



MALİ KURAL UYGULAMALARI VE TÜRKiYE İNCELEMESİ



FATİH KAYA

DPT - Uzmanlık Tezleri
Ankara 2009



YAYIN NO: 2807

MALİ KURAL UYGULAMALARI VE TÜRKİYE İNCELEMESİ

FATİH KAYA

DPT - Uzmanlık Tezleri
YILLIK PROGRAMLAR VE KONJONKTÜR
GENEL MÜDÜRLÜĞÜ

Ankara 2009

ISBN 975-19-4680-5

Bu alışma Devlet Planlama Teşkilatının görüşlerini yansıtmaş. Sorumluluğu yazarına aittir. Yayın ve referans olarak kullanılması Devlet Planlama Teşkilatının iznini gerektirmez.

Bu yayın 500 adet basılmıştır.

TEŞEKKÜR

Bu çalışmanın hazırlanmasında gerek çalışma konusunun seçimi gerekse çalışmanın olgunlaőtırılması s¼recinde deneyim ve önerilerinden istifade ettiğim Yıllık Programlar ve Konjonkt¼r Değerlendirme Genel M¼d¼r¼ Sn. Erhan USTA'ya teőekk¼rlerimi sunarım. Çalışmada danışmanlık g¼revini¼stlenen ve emeklerinin karőtılıėını hiçbir zaman¼deyemeyeceėim değerli b¼y¼ė¼m, ağabeyim Sn. M. Kağan SAYGILI'ya ve dostum, mesai arkadaőtım Sn. Hakan ERTEN'e teőekk¼r¼ bir borç bilirim.

Çalışmanın her aşamasında katkılarını esirgemeyen Sn. Ahmet YILMAZ'a, Sn. Y. Ziya T¼RK'e, Sn. Simay ERDOğAN'a, Sn. Mihriban TAğ'a, Sn. Kazım KOŐAL'a ve ismini zikredemediğim diğer mesai arkadaşlarıma minnettarım.

Son olarak, bu uzun s¼rete her zaman desteğini benden esirgemeyen sevgili eőtım Aymelek'e sonsuz teőekk¼rlerimi sunarım.

ÖZET

Planlama Uzmanlığı Tezi

MALİ KURAL UYGULAMALARI VE TÜRKİYE İNCELEMESİ

Fatih KAYA

Hükümetlerin uygulayacakları maliye politikalarının önceden belirlenmiş bazı kurallarla sınırlandırılması konusundaki tartışmalar, kamu maliyesi literatüründe önemli bir yer teşkil etmektedir. Kamu mali yönetimi kapsamında, temel mali değişkenler üzerindeki sayısal sınırlamalar olarak tanımlanan mali kuralların artan bir önem kazanmasında, gelecek öngörüsü olmaksızın ortaya konulan popülist politikaların, kamu borç stokunun hızla artmasına ve kamu maliyesinin sürdürülemez bir hal almasına yol açması son derece etkili olmuştur.

Başta Avrupa Birliğine üye ülkeler olmak üzere küresel ölçekte hızla uygulanır hale gelen mali kurallar, ülkelerin içinde buldukları ekonomik koşullara, yönetim kültürlerine ve kurala dayalı maliye politikaları sonucunda ulaşmayı arzu ettikleri hedeflere göre değişen özellikler göstermektedir.

Bu çalışmanın amacı mali kurallar alanında hızla gelişen literatürü taramak ve muhtelif ülkelerdeki kural uygulamaları ile ülkemizin bu alandaki genel durumunu incelemek suretiyle, Türkiye için sayısal analizlerle de desteklenmiş kural önerilerinde bulunmaktır.

Ülkemiz kamu mali yönetiminde 1999-2008 döneminde IMF ile yürütülen ekonomik program kapsamında çeşitli mali kurallar benimsenmiştir. Çalışmada IMF ile yürütülen programın kurala dayalı maliye politikasına geçiş sürecinde önemli katkıları olduğu, fakat program dönemi içerisinde kamu mali yönetiminde saydamlığı zedeleyici bazı uygulamalara girişildiği saptanmıştır. Bununla birlikte, iç hukukumuzda da mali kural benzeri düzenlemelere rastlanmaktadır. İç hukukumuzda yer alan mali kural benzeri hükümlerin etkinliğinin sağlanabilmesi için ise uygulama ayağının güçlendirilmesine ihtiyaç olduğu görülmüştür.

Çalışma kapsamında, genel denge modeli kullanılarak yapılan analizde; kuralsız maliye politikası, alternatif faiz dışı fazla hedefleri ve harcama tavanlarının yaratacağı sonuçlar ortaya konulmuştur. Bu kapsamda, gevşek mali senaryoların dönem başında büyüme performansını bir miktar artırırken; orta vadede özel yatırımlara tahsis edilebilecek kamu tasarruflarının azalması sonucunda büyüme oranları üzerinde baskılayıcı bir etki yarattığı bulgusuna ulaşılmıştır. Geçiş dönemi olarak tanımlanan süreçte faiz dışı fazlanın, kamu maliyesindeki iyileşmeyi devamlı kılması için, GSYH'ya oran olarak yüzde 2-3 düzeyleri arasında belirlenmesi gerektiği ifade edilmiştir. Nihai aşamada ülkemiz için genel bir harcama ve borç stoku kuralı ile bu kuralların izleme ve değerlendirmesinden sorumlu bir kurul yapılması önerilmiştir.

Anahtar Kelimeler: Mali kural, mali yanılısama, mali alan, yaratıcı muhasebe teknikleri, orta vadeli harcama sistemi, harcama tavanı, altın kural, faiz dışı fazla, hesaplanabilir genel denge

ABSTRACT

Planning Expertise Thesis

IMPLEMENTATION OF FISCAL RULES AND THE TURKISH ANALYSIS

Fatih KAYA

Debates on limiting fiscal policies of governments through some pre-defined rules constitute a significant part of the public finances literature. Increases in public debt stock and unsustainable public finances that are caused mostly by the populist policies without any future concerns, have played an important role in the ascending importance of fiscal rules which could be simply defined as numerical limits on the basic fiscal variables within the framework of public financial management.

Fiscal rules, which have been used increasingly by many countries, especially in the member states of the European Union, show different characteristics according to economic conditions and governance culture of the countries, and the targets aimed to be reached after the practice of rule-based fiscal policies.

The main goal of this study is to offer some specific fiscal rule proposals backed with a quantitative analysis by means of searching rapidly growing literature on the field of fiscal rules, and examining various practices from various countries, including Turkey.

Several fiscal rules were adopted in Turkey's public financial management system as part of the economic programme which was conducted with the collaboration of IMF at 1999-2008 periods. In this study, it is stated that the programme with IMF contributed a lot to the transition period of a rule-based fiscal policy, however it is also unveiled that by means of some practices, transparency in public financial management had been violated at this period. Furthermore, there are some laws and regulations in our country's domestic law which constitute some quasi fiscal rules. However, it is observed that implementation side needs to be enhanced in order to strengthen the efficiency.

Within the scope of the study, fiscal policies with no fiscal rules, and fiscal policies along with alternative primary surplus targets or expenditure ceilings, are analyzed with the help of the general equilibrium model. The outcomes of implementing such different fiscal policies are displayed separately. In that framework, it is seen that while lax fiscal scenarios had boosted growth performance in a limited margin at first; in the medium term, the growth performance was confined as a result of the decline in public savings, which would be allocated to the private investments. Giving a primary surplus with a 2-3 percent of GDP should be preferred in order to enhance sustainable progress in public finances at the transition period. At the final stage, rules for total expenditures and debt stock, and a committee organization which would supervise the practices, are proposed.

