir Yapısal VAR Modeli Uygulaması” Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Cilt:12, Sayı:1-2, s.55-70.

Temurlenk, S. ve Oltulular, S. (2007), “Türkiye’nin Temel Makro Ekonomik Değişkenlerinin Bütünleşme Dereceleri Üzerine Bir Araştırma” İnönü Üniversitesi, 8. Ulusal Ekonometri ve İstatistik Sempozyumu, 24-25 Mayıs 2007, Malatya.

Tıraşoğlu, M. (2013), “G20 Ülkeleri İçin Gelir Yakınsama Analizinin Panel Birim Kök Testleri İle İncelenmesi” Yalova Sosyal Bilimler Dergisi, Sayı:6, Nisan-Ekim 2013, s.91-106.

Topaloğlu, E. E. ve Coşkun, N. (2017), “Firma Karlılığını Etkileyen Faktörlerin Sahiplik Yoğunlaşması Doğrultusunda Tespiti: Ampirik Bir Yaklaşım” Süleyman Demirel Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Y.2017, C.22, S.1, s.95-112.

Torres-Reyna, Oscar (2012), Panel Data Analysis Fixed and Random Effects using Stata (v. 4.2), Princeton University, Tarihi:02.08.2017.

Tunay, N. (2014), “Türkiye’de Bankasürans Uygulamaları ve Türk Banka ve Sigorta Sektörlerine Dinamik Etkileri” BDDK Bankacılık ve Finansal Piyasalar Dergisi, Cilt: 8, Sayı: 1, 2014, s.35-62.

Turan, T. ve Telatar, E. (2013), “Türkiye İçin Sabit ve Zaman Değişken Katsayılı Ampirik Mali Kural Tahminleri”, Hacettepe Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi, Cilt 31, Sayı 1. Erişim: 12 Aralık 2016. <http://dergipark.gov.tr/huniibf/issue/7862/103663>

Uçar, N. (2013), “Doğrusal Olmayan Panel Veri Modellerinde Eşbütünleşme Testleri” Yayınlanmamış Doktora Tezi, Hacettepe Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, İktisat Anabilim Dalı, Ankara.

Uyar, S.G.K, ve Yayla, N. (2015), “Coğrafi Ağırlıklandırılmış Regresyon Modeli ile Hedonik Konut Fiyatlandırma Modeli Tahmini İstanbul Konut Piyasası”, Erişim: 12 Aralık 2018. [https://www.researchgate.net/publication/325206738\\_Cografi\\_Agirliklandirilmis\\_Regresyon\\_Modeli\\_ile\\_Hedonik\\_Konut\\_Fiyatlandırma\\_Modeli\\_Tahmini\\_Istanbul\\_Konut\\_Piyasasi](https://www.researchgate.net/publication/325206738_Cografi_Agirliklandirilmis_Regresyon_Modeli_ile_Hedonik_Konut_Fiyatlandırma_Modeli_Tahmini_Istanbul_Konut_Piyasasi)

Velasco, A. (2000), “Debts and Deficits With Fragmented Fiscal Policy Making”, Journal of Public Economics, 76. P. 1-22. Erişim: 6 Mart 2016. <http://www.nber.org/papers/w6286.pdf>  
Published: Velasco, Andres. "[Debts And Deficits With Fragmented Fiscal Policymaking.](#)"  
Journal of Public Economics, 2000, v76(1,Apr), 105-125.

Voight, S. (1997), “Positive Constitutional Economics: A Survey”, Public Choice, Vol. 90. P. 11-53. Erişim: 16 Kasım 2016. [https://econpapers.repec.org/article/kappubcho/v\\_3a90\\_3ay\\_3a1997\\_3ai\\_3a1-4\\_3ap\\_3a11-53.htm](https://econpapers.repec.org/article/kappubcho/v_3a90_3ay_3a1997_3ai_3a1-4_3ap_3a11-53.htm)

Von Hagen, J. (2003), “Fiscal Discipline and Growth in Euroland: Experiences with the Stability and Growth Pact”, ZEI Working Paper, No. B06, 2003.

Von Hagen, J.(2005), “Fiscal Rules and Fiscal Performance in the EU and Japan”, Institute For Monetary And Economic Studies Discussion Paper Series, Discussion Paper No. 2005-E-5, Bank of Japan, Tokyo, July 2005, 1-44.

[Wyplosz](#), C. (2012), “Fiscal Rules: Theoretical Issues and Historical Experiences”, NBER Working Paper No. 17884, p.1-22. Erişim: 10 Mart 2017. <http://www.nber.org/papers/w17884>

Yalvaç, Ö. (2015), Büyüme Ve Bütçe Tahmin Hatalarının Mali Kurallar Üzerindeki Etkisi: Türkiye İncelemesi, Doktora Tezi, Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, s.17-170. Erişim: 16 Ocak 2018. Google Search: file:///C:/Users/USER/Downloads/omeryalvac.pdf

Yar, F. (2014), “Seçilmiş Bazı Ülkelerde Mali Kural Uygulamalarının Değerlendirilmesi”, Sayıştay Dergisi, No. 93, s. 67-85.