Key Words: Fiscal rule, fiscal illusion, fiscal space, creative accounting techniques, medium term expenditure framework, expenditure ceiling, golden rule, primary surplus, computable general equilibrium

İÇİNDEKİLER

TEŞEKKÜR	i
ÖZET	ii
ABSTRACT	iii
İÇİNDEKİLER	iv
TABLolar	vi
ŞEKİLLER	vii
KISALTMALAR	viii
GİRİŞ	1
1. MALİ KURALLARIN GELİŞİMİ	4
1.1. Maliye Yaklaşımlarının Gelişimi ve Temel Tartışma Eksenleri	4
1.2. Yeni Mali Yaklaşımların Gelişimi	8
1.3. Kamu Mali Yönetiminde Mali Kurallar	11
1.3.1. Mali Kurallara Duyulan İhtiyacın Kaynağı	11
1.3.2. Küresel Ekonomik Gelişmeler ve Mali Kuralların Ortaya Çıkışı	15
1.3.3. Mali Kuralların Tanımı, Türleri ve Nitelikleri	18
1.3.4. Mali Kuralların Tasarımı ve Ekonomik Etkileri	22
2. MALİ KURAL UYGULAMALARINA İLİŞKİN ÜLKE ÖRNEKLERİ	26
2.1. AB’de Mali Kural Uygulamalarının Gelişimi	26
2.2. AB Ülkelerinde Mali Kural Uygulamalarının Genel Özellikleri	40
2.3. Ülke Uygulamaları	44
2.3.1. İngiltere	44
2.3.2. İsveç	49
2.3.3. ABD	51
2.3.4. Japonya	59
2.3.5. Arjantin	61
2.3.6. Diğer Ülkeler	65
3. TÜRKİYE’DE MALİ KURAL UYGULAMALARI	70
3.1. Kamu Maliyesinin Genel Görünümü	70
3.2. IMF İle İlişkiler	75
3.2.1. 17’nci Stand-By Düzenlemesi	77
3.2.2. 18’inci Stand-By Düzenlemesi	89
3.2.3. 19’uncu Stand-By Düzenlemesi	95
3.2.4. Program Döneminde Mali Saydamlığı Zedeleyen Uygulamalar	100
3.2.5. Stand-By Düzenlemelerine İlişkin Genel Değerlendirme	103
3.3. 5018 sayılı Kanun Çerçevesinde Mali Kural Uygulamaları	106
3.4. Yerel Yönetimlere İlişkin Mali Kural Uygulamaları	108
4. HESAPLANABİLİR GENEL DENGE ANALİZİ	112
4.1. Modelin Matematiksel Yapısı	112
4.2. Baz Senaryo	127
4.3. Birinci Senaryo	129
4.4. İkinci Senaryo	130
4.5. Üçüncü Senaryo	132
4.6. Dördüncü Senaryo	133
4.7. Beşinci Senaryo	135
4.8. Model Sonuçlarına İlişkin Genel Değerlendirme	137

5. SONUÇ VE ÖNERİLER.....	143
EKLER	157
KAYNAKLAR.....	178

TABLULAR

Tablo 1.1. Keynesyen Maliye ve Yeni Mali Yaklaşımlar Arasındaki Farklar	10
Tablo 2.1. AB Ülkelerinin Genel Devlet Dengeleri (GSYH'ya Oran, Yüzde)	30
Tablo 2.2. Ülke Bazında Aşırı Açık Prosedürü Uygulamaları	31
Tablo 2.3. Açık Prosedürünün Kaldırılmasına İlişkin Kararlar.....	36
Tablo 2.4. Genel Devlet Açıklarına İlişkin Hedefler (GSYH'ya Oran, Yüzde).....	40
Tablo 2.5. AB Üyesi Ülkelerde Uygulanan Mali Kurallar.....	41
Tablo 2.6. İngiltere'nin Bazı Kamu Mali Göstergeleri (GSYH'ya Oran, Yüzde).....	48
Tablo 2.7. İsveç Kamu Mali Görünümü (GSYH'ya Oran, Yüzde).....	49
Tablo 2.8. Gramm-Rudman-Hollings Sisteminin Uygulaması (Milyar USD)	53
Tablo 2.9. Bütçe Uygulama Yasası Hedef ve Gerçekleşmeleri (Milyar USD)	55
Tablo 2.10. 1993 Tarihli Çerçeve Yasanın Uygulanması (Milyar USD)	56
Tablo 2.11. ABD'de Mali Kural Uygulamaları (Özet)	57
Tablo 2.12. Seçilmiş Federe Devletlerdeki Mali Kurallar.....	59
Tablo 2.13. Hedefler ve Uygulama Sonuçları (GSYH'ya Oran, Yüzde)	63
Tablo 2.14. Konsolide Kamu Sektörü Mali Görünümü (GSYH'ya Oran, Yüzde)....	65
Tablo 2.15. Temel Mali Kurallar ve Uygulayıcı Ülkeler	69
Tablo 3.1. Kamu Maliyesine İlişkin Temel Göstergeler (GSYH'ya Oran, Yüzde)...	73
Tablo 3.2. 17'nci Stand-By Düzenlemesi Hedefleri ve Uygulama Sonuçları	82
Tablo 3.3. Kamu Maliyesine İlişkin Gerçekleşmeler (GSYH'ya Oran, Yüzde)	86
Tablo 3.4. 18'inci Stand-By Düzenlemesi Hedefleri ve Uygulama Sonuçları	91
Tablo 3.5. Kamu Maliyesine İlişkin Gerçekleşmeler (GSYH'ya Oran, Yüzde)	93
Tablo 3.6. 19'uncu Stand-By Düzenlemesi Hedefleri ve Uygulama Sonuçları	97
Tablo 3.7. Kamu Maliyesine İlişkin Gerçekleşmeler (GSYH'ya Oran, Yüzde)	99
Tablo 3.8. Bir Defalık Gelirlere İlişkin Bütçe Gerçekleşmeleri (Milyon YTL).....	106
Tablo 3.9. OVMP-Bütçe Karşılaştırması (Milyon YTL)	107
Tablo 4.1. Baz Senaryo Sonuçları (2007-2013)	127
Tablo 4.2. Birinci Senaryo Sonuçları (2007-2013)	130
Tablo 4.3. İkinci Senaryo Sonuçları (2007-2013).....	131
Tablo 4.4. Üçüncü Senaryo Sonuçları (2007-2013).....	133
Tablo 4.5. Dördüncü Senaryo Sonuçları (2007-2013)	134
Tablo 4.6. Beşinci Senaryo Sonuçları (2007-2013)	136
Tablo 4.7. Karşılaştırmalı Genel Denge Sonuçları (2007-2013).....	142
Ek Tablo 1. Mali Kural Uygulamalarına İlişkin Ülke Örnekleri.....	158
Ek Tablo 2. AB Ülkelerinde Genel Devlet Borç Stoku (GSYH'ya Oran, Yüzde)..	177

ŞEKİLLER

Şekil 1.1. Gelişmiş Ülkelerde Genel Devlet Borç Stoku (GSYH'ya Oran, Yüzde) ..	17
Şekil 2.1. Ülke Gruplarına Göre Genel Devlet Açıkları (GSYH'ya Oran, Yüzde)...	35
Şekil 2.2. Uygulandıkları Kurumsal Birim İtibarıyla Mali Kurallar	42
Şekil 2.3. Mali Kuralların Dayanağı	43
Şekil 2.4. İngiltere'de Altın Kural ve AB Kriteri (GSYH'ya Oran, Yüzde)	46
Şekil 2.5. İngiltere'de Borç Stoku Kuralı ve AB Kriteri (GSYH'ya Oran, Yüzde) ..	47
Şekil 2.6. ABD Kamu Maliyesinin Genel Görünümü (GSYH'ya Oran, Yüzde).....	51
Şekil 2.7. ABD'de Kurallı Dönemde Mali Görünüm (GSYH'ya Oran, Yüzde).....	58
Şekil 2.8. Japonya'nın Borçluluk Durumu (GSYH'ya Oran, Yüzde).....	60
Şekil 3.1. Kamu Brüt Borç Stokunun Gelişimi (GSYH'ya Oran, Yüzde)	74
Şekil 3.2. Kamu Harcama ve Gelir Kompozisyonu (GSYH'ya Oran, Yüzde).....	105

KISALTMALAR

AB	: Avrupa Birliği
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
ATV	: Akaryakıt Tüketim Vergisi
BKK	: Bakanlar Kurulu Kararı
Bkz.	: Bakınız
DİBS	: Devlet İç Borçlanma Senedi
DPT	: Devlet Planlama Teşkilatı
EDP	: Aşırı Açık Prosedürü
EMU	: Avrupa Para Birliği
GRH	: Gramm-Rudman-Hollings
GSMH	: Gayri Safi Milli Hasıla
GSYH	: Gayri Safi Yurtiçi Hasıla
IMF	: Uluslararası Para Fonu
İBP	: İstikrar ve Büyüme Paktı
KDV	: Katma Değer Vergisi
KİT	: Kamu İktisadi Teşebbüsü
KKBG	: Kamu Kesimi Borçlanma Gereği
OECD	: Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı
OVMP	: Orta Vadeli Mali Plan
OVP	: Orta Vadeli Program
ÖİV	: Özel İletişim Vergisi
ÖTV	: Özel Tüketim Vergisi
SSK	: Sosyal Sigortalar Kurumu
TBMM	: Türkiye Büyük Millet Meclisi
TCDD	: Türkiye Cumhuriyeti Devlet Demiryolları
TEAŞ	: Türkiye Elektrik Üretim-İletim A.Ş.
TEDAŞ	: Türkiye Elektrik Dağıtım A.Ş.
TMO	: Toprak Mahsulleri Ofisi
TŞFAŞ	: Türkiye Şeker Fabrikaları A.Ş.
TTK	: Türkiye Taşkömürü Kurumu
vb.	: Ve benzeri