Yaşar, N. (2016), “Enerji Tüketimi Ve İktisadi Büyüme Arasındaki İlişki: Panel Veri Analizi” Yayınlanmamış Doktora Tezi, Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İktisat Anabilim Dalı, Ankara.

Yereli, A. B. (2010), “Mali Kurallar: Tek Başına İstikrarı Sağlamaya Yeterli Mi?” Erişim: 5 Mart 2016. <http://studylibtr.com/doc/5081946/mali-kurallar---ahmet-burcin-yereli>

Yıldırım, K. ve Kostakoğlu, S.F. (2015), “Ülkelerin Ekonomik Performansı Üzerinde Regülasyonun Etkileri: Bir Dinamik Panel Veri Analizi” Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt/Vol.: 15 - Sayı/No: 2 (45-56).

Yıldırım, K.ve Kostakoğlu, S.F. (2015), “Ülkelerin Ekonomik Performansı Üzerinde Regülasyonun Etkileri: Bir Dinamik Panel Veri Analizi” Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi, Cilt/Vol.: 15 - Sayı/No: 2 (45-56).

Yıldırım, Kemal ve Mercan, Mehmet (2013), “Satın Alma Gücü Paritesinin Geçerliliğinin Test Edilmesi: Zaman Serisi ve Panel Veri Analizi” Eskişehir Osmangazi Üniversitesi İİBF Dergisi, Cilt:8, Sayı:3, s.75-96.

Yıldırım, K. ve Mercan, M. (2013), “Satın Alma Gücü Paritesinin Geçerliliğinin Test Edilmesi: Zaman Serisi ve Panel Veri Analizi” Eskişehir Osmangazi Üniversitesi İİBF Dergisi, Cilt:8, Sayı:3, s.75-96.

Yılmaz, Ö.G.(2005), “Türkiye Ekonomisinde Büyüme İle İşsizlik Oranları Arasındaki Nedensellik İlişkisi” İstanbul Üniversitesi İktisat Fakültesi Ekonometri v e İstatistik Dergisi, Sayı:2, s.63-76.

Zengin, A. (2000), “Reel Döviz Kuru Hareketleri ve Dış Ticaret Fiyatları (Türkiye Ekonomisi Üzerine Ampirik Bulgular)” C.Ü. İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, Cilt 2, Sayı: 2, ss. 27-41.

### **Basılı Kitaplar**

Aktan C.C. (2002), “Devlette Mali Disiplinsizlik Sorunu ve Ekonomik Anayasa”, Anayasal İktisat, Editör: Coşkun Can Aktan, Siyasal Kitabevi, Ankara, s.450-460.

Aktan C.C. (2010), “Mali Kurallar: (Ekonomi Politikası Yönetiminde Anayasal ve Yasal Mali Kurallar)”, Mali Kurallar, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Yayın no. 2010/408, s. 84-93. Erişim: 25 Mart 2016.

Aktan, C. C. (1994), Çağdaş Liberal Düşüncede Politik İktisat, Ankara: Takav Matbaası.

Aktan, C. C. (2010), “Anayasal İktisat Felsefesi, Ekonomi Politikasının Anayasası ve Mali

Aktan, C.C. (1997), Ekonomik Anayasa, Ankara: TİSK Yayını, s. 1-77.

Aktan, C.C. ve Vural, İ. Y. (2007), "Ekonomi Politikası Yönetiminde Mali ve Parasal Kurallar", içinde: Kurumsal Maliye Politikası, Ekonomi Politikası Yönetiminde Mali Kurallar ve Kurumlar, (Editörler: Coşkun Can Aktan, Dilek Dileyici, İstiklal Y. Vural), Seçkin Yayınları, Ankara, 2007.

Aktan,C.C., Dileyici,D., Ve Özen, A. (2010), " Kamu Ekonomisinin Yönetiminde İki Farklı Ekonomi Politikası Yaklaşımı: İradi ve Takdiri Kararlara Karşı Kurallar", Mali Kurallar, Maliye Politikası Yönetiminde Yeni Bir Eğilim: Vergi, Harcama, Borçlanma vs. Üzerine Kurallar ve Sınırlamalar, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Yayın no. 2010/408, s. 1-32.

Ataç, B. ve Diğerleri. (2007), "Maliye Politikası", Anadolu Üniversitesi, Açık Öğretim Fakültesi Yayınları.

Baltagi, Badi H. (2001), "Econometric Analysis of Panel Data" Second Edition, John Wiley.

Bozkurt, Hilal (2007), "Zaman Serileri Analizi" Bursa, Ekin Yayınevi.

Buchanan, James M. (1991), Kamu Tercih ve Anayasal İktisat, (Yayına Hazırlayanlar: Aytaç Eker-Coşkun Can Aktan), Akıselim Matbaası, İzmir, s.1-177.

Coşkun, G. (1991), Devlet Bütçesi, Gözden Geçirilmiş 3. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara.