GİRİŞ

Temel mali değişkenler üzerine konulan daimi nitelikteki sayısal sınırlamalar olarak tanımlanan mali kurallar, muhtelif gelişmişlik düzeylerindeki ülkelerin kamu mali yönetimlerinde hızla uygulanır hale gelmiştir. Hükümetlerin iradi maliye politikalarının sınırlandırılması anlamına gelen mali kural uygulamalarıyla, kamu finansmanının sürdürülebilir hale getirilmesi, kamu ekonomisinin genel ekonomi içerisindeki ağırlığının sınırlandırılması, nesiller arasında borç yükünün adil dağılımının sağlanması ve ekonomik istikrarın korunması amaçlanmaktadır.

Kurala dayalı maliye politikalarının varlık sebebine ilişkin tartışmalar temel olarak politik iktisat literatürüne dayanmaktadır. Bu bağlamda mali kurallar siyasi-bürokratik rasyonellik ile iktisadi rasyonalite arasındaki çatışmayı çözmeye yönelik olarak geliştirilmiştir.

Mali kural uygulamalarının dünya genelinde kamu mali yönetiminde hızla yer etmesinde özellikle 1980'li yıllar sonrasında yaşanan krizler ve sürdürülemez hale gelen kamu borçları etkili olmuştur. Bununla birlikte değişen toplumsal yapı ve küreselleşme, devlet anlayışında da önemli değişikliklere yol açmış; söz konusu değişiklikler alternatif harcama programlarının gerçekleştirilebilmesi için ilave mali alan yaratılmasını, harcama programlarının etkinlik ve verimliliğinin artırılmasını ve mali sorumluk bilincinin yerleştirilerek maliye politikalarının gelecek öngörülerini dahilinde uygulanmasını zorunlu kılmıştır.

Mali kuralların seçimi, tasarımı ve uygulama biçimi, ülkelerin içinde buldukları ekonomik koşullar, gelişmişlik düzeyleri, yönetim kültürü ve gelenekleriyle yakından ilişkili olarak farklılaşmaktadır.

Avrupa Birliği (AB) ülkelerinde parasal birliğe geçiş süreci, Birliğe üye olan ülkelerin tümü için geçerli olacak mali kural uygulamalarının benimsenmesini gerektirmiştir. Parasal birlik içerisinde tek bir para politikası otoritesi olmasına karşın birden çok maliye politikası karar alıcısının bulunması, bu gerekliliğin temelini oluşturmuştur. Bu bağlamda, Maastricht Antlaşmasıyla belirlenen mali kurallarla ortak para biriminin istikrarını sağlamak hedeflenmiştir.

AB üyesi ülkelerde mali kurallar sadece Birlik düzeyinde uygulananlarla sınırlı kalmamış; öncelikle yerel yönetimler ve eyaletler düzeyinde gelişmeye başlayan ulusal mali kural uygulamaları, kamu kesimine ve kamu kesimini oluşturan alt kurumsal birimlere doğru bir genişleme göstermiştir.

Ülkemizde sayısal mali kural uygulamaları 1999-2008 arası dönemde IMF'yle yürütülen üç stand-by antlaşmasında önemli bir yer tutmuştur. Bununla birlikte, iç hukukumuzda mali kural uygulamalarına örnek olarak belediyelerin borçlanma, borç stoku ve personel harcamalarına ilişkin kanunla belirlenen tavanlar verilebilir. Ayrıca, 10.12.2003 tarihli ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununun tam olarak yürürlüğe girdiği 2006 yılından itibaren orta vadeli bütçeleme sistemine geçilmiş, üç yıllık bir perspektifte her yıl merkezi yönetim bütçesi harcamaları için kamu idarelerinin ödenek teklif tavanları belirlenmeye başlanmıştır.

Çalışmada, mali kurallar alanında kamu maliyesi literatüründe yer alan temel tartışmalara yer verilmiş; farklı ülke örneklerinde uygulanmakta olan mali kurallar ile ülkemizin bu alandaki genel durumu ve tecrübeleri incelenmiştir. Ayrıca, çalışmada bir ilk olarak hesaplanabilir genel denge modelciliği yaklaşımı kullanılarak alternatif sayısal mali kural senaryolarının ortaya çıkaracağı etkiler ortaya konulmuştur.

Çalışmada, çeşitli AB ülkeleri, mali kuralların yine yaygın bir şekilde uygulandığı Latin Amerika ve Asya ülkeleri ile diğer ülkeler incelenirken, OECD, IMF ve Dünya Bankası gibi uluslararası kuruluşların yaptıkları çalışmalardan, AB Komisyonu tarafından hazırlanan raporlardan ve üye ülkelerin Komisyona sunmuş oldukları programlardan, ülkelerin kamu kurum ve kuruluşlarının internet sitelerinden ve veri tabanlarından yararlanılmıştır.

Bu bağlamda, çalışma altı temel bölümden oluşmaktadır.

Birinci bölümde kamu maliyesi literatürünün gelişimi ve bu kapsamda iradi maliye politikalarının sınırlandırılmasını gerektiren mali kuralların politik iktisat perspektifinden varlık sebeplerine değinilmiştir. Ayrıca bu bölümde mali kuralların etkin bir şekilde tasarlanması ve uygulanması sürecinde önemli olan hususlara yer verilmiştir.

İkinci bölümde başta Avrupa Birliği ve Birlik üyesi ülkeler olmak üzere muhtelif gelişmişlik düzeylerindeki ülkelerde mali kural uygulamalarına yer verilmiştir. Bu kapsamda özel olarak, İngiltere, İsveç, ABD, Japonya ve Arjantin örneklerine yer verilmiş; diğer uygulama örnekleri başlığı altında ise Polonya, Peru, Şili, Brezilya, Almanya, Belçika, Danimarka, Fransa, Hollanda ve Hindistan gibi muhtelif coğrafya ve gelişmişlik düzeylerindeki ülkelerin mali kural uygulamalarına özet olarak değinilmiştir. Çalışmada, söz konusu ülkelerdeki mali kural uygulamaları, bu ülkelerin genel ekonomik ve mali durumları göz önüne alınarak incelenmiş; kural uygulamalarıyla elde edilen mali sonuçlar ve uygulama sürecindeki başarı değerlendirilmiştir.

Üçüncü bölümde, öncelikle IMF'yle yürütülen ekonomik programa başlanılan 1999 yılına kadar geçen süreçte ülkemiz kamu maliyesinin genel görünümüne, IMF'yle yürütülen stand-by antlaşmaları gereğince uygulanan mali kurallara, bunlara ilişkin uygulama sonuçlarına ve bu dönemde uygulanan temel harcama ve gelir politikalarına değinilmiştir. Bu kapsamda, ayrıca program döneminde sıkı bir şekilde uygulanan mali kuralların kamu harcamalarının kalitesi ve kamu gelirlerinin kompozisyonu üzerindeki bozucu etkilerine değinilmiş, bu dönemde yapılan çeşitli düzenlemelerle ortaya çıkan saydamlığı zedeleyici uygulamalar ortaya konmuştur. Çalışmada ülkemiz iç hukukunda yer almakta olan mali kural uygulamalarına da yer verilerek, bu uygulamaların etkin bir şekilde işleminin önündeki engeller ortaya konulmaya çalışılmıştır.

Dördüncü bölümde, hesaplanabilir genel denge modelciliği yaklaşımı kullanılarak mali kural alternatiflerinin 2008-2013 dönemi için ortaya çıkaracağı ekonomik sonuçlar değerlendirilmiştir. Model kurgusundaki hesaplamalar, bir baz senaryoya ve beş farklı kural alternatifine dayandırılmıştır. Baz senaryoda orta vadede herhangi bir mali kural uygulamasına gidilmemesinin etkileri ele alınırken, diğer beş alternatif senaryolarda farklı düzeylerdeki faiz dışı fazla politikalarının ve harcama tavanlarının etkilerine yer verilmiştir.