Demir, M., (2009), Türkiye'de Kamu Borçlarının Gelişimi ve Sürdürülebilirliği, Çizgi Yayınları, Konya.

Greene, W. H. (2003), "Econometric Analysis" Prentice Hall, Seventh Edition.

Greene, W. H. (2003), Econometric Analysis, Fifth Edition, 1-1026.

Gujarati, Damodar N. (2009), "Temel Ekonometri" Çev., Gülay G. Şenesen ve Ümit Şenesen, Literatür Yayıncılık.

Kadılar, C. (2000), "Uygulamalı Çok Değişkenli Zaman Serileri Analizi" Büro Basımevi, Ankara.

Pınar, A. (2006), Maliye Politikası, Naturel Yayıncılık, Ankara, 2006.

Pınar, A. (2011), Maliye Politikası, Teori ve Uygulama, 4. Baskı, Turhan Kitabevi, Ankara, 2011.

Susam N.,(2013) "Mali Kurallar: Kurala Dayalı Bütçe Politikası", Kamu Bütçesinde Yeni Yaklaşımlar, Prof. Dr. Figen Altuğ, Ed., Seçkin, Ankara.

Şen, H., Sağbaş, İ. ve Keskin, A. (2007), Bütçe Açıkları ve Açık Finansman Politikası Teori ve Türkiye Uygulaması. Ankara, Orion Kitapevi.

Tarı, R. (2010), "Ekonometri" Umuttepe Yayınları, Kocaeli.

Tatoğlu, F.Y. (2012a), "Panel Veri Ekonometrisi: Stata Uygulamalı" İstanbul: Beta Yayınları, 1.Baskı.

Tatoğlu, F.Y. (2012b), "İleri Panel Veri Analizi (Stata Uygulamalı)" 1. Baskı, İstanbul: Beta Yayınları.

Vural, İ. Y. (2007), "Mali Disiplinin ve Ekonomik İstikrarın Sağlanmasında Yeni Bir Araç: Maliye Politikası Kuralları" içinde: Kurumsal Maliye Politikası, Ekonomi Politikası Yönetiminde Mali Kurallar ve Kurumlar (Editörler: Coşkun Can Aktan - Dilek Dileyici - İstiklal Y. Vural), Seçkin Yayınları, 2007, ss. 97-117.

Wooldridge, J.M. (2003), "Econometric Analysis Of Cross Section and Panel Data" The MIT Press, Cambridge.

### **Elektronik Kaynaklar ve Kanunlar**

Banco Centra do Brasil Technical Notes, No.39, July 2003,

Berganza, J. C., (2012), "Fiscal Rules In Latin America: A Survey", Banco De Espana.

DPT (2006). 9.Kalkınma Planı (2007-2013), Ankara.

DPT (2008), T.C. 60. Hükümet Programı Eylem Planı.

European Commission (2009), "Public Finances in EMU".

Granger, C.W.J. ve Newbold, P. (1974), "Spurious Regressions in Econometrics" Journal of Econometrics 2 (1974) s.111-120, North-Holland Publishing Company.

IMF (2007), IMF Country Report, Turkey: Selected Issues, Prepared by Kevin Fletcher et all, Approved by European Department, 1-46.

IMF (2009), “Fiscal Rules-Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances”, International Monetary Fund Fiscal Affairs Department, December 16, Washington DC.1-72.

IMF (2017), Fiscal Rules Dataset: 1985 – 2015, IMF Fiscal Affairs Department March, 2017. Erişim: 30 Mart 2017. <http://www.imf.org/external/datamapper/fiscalrules/map/map.htm>

Mali Kural Kanun Tasarısı (2010), Erişim: 12 Kasım 2016. <https://www.tbmm.gov.tr/sirasayi/donem23/yil01/ss525.pdf>

Mali Kural Kanun Tasarısı, (2010). TBMM Bütçe Komisyonu.

TCMB Yıllık Ekonomik Rapor (2001)

1211 Sayılı Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Kanunu

4734 sayılı Kamu İhale Kanunu

4749 Sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu

5302 Sayılı İl Özel İdaresi Kanunu

5393 Sayılı Belediye Kanunu

## ÖZGEÇMİŞ

6 Mart 1977 tarihi, Kırşehir İli, Mucur İlçesi doğumluyum. İlkokulu öğrenimimi Osmaniye İstiklal İlkokulu, orta öğrenimini Osmaniye Orta Okulu ve lise öğrenimimi Osmaniye Atatürk Lisesinde tamamladıktan sonra, 2001 yılında Kocaeli Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi İktisat Bölümünden mezun oldum. 2008 yılında aynı üniversitenin Sosyal Bilimler Enstitüsü İktisat Politikası Anabilim Dalında yüksek lisansımı tamamladım. 2016 yılından beri Bartın Üniversitesi Bartın Meslek Yüksekokulu Muhasebe ve Vergi Programında öğretim görevlisi olarak çalışmaktayım. Evli ve bir çocuk babasıyım.