Sonuç bölümünde çalışmanın temel bulguları özetlenmiş; öneriler kısmında ise, ülkemiz için uygulanabilecek sayısal mali kurallar ve bu kuralların uygulanması sürecinde etkinliği artıracak kurumsal mekanizmalar ortaya konulmuştur.

1. MALİ KURALLARIN GELİŞİMİ

Keynesyen mali yaklaşımın 1970'li yıllarda ortaya çıkan stagflasyon olgusunun çözümünde yetersiz kalması, hızla artan borç stokları ve krizler, mali yapının sürdürülebilirliğine ilişkin endişeleri hızla artırmış, bu endişeleri bertaraf etmek ve mali sürdürülebilirliği sağlamak amacıyla alternatif politika önerileri sunan yeni mali yaklaşımlar geliştirilmiştir. İrادی maliye politikalarına karşı mali kural uygulamaları da bu süreçte hızla gelişmiştir. Mali yaklaşımların gelişim sürecinin ve irادی maliye politikası ile kurala dayalı maliye politikası savunucularının ortaya koydukları temel argümanların ele alındığı bu bölümde, yeni mali yaklaşımlara, mali kurallara duyulan ihtiyacın kaynağına, mali kuralların özelliklerine ve etkin mali kuralların nasıl tasarlanabileceğine ilişkin tartışmalara yer verilmiştir.

1.1. Maliye Yaklaşımlarının Gelişimi ve Temel Tartışma Eksenleri

Kamu maliyesi, başta merkezi hükümet olmak üzere kamu kesiminin görevlerinin gerçekleştirilmesi amacıyla girişilen faaliyetleri, özellikle iktisadi ve sosyal getiri ve maliyetler bağlamında inceleyen, çağdaş devlet tanımları çerçevesinde devlet faaliyetlerinin sınırlarının ne olması gerektiğini araştıran ve bu faaliyetlerin gerektirdiği harcamaların yapılması ile bunları karşılayacak gelirlerin elde edilmesine ilişkin sorunların hukuki, iktisadi, sosyal ve teknik yönlerinin izah ve analizini yapan sosyal bilimlere dahil bir disiplindir.¹

Devletin istihdam, gelir, fiyatlar genel düzeyi gibi makroekonomik değişkenleri etkileyebilmek için kamu harcama, gelir ve borçlanma araçlarını kullanması ise maliye politikası olarak adlandırılmaktadır.²

Devletin ekonomik işleyişe müdahalesinin gerekliliği, müdahale gerekli ise bunun hangi politika araçları yardımıyla yapılacağı iktisat literatüründe günümüze değin tartışıla gelmiştir. XVI. yüzyılın ikinci yarısından XVII. yüzyılın sonuna kadar hakim olan merkantilist öğretinin bir parçası olarak ortaya konulan politikalar, ulus devletlerin gelişme sürecine katkıda bulunmak amacıyla korumacı-müdahaleci politikaları esas almıştır. Bu dönemde zenginliğin kaynağı değerli maden stoku

¹ Nadaroğlu, 2000: 11

² Pınar, 2006: 5

olarak görüldüğü için, ülkeye değerli maden girişleri teşvik edilmiş ve ülkeden maden çıkışları engellenmeye çalışılmıştır. XVIII. yüzyılda gelişen fizyokratik anlayış ise, zenginliğin kaynağını tarıma bağlamıştır. Doğal düzen anlayışını benimseyen fizyokratlar, bu düzenin devamının özel mülkiyetin korunmasıyla sağlanabileceğini ve ekonomiye devlet müdahalesinin ancak sınırlı durumlarda söz konusu olabileceğini savunmuşlardır.³

XVIII. yüzyıl sonu ve XIX. yüzyıl başlarında gelişen klasik iktisat yaklaşımı ise, piyasaya ve piyasada arz-talep dengesini içsel bir mekanizmanın ürünüymiş gibi kendiliğinden sağlayan görünmez el kavramına vurgu yapmıştır. Bu dönemde ortaya konulan Say Kanunu gereğince, üretim yapıldığı sürece her arzın kendi talebini yaratacağına inanılmaktaydı. Bununla birlikte ilerleyen dönemlerde gelişecek olan rasyonel bekleyişler teorisine, klasik iktisatçılar arasında yer alan David Ricardo önemli bir katkı yapmıştır. Ricardo denkliği olarak bilinen bu teori gereğince, harcamalarını artırmak isteyen hükümetler nihai olarak vergileri artırmak zorundadır. Bu durum rasyonel vergi mükellefleri tarafından önceden tahmin edilerek, gelecekte ortaya çıkması beklenen ilave vergi yüküne karşılık ilave tasarruf eğilimi ortaya çıkarmaktadır. Bu nedenle kaynağı olmaksızın alınan ilave harcama kararları bireyleri harcama yerine tasarrufa yöneltmekte ve toplam talep üzerinde herhangi bir etki yaratmamaktadır.⁴

Klasik yaklaşımın hakim olduğu dönemde devlete ekonomik hayata müdahale açısından oldukça sınırlı bir rol biçilmiş, devletin savunma hizmetleri gibi kolektif tüketime konu olan ve bölünemeyen fayda sağlayan hizmetlere yönelik olarak yapılandırılması gerektiği ifade edilmiştir. 1929 Ekonomik Buhranına kadar geçen sürede yaygın kabul gören klasik iktisadi düşünce çerçevesinde devlete biçilen minimalist koruyucu işlev, bunalım döneminde ortaya çıkan işsizlik ve önemli boyutlara varan ekonomik daralma nedeniyle çeşitli ekonomistler tarafından sorgulanmaya başlamıştır. Bu ekonomistlerden biri olan John M. Keynes, ekonominin her zaman kendiliğinden dengeye gelemeyeceğini ve devlet müdahalesinin bazı dönemlerde kaçınılmaz olduğunu savunmuştur.

³ Pınar, 2006: 11

⁴ Savaş, 2005: 120

Keynes devletin ekonomiyi yönlendirme gücünün önemi üzerinde durmuş ve durgunluktan çıkılması için kamu harcamaları, vergilendirme ve borçlanma gibi iradi maliye politikası araçlarının etkin kullanılması, böylelikle dönemsel dalgalanmaların etkilerinin yumuşatılması gerektiğini savunmuştur. Genel Teori çerçevesinde oluşturulan maliye yaklaşımları, devlete ekonomik hayatı yönlendirme açısından önemli fonksiyonlar yüklemiştir. Kalkınmanın gerçekleştirilmesi, istikrarın korunması ve adil gelir dağılımının sağlanması gibi unsurlar devletin asli fonksiyonları olarak tanımlanmıştır.

Keynesyen iktisadın mali alandaki görüş ve önerileri, sonraları fonksiyonel maliye ekolü içerisinde gelişme göstermiştir. Abba Lerner ve Alvin Hansen tarafından geliştirilen fonksiyonel mali yaklaşım, klasik iktisatçıların tarafsız maliye adını verdikleri anlayışı eleştirerek; talep yetersizliği, işsizlik, yoksulluk, enflasyon, gelir dağılımı gibi ekonomik sorunların, mali araçların fonksiyonel kullanımı ve bütçe politikası yoluyla aşılabileceğini savunmuştur.

Fonksiyonel maliyeciler, devri bütçe ve telafi edici bütçe yaklaşımlarını geliştirmişlerdir. Devri bütçe yaklaşımı uyarınca bütçenin yıllık bazda açık vermesi olağan olarak görülmüş, bütçe dengesinin konjoktüre paralel olarak değerlendirilmesi gerektiği savunulmuştur. Bu çerçevede, bütçede yıllık denklik yerine konjoktürün genişleme ve daralma dönemleriyle uyumlu süreli bir denklik aranmalıdır. Telafi edici bütçe yaklaşımına göre ise, genişleme dönemlerinde verilen bütçe fazlaları bir fonda toplanmalı, bu fon daralma, doğal afet veya savaş gibi olağanüstü durumlarda kullanılmalıdır.

Böylece, fonksiyonel maliyeciler tarafından geliştirilen devri bütçe ve telafi edici bütçe yaklaşımlarıyla, klasik iktisatçıların tarafından savunulan mali denge görüşünün yerini ekonomik denge görüşü almıştır.⁵

Keynesyen maliye yaklaşımlarının hakim olduğu Büyük Bunalım sonrası dönemden 1970'li yıllara gelindiğinde ise, kamu sektöründeki görece büyüme, ekonomik durgunluk ve işsizlik sorunlarının birlikte yaşandığı yeni bir döneme

⁵ Savaş, 2005: 210-260

girilmiş; iktisat yazınına yeni bir kavram olarak yerleşen stagflasyon olgusu sorgulanmaya başlanmıştır.

Stagflasyon olgusu, ekonomide yaşanan darboğazlar ve kamu kesiminin görece büyüklüğü bu defa piyasa başarısızlıkları yerine hükümet başarısızlıklarının sorgulanmasına neden olmuş, kamu sektörünün ekonomideki ağırlığının azaltılması yönündeki tartışmaları tetiklemiştir. Özellikle 1980'lerde ortaya çıkan ve kamusal tercih teorisinin katkılarıyla olgunlaşan anayasal iktisat düşüncesi, devletin işlevlerinin yeniden ciddi bir şekilde sorgulanmasına neden olmuştur. Bu çerçevede geliştirilen modellerde, siyasal karar alma sürecinin seçmen, politikacı ve bürokratların yer aldığı bir oyun olduğu belirtilmiş, son iki grupta yer alan oyuncuların da en az toplumdaki bireyler kadar fayda maksimizasyonunu amaçlayabilecekleri düşüncesinden hareketle, kamu maliyesi alanına ilişkin ciddi ve somut anayasal sınırların getirilmesi gerektiği kamu tercihi teorisinin sahibi olan Amerikalı iktisatçı James M. Buchanan öncülüğünde gelişen anayasal iktisat ekolü tarafından savunulmuştur.⁶

Kamu kesiminin ekonomideki görece ağırlığının azaltılmasına yönelik görüşler, 1980'li yıllarda ortaya çıkan arz yönlü iktisat yaklaşımıyla daha da fazla destek görmüştür. Temel varsayımlarını klasik iktisada dayandıran bu yaklaşıma göre, vergilerin düşürülmesi kişilerin çalışma motivasyonunu artırmaktadır. Laffer eğrisiyle açıklanan bu durumda, verginin optimal bir oranı olduğu, uygulanmakta olan fiili oran optimal olarak ifade edilen oranı aştığında, kişilerin çalışma güdüsü azalacağı için, toplam vergi gelirleri tahsilatının da artmak yerine azalacağı ortaya koyulmakta ve kişilerin çalışma motivasyonlarının azalmasının, toplam emek arzının azalmasını ve ekonomide daralmayı beraberinde getireceği savunulmaktadır.⁷

Yeni teoriler ışığında sistematize edilen ve analitik bir çerçeveye oturtulan neoklasik iktisat ise klasik iktisadın açıklayamadığı bazı olayları bekleyişlerle açıklamaya çalışmıştır. Bu yaklaşım, karar alıcıların bazı beklentilerle hareket ettiğini ortaya koyar. Para arzı artınca, ilk etapta, gelirleri artan kişilerin mal ve hizmetlere yönelik talepleri de artar. Kısa dönemde bireyler bu yanılgıya kapılırlar

⁶ Pınar, 2006: 20

⁷ Savaş, 2006: 358

da, uzun dönemde para arzındaki artışın etkisiyle artan mal ve hizmet talebi, mal ve hizmet arzını aşarak fiyatlar genel düzeyinde yukarı yönlü bir harekete neden olur ve fiyat artışları yüksek ücret taleplerini de beraberinde getirerek, uygulanan iradi müdahalenin etkisiz olmasına yol açar. Dolayısıyla kısa dönemde ortaya konulan iradi politikanın etkisi uzun dönemde ortadan kalkacaktır. Sonuç olarak, neoklasik yaklaşım devletin ekonomiye müdahalesinin herhangi bir sonuç doğurmayacağı düşüncesini savunmaktadır.

Keynesyen yaklaşımın yeniden yorumlanması sonucu gelişen post-keynesyen yaklaşım ise, optimal kaynak dağılımını sağlayan tam rekabetin, devletin ekonomiye müdahalesi olmaksızın kendiliğinden gerçekleşmesinin istisnai bir durum olduğunu savunmuştur. Söz konusu yaklaşım ayrıca, ekonomik olayların dinamik yapısını ortaya koymuş, üretim ve tüketim kalıplarının sürekli bir değişim içerisinde olduğunu vurgulamıştır. Gelir dağılımının daha eşit olmasının büyüme ve sosyal kalkınma süreçleri açısından önem taşıdığını, gelirin ücret, kar ve rant gibi faktörler arası dağılımının üretim süreçlerini doğrudan etkilediğini belirtmiştir.⁸

Sonuç olarak, günümüzde ciddi boyutlara varan yoksulluk, ekonomik istikrarsızlık ve krizler soyut bir piyasa kavramını da sorgulanır hale getirmiştir. Maliye literatürünün tarihsel süreçteki evrimine bakıldığında ortaya konulan bütün görüşlerin minimalist ve müdahaleci devlet yaklaşımlarının yeniden yorumlanmasından ibaret olduğu görülse de, aslında günümüz kamu maliyesi literatüründe cevaplanması gereken temel sorular, ekonomiye devlet müdahalesinin olup olmayacağından çok, müdahalenin ne şekilde ve hangi araçlar yardımıyla yapılacağı, iradi maliye politikalarına ilişkin sınırların nasıl tasarlanacağı, kamu maliyesine ilişkin kurumsal örgütlenmenin ne şekilde olacağına ilişkindir.

1.2. Yeni Mali Yaklaşımların Gelişimi

Keynesyen maliye anlayışı, 1930'lu yıllardan 1970'li yılların başına kadar düşünce sistemine ve devletlerin uyguladıkları maliye politikalarına temel teşkil etmiştir. İktisadi krizlerin yoğunlaştığı ve borç stoklarının sürdürülemez hale geldiği 1970'ler sonrasında, keynesyen iktisada tepki olarak, arz yönlü iktisat, monetarist

⁸ Pınar, 2006: 19

iktisat (parasalcı ekol), kamu tercihi ve anayasal iktisat gibi yeni fikir akımları ortaya çıkmıştır. Öte yandan işsizlik ve enflasyonun birlikte yaşanabileceği öngörüsüne sahip olmayan keynesyen politikalar, bu dönemde yaşanan stagflasyon sorununun çözümünde de yetersiz kalmıştır.

Yeni iktisadi yaklaşımlarla, birçok ülkede müdahaleci devlet anlayışının piyasa ekonomisinin işleyişini olumsuz etkilediği, milli gelirin büyük bir kısmının verimsiz kamu harcamalarına tahsis edildiği ortaya konmuş, iradi maliye politikası araçlarının kullanımının sınırlandırılması gerektiği konusunda fikir birliğine varılmıştır.

Bu yaklaşımlardan parasalcı ekol para politikasının etkinliğini vurgulamış, artan kamu harcamalarının finansmanı için birçok ülkede sıkça kullanılan para basımının ve merkez bankası kaynaklarından borçlanmanın, enflasyonun temel nedeni olduğu üzerinde durmuştur. Bu bağlamda, kronik enflasyonu önleyebilmek amacıyla merkez bankalarının bağımsız olması ve hükümetlerin sahip olduğu emisyon gibi bazı iradi politika araçlarının sınırlandırılması önerilmiştir.

Yeni mali yaklaşımlardan biri olarak değerlendirilen arz yönlü iktisat ise, üretimi artırıcı politikalar üzerine odaklanmıştır. Söz konusu iktisadi düşünce, vergi oranlarındaki artışın bir noktadan sonra bireylerin çalışma eğilimlerini körelterek ekonomik daralmaya ve dolayısıyla vergi gelirlerinde azalışa yol açtığını belirtmiştir. Bu noktada arz yönlü iktisatçılar ekonomide devlet müdahalesinin azaltılmasını, kamu harcamalarının ve vergilerin düşürülerek devletin küçültülmesini, ekonominin arz kanadının rekabetçi yapı korunmak suretiyle teşvik edilmesini savunmuşlardır.

Kamu tercihi teorisi ve anayasal iktisat yaklaşımı ise, siyasal aktörlerin tıpkı ekonomik bireyler gibi kendi çıkarlarını ençoklaştırmak amacı doğrultusunda hareket ettiklerini ortaya koymuş, mali uygulamaların disiplin altına alınması ve iradi politikaların yasal zeminde sınırlandırılmasını önermişlerdir.

Bu çerçevede, Tablo 1.1’de geleneksel maliye anlayışı olarak nitelendirilen keynesyen mali yaklaşım ile ilerleyen dönemlerde gelişen modern mali yaklaşımların temel ekonomik ve mali konularla maliye politikası araçlarına ilişkin yaklaşım farklılıklarına yer verilmektedir.

Tablo 1.1. Keynesyen Maliye ve Yeni Mali Yaklaşımlar Arasındaki Farklar

Konu	Keynesyen Mali Yaklaşımlar	Yeni Mali Yaklaşımlar
Makroekonomik amaçların gerçekleştirilmesinde mali araçların kullanımı	Maliye politikası araçlarının müdahaleci (fonksiyonel) kullanımını önerir.	Mali araçların ekonomik birimlerin karar ve tercihlerini olumsuz yönde etkilemeyecek şekilde kullanımını önerir.
Doğal tekel sorununun çözümü	Devletin doğal tekelin söz konusu olduğu üretim alanlarındaki mal ve hizmetlerin sunumunu üstlenmesini önerir.	Devletin ölçek ekonomilerinin söz konusu olduğu alanları rekabete açmasını ve özel tekelilerin oluşumunu engelleyici ve tüketicileri koruyucu yasal önlemleri almasını önerir.
Kamusal malların üretimi	Devletin tam kamusal mal ve hizmetlerin yanında, yarı kamusal, doğal tekel ve özel mal ve hizmetlerin üretimini üstlenmesini önerir.	Devletin temel nitelikteki kamusal malların dışında kalan mal ve hizmetlerin üretimini mümkün olduğunca özel sektöre bırakmasını önerir.
Eğitim ve sağlık hizmetlerinin sunumu	Eğitim ve sağlık hizmetlerini merkezi yönetimin sunması gerektiğini savunur.	Temel eğitim (ilköğretim) ve temel sağlık hizmetlerinin devlet tarafından sunulmasını, diğer eğitim ve sağlık hizmetlerinin mümkün olduğunca özel sektöre devredilmesini savunur.
Tam istihdam sorunu	Tam istihdamın sağlanması devletin temel görevlerinden biri olarak sayar.	İşgücü piyasasında esnekliğin sağlanmasını devletin görevi olarak sayar.
Ekonomik büyüme ve kalkınma amacı	Ekonomik büyüme ve kalkınmayı sağlamak devletin temel görevlerinden biri olarak görülür.	Devletin özel sektörü teşvik ederek piyasa mekanizması aracılığıyla ekonomik büyüme ve kalkınmayı sağlamanın daha doğru olacağı savunulur.
Kamu harcamalarının beklenen etkileri	Çarpan ve hızlandıran etkisinin milli geliri artırıcı özelliği olduğu ifade edilir.	Çarpan ve hızlandıran mekanizmalarının milli geliri artırıcı etkilerinin çok güçlü olduğu görüşü benimsenmemektedir.
Kamu harcamalarının hangi kamu hizmetleri için kullanılması gerektiği	Adalet, güvenlik ve savunma gibi kamu hizmetleriyle birlikte kamu teşebbüsü kurulması, sübvansiyon verilmesi gibi ekonomiyi yönlendirici ve aktif müdahaleci kamu harcamalarını önerir.	Kamu harcamalarının sadece adalet ve güvenlik gibi temel devlet fonksiyonları için kullanılmasını savunur.
Gelir-gider önceliği sorunu	Önce giderlerin yapılması, sonra bu giderleri karşılayacak gelir kaynaklarının bulunması esastır.	Giderlerin eldeki gelir miktarına uygun olarak gerçekleştirilmesi daha uygundur. Sürdürülebilir kamu maliyesi ilkelerinin belirlenmesi esastır.
Devletin vergileme gücünü kullanımı	Sınırsız vergileme gücü: Devletin vergileme yetkisinin sınırları üzerinde durulmamaktadır.	Sınırlı vergileme gücü: Devletin vergileme yetkisini sınırlayacak anayasal ve yasal kuralların önemi üzerinde durulmaktadır.
Vergilerin ekonomiyi yönlendirme fonksiyonu	Teşvik edici bir vergi politikasını savunur.	Tarafsız bir vergi politikasını savunur.
Vergilemede muafiyet ve istisnaların kapsamı	İstisna ve muafiyetlerin yoğun şekilde kullanımı uygun görülmüştür. (Vergilemede özellik)	İstisna ve muafiyetlerin sınırlı şekilde kullanımı uygun görülmüştür. (Vergilemede genellik ilkesi)
Hükümetin borçlanma gücünü kullanımı	Hükümetlerin ihtiyari borçlanma yetkisinin olması gerektiği düşünülmektedir.	Kurala dayalı ve sınırlı borçlanma yetkisi üzerinde durulmaktadır.

Kaynak: AKTAN, Can C. Geleneksel Maliyeye Karşı Yeni Maliye. 26 Aralık 2007. <www.canaktan.org>

Küresel ekonomik gelişmeler ve hızla artan ekonomik bütünleşme süreci de yeni iktisat okullarının mali politikalara bakışını etkilemiştir. Yabancı sermayenin artan hareketliliği ve bir ülkede yaşanan sorun hızla küresel bir sorun haline gelebilme potansiyeli, ülkeler arası karşılıklı bağımlılıkları artırmıştır. Bu çerçevede,

bir ülkede uygulanacak vergi politikaları diğer ülkelerden bağımsız olarak belirlenemez hale gelmiş, teşvik politikası ise ülkeler arası rekabetçi üstünlüklerin geliştirilmesine odaklanmıştır.

Özetle, yeni mali yaklaşımlar sınırlı, düzenleyici ve şeffaf bir devlet anlayışını, denk bütçeyi, kamu harcamalarının olağan kamu geliri olarak nitelendirilen vergilerle finanse edilmesini ve iradi mali politikaların yasal zeminde sınırlandırılmasını savunmaktadır.

1.3. Kamu Mali Yönetiminde Mali Kurallar

1.3.1. Mali Kurallara Duyulan İhtiyacın Kaynağı

Mali sürdürülebilirliğe ilişkin kaygıların ve arzu edilmeyen sonuçlar doğuran mali uygulamaların ortaya çıkış nedenlerini izaha yönelik çok çeşitli açıklamalara politik ekonomi literatürüne dahil olan birçok çalışmada yer verilmiş ve karar alıcıların kısa vadeli bakış açılarına ve zamanlararası uyumsuzluk (time inconsistency) arz eden mali politikalara dikkat çekilmiştir. Bu açıklamalarda demokratik toplumlarda iradi maliye politikaları izleyen hükümetlerin hangi gerekçelerle mali kurallar tarafından sınırlandırılması gerektiğine ilişkin rasyonel de ortaya konulmaktadır. Bu bağlamda, mali kurallar siyasi-bürokratik rasyonellik ile iktisadi rasyonelite arasındaki çatışmayı çözmeye yönelik olarak geliştirilmiştir.⁹ Bu başlık altında konuya ilişkin literatürde yer bulmuş açıklamalara değinilmiştir.

Söz konusu açıklamaların en önemlilerinden birisi mali yanılsamadır (fiscal illusion). Bu kavram maliye literatürüne kamu tercihi teorisinin bir parçası olarak İtalyan iktisatçı Amilcare Puviani'nin çalışmalarının sonucunda girmiştir. Mali yanılsama, birer ekonomik ajan olarak oy vericilerin zamanlararası bütçe kısıtları konusunda yeterli bilgiye sahip olamamalarından ötürü, politikacıların harcama artışlarını ilgili harcamalara kaynak teşkil edecek gelirlere dayalı olarak gerçekleştirmemesi sonucunda ortaya çıkmaktadır.¹⁰ Oy vericiler, vergi harcamaları, vergi oran indirimleri veya harcama programlarında yapılan artışların, uzun dönemli

⁹ Bali ve Çelen, 2007: 31

¹⁰ Schuknecht, 2004: 8

etkilerinden çok, kısa dönem sonuçlarını görme eğilimindedir.¹¹ Bu nedenle, oy vericiler uygulanan açık finansman politikaları sonucu gelecekte ortaya çıkması beklenen ilave vergi yüküyle yeterince ilgilenmezler. Söz konusu kavram, hükümetlerin neden kısa vadeli politikalara yönelip, bu politikaların uzun dönemli etkilerini yeterince göz önünde bulundurmadıklarına ve seçim sistemi çerçevesinde uyguladıkları kötü mali yönetim anlayışı dolayısıyla oy vericiler tarafından cezalandırılmadıklarına ilişkin bir açıklama getirmektedir.

Mali yanılısma kavramına önemli eleştiriler de yapılmaktadır. Bu eleştirilerin temelinde rasyonel bekleyişler teorisi yer almaktadır. Rasyonel bekleyişler teorisi, bir karar biriminin, mevcut ve erişilebilen tüm bilgileri sistematik hata yapmayacak bir biçimde kullanması sonucunda, uzun dönemde geleceğe yönelik doğru tahminlerde bulunmasını ifade eder. Böylece, ekonomide rasyonellik varsayımı hatalı bekleyişlerin zamanla düzeleceğini ve sonunda ortalama olarak doğru tahminlere ulaşılacağını öngörür.¹² Bu açıdan bakıldığında, seçmenlerin gelecekte ortaya çıkacak vergi yükünü doğru tahmin edemediklerine ve sistematik hata yaptıklarına vurgu yapan mali yanılısma, rasyonel bekleyişler teorisiyle çelişmektedir. (Alesina, 1989) çalışmasında ise, seçmenlerin mali politikanın işleyişi konusunda tam ve eksiksiz bilgiye sahip olmadıkları için mali yanılısma kavramının geçerliliğini koruyacağını ifade etmiştir. Aslında mali yanılısmanın varlığından çok hangi düzeyde olduğu önem taşımakta, ülkeler arasında mali yanılısma düzeyi farklılaşabilmektedir. Söz konusu farklılaşma, ülkenin genel eğitim düzeyi, kurumsal kültürü, yönetim teamülleri, hukuki yapının sistematik ve anlaşılabilir olması, şeffaf yönetim anlayışı, bağımsız kurumların ve sivil toplum kuruluşlarının varlığı ve istatistiksel altyapıyla yakından ilişkilidir.

Oy vericilerin beklentileri, seçim sürecinde hükümetleri yeniden seçilebilme kaygıları doğrultusunda kaynak-harcama dengelerine bakılmaksızın harcama artışlarına ve vergi indirimlerine yöneltmektedir. Söz konusu durum politik iktisat literatüründe seçim ekonomisi (electoral cycles) olarak tanımlanmaktadır. Seçim ekonomisi özetle, seçim öncesi dönemde genişlemeci politikalar izleyen

¹¹ Alesina and Perotti, 1994: 7

¹² Seyitoğlu, 1999: 495

hükümetlerin seçim sonrasında kaynak-harcama dengesini tekrar kurabilmek için halk arasında acı reçeteler olarak bilinen gelir artırıcı tedbir paketlerini yürürlüğe koymasını ve böylece daraltıcı mali politikalara yönelmesini ifade etmektedir.¹³

Seçim sisteminin kendisi ve oylama kuralları da literatürde mali sürdürülebilirlik kaygılarını tetikleyen bir unsur olarak görülmektedir (common pool problem).¹⁴ Örneğin, koalisyon hükümetleri tarafından yönetilen ülkelerde siyasi partiler arası güç paylaşımı harcama baskısı yaratıcı sonuçlar doğurabilmektedir. Söz konusu durum, farklı siyasi partiler üzerinde etkili olan baskı ve çıkar gruplarının, bütçe imkanlarını dikkate almadan, ilave harcamalar yoluyla etki alanını genişletme çabasının sonucunda ortaya çıkmaktadır.¹⁵ Ayrıca cari dönemde iktidarda olan hükümetler, gelecek dönemde yeniden seçilme beklentisi içerisinde değillerse, görevi devralacak yeni siyasi partinin iddialı hükümet programları izlemesini engellemek amacıyla, kamu açıkları ve dolayısıyla borç stokunu artırıcı politikalar izleyebilmektedir.¹⁶

Kamu borcu, geleceğin zengin vergi mükelleflerinden bugünün fakir yararlanıcılarına yönelik bir kaynak transferi olarak tanımlanmaktadır.¹⁷ Gelecek nesillerin politik süreçte temsil edilmedikleri bu durum, zamanlararası kaynak dağılımına örnek teşkil etmektedir. Bugün hayatta olan nesil daha düşük vergiler ve daha yüksek kamu harcamalarına karşılık olarak, borç yükünü gelecek nesillere bırakmayı tercih edebilir. Bu bağlamda nesiller arası kaynak dağılımında adalet, bir bütçe ilkesi olarak bazı gelişmiş ülkelerin mali yasalarında yerini almıştır.

Bürokrasi, farklı bir bakış açısıyla, kamu harcamalarının optimal düzeyinin üzerinde artışının ve harcamaların verimsiz alanlara yönelmesinin nedenlerinden biri olarak tanımlanabilmektedir.¹⁸ Bu çerçevede, ilave kamu harcaması, ilave güç ve etki alanının genişlemesi anlamına geldiği için, bu alanda siyasi rantlar sağlanabileceği gibi bürokratik rantların da elde edilmesi mümkün olabilmektedir. Siyasi ve

¹³ Brender and Drazen, 2006, Buti and Van Den Noord, 2003, Von Hagen, Hallet and Strauch, 2001, çalışmalarında ortaya çıkan ampirik bulgular bu konudaki teoriyi destekler bir nitelik arz etmektedir.

¹⁴ Roubini and Sachs, 1989, çalışmasında farklı siyasi partiler arası güç paylaşımının, özellikle 1970 ve 1980'li yıllarda harcama baskısı yarattığı sonucunu ortaya koymaktadır.

¹⁵ Hallerberg and Von Hagen, 1999

¹⁶ Alesina and Tabellini, 1990

¹⁷ Cukierman and Meltzer, 1989

¹⁸ Niskanen, 1971

bürokratik rantlar söz konusu olduğunda, siyasetçi ve bürokrat ilişkilerinde bilgi asimetrisinin varlığı ve hükümetlerin neticede bürokrasiden gelen bilgiler doğrultusunda hareket ettiği göz ardı edilmemelidir.

Hükümetler, uygulayacakları politikaları ve bu politikalar sonucunda ulaşmayı arzu ettikleri hedefleri açıklasalar da, söz konusu hedeflere uyum ve ulaşma konusundaki isteklilik zamanlararası uyumsuzluk sorunuyla karşı karşıyadır. Bu çerçevede, zamanlararası uyumsuzluk, geleceğe dönük olarak (ex-ante) açıklanan politikaların uygulanma dönemi geldiğinde (ex-post) herhangi bir bağlayıcılığı bulunmadığı için değişen koşullar ve yeni ihtiyaçlar neticesinde güncellenmesini ifade etmektedir.

Coğrafi ayırım temelinde ortaya çıkan çıkar çatışmaları ve hemşehricilik, kamu açığı ve borç stoku üzerinde artırıcı etkiler yaratabilmektedir. Belirli bölgelerden seçilen yasama organı üyeleri kendi bölgelerinin iktisadi menfaatlerini ençoklaştırma amacı doğrultusunda hareket edebileceği gibi, yerel yönetim otoriteleri de makro mali imkanlarla ilgilenmezler. Ancak, kamu harcamasının yararları sadece o bölgede yaşayan insanların refah düzeyiyle ilgiliyken, artan kamu harcamalarının maliyeti ise ülke genelinde paylaşılmaktadır.¹⁹ Kamu gelirlerinin yaptıkları hizmetler nispetinde merkezi ve yerel yönetimler arasında paylaşımını esas alan mali tevzin, yerel yönetimlerde mali yönetim kapasitesinin gelişmesini sınırlayabilmektedir. Yerel yönetimler, faaliyetlerini büyük oranda merkezi yönetim düzeyinde toplanan gelirlere aldıkları paylarla yürüttükleri ve hazine kefaletini haiz olarak borçlanabildikleri için mali sürdürülebilirliğe yeterince önem vermemektedirler.

Parasal birliklerin de genişlemeci mali tutumları teşvik ettiğini işaret eden çalışmalar bulunmaktadır.²⁰ Birliğe üye herhangi bir ülkenin genişlemeci mali politikalara yönelmesi sonucunda ortaya çıkacak riskler, ortak bir para birimine ve merkez bankasına sahip olunmasından dolayı, birliğe üye olan diğer ülkelerle paylaşılacaktır. Sonuçta, faiz oranları ve kur düzeyi tek bir çatı altında belirlendiği için, kamu harcamalarındaki artışın özel sektör yatırımları üzerindeki dışlama etkisi (crowding out effect) ve kur riski, birliğe üye olunmaması durumuna

¹⁹ Alesina and Perotti, 1995, Imbeau and Chenard, 2002

²⁰ Weale, 2004

göre daha düşük olacaktır. Bu bağlamda üye ülke, genişlemeci mali politikalar sonucunda arzu etmekte olduğu büyüme oranlarına daha kolay ulaşabilme imkanı bulmaktadır.

1.3.2. Küresel Ekonomik Gelişmeler ve Mali Kuralların Ortaya Çıkışı

Politik iktisat yazınında, kötü mali yönetimlere ve sürdürülebilirliğe ilişkin kaygıların temeline dair bir önceki bölümde anlatıldığı gibi birçok teorik açıklama yapılmıştır. Söz konusu açıklamalarla birlikte son dönemde küresel ölçekte ortaya çıkan ekonomik ve sosyal gelişmeler de kural uygulamalarının hızla artmasına katkıda bulunmuştur.

Modern anlamda mali kuralların ortaya çıkışı 1980’li yılların sonrasına tekabül etmekteyse de farklı yönetim kademelerinde mali disiplini anayasaya ve yasalara dayanan kalıcı kurallarla sağlama fikri daha eskilere uzanmaktadır. Mali kuralların gelişim sürecinde üç temel evreden söz edilmektedir.²¹

Birinci aşama, federal devletlerde alt yönetim birimlerinin özerk bir biçimde kural uygulamalarını benimsemeleridir. XIX. yüzyılın ikinci yarısından itibaren ABD’de eyaletlerin önemli bir kısmı ve 1920’lerden itibaren İsviçre kantonları cari bütçelerini denkleştirici nitelikte kurallar benimsemişler ve böylece yatırım harcamalarına finansman sağlamışlardır.

İkinci aşama, İkinci Dünya Savaşından sonra ortaya çıkmıştır. Almanya, İtalya ve Japonya gibi birçok sanayileşmiş ülke istikrar programlarını desteklemek amacıyla parasal reformları gerçekleştirdikten sonra bütçe dengesinin sağlanmasına yönelik kurallar benimsemişlerdir. Gelişmekte olan ülkelerde de bu dönemde uygulanan istikrar programları çerçevesinde çeşitli mali kurallar benimsenmiş, fakat şeffaflık sorunlarıyla karşılaşmıştır. Politika otoriteleri, yaratıcı muhasebe yöntemleri yardımıyla, (creative accounting) kural uygulamalarını kolaylıkla by-pass edebilmiştir.

Üçüncü aşama ise, Yeni Zelanda’da 1994 yılında yürürlüğe giren Mali Sorumluluk Yasası olarak kabul edilmektedir. Enflasyon hedeflemesi uygulamasına

²¹ Kopits, 2001: 4

geçilmesinden kısa bir süre sonrasına tekabül eden bu dönemde, nakit bazlı muhasebeden tahakkuk bazlı muhasebeye geçiş sağlanarak, kural uygulamalarının muhasebe teknikleriyle aşılması önlenmeye çalışılmıştır.

Özellikle 1970'ler sonrasında, azalan büyüme oranları, küresel ölçekte devlet anlayışının değişmesi ve refah devleti olgusunun gelişmesiyle birlikte, gelişmiş ülke ekonomilerinin borç stoklarında önemli artışlar gerçekleşmiş, devlet tarafından sunulan mal ve hizmetlerin kapsamı genişlemiş, kamu kesiminin genel ekonomi içerisindeki ağırlığı artmıştır. Söz konusu olgu üzerinde gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerdeki demografik yapı değişikliği son derece etkili olmuş, yaşlı nüfusun toplam nüfus içerisindeki payının artması sonucunda sosyal güvenlik sistemi dengesinde bozulmalar görülmeye başlamıştır. Bu süreçte sosyal harcamaların düzenli bir artış seyri içerisinde olduğu görülmektedir. OECD istatistiklerine göre OECD üyesi ülkelerde sosyal harcamaların GSYH içerisindeki payı, 1970 yılında yüzde 12 olarak gerçekleşmişken; söz konusu oran 1980 yılında yüzde 16, 1990 yılında yüzde 18,1 ve 2000 yılında 19,3 düzeyine yükselmiştir. Ancak, kamu hizmetlerine yönelik artan talep, gelir artışları yoluyla karşılanamamıştır, zira küreselleşmenin arttığı ve sermayenin daha mobil hale geldiği bu dönemde zaten yüksek olan vergi yükünü artırmak vergi tabanında erimelere neden olabilmektedir.²² Bununla birlikte 1981 yılında ABD'de Reagan döneminde yapılan vergi düzenlemesinde olduğu gibi bazı ülkelerde vergi indirimlerine başvurulduğu görülmektedir.²³

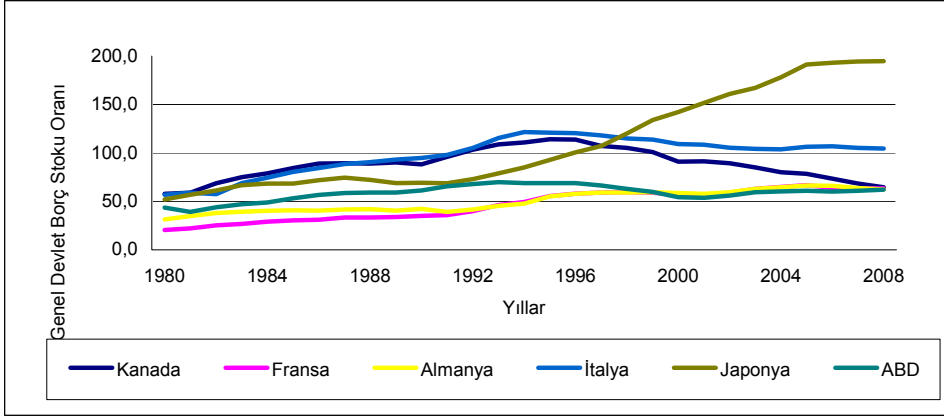
Şekil 1.1'den de anlaşılacağı üzere, 1980'li yıllardan 1990'lı yılların ortalarına doğru gelindiğinde birçok gelişmiş ülke için mevcut borç yükü altında mali sürdürülebilirlik tartışılır hale gelmiştir. Örneğin, 1980'li yılların başında İtalya'da yüzde 57'ler civarında olan genel devlet brüt borç stokunun GSYH'ya oranı, 1990'lı yılların ortalarında yüzde 120'lere kadar yükselmiştir. Kanada'da, 1980'li yılların başında yüzde 60'lar civarında olan bu oran, 1995 yılına gelindiğinde yüzde 114 düzeyine kadar çıkmıştır. Nispeten farklı bir örnek olan Japonya'da ise, genel devlet brüt borç stoku sürekli olarak artmıştır. Bu ülkede 1980 yılında yüzde 52,1 olan

²² Yılmaz, 2007: 25-44

²³ Söz konusu düzenleme Economic Recovery Tax Act of 1981 olarak adlandırılmakta olup, gelir vergisi oranlarının düşürülmesini içeren bir vergi paketidir. Kongre Bütçe Ofisi (CBO) tarafından yapılan hesaplamalarda söz konusu vergi paketinin ilgili yılda GSYH'ya oran olarak yüzde 3 civarında bir vergi geliri kaybına yol açtığı saptanmıştır.

genel devlet brüt borç stokunun GSYH'ya oranının, 2008 yılında yüzde 194,9 olarak gerçekleşmesi beklenmektedir.

Şekil 1.1. Gelişmiş Ülkelerde Genel Devlet Borç Stoku (GSYH'ya Oran, Yüzde)



Kaynak: IMF, World Economic Outlook Database, 2007

Not: 2007 ve 2008 yıllarındaki oranlar IMF uzmanları tarafından tahmin edilen değerlerdir.

Küresel ekonomik sistemin lokomotifi olan gelişmiş ülkelerin borç stoklarındaki artışların olumsuz etkileri, sadece ilgili ülkelerle sınırlı kalmamakta, az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin kalkınma süreçleri üzerinde de olumsuz etkiler yaratmaktadır. Az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelere görülen iç tasarruf yetersizliği ve döviz kısıtları, bu ülkeleri kalkınma sürecinde gelişmiş ülkelerin yurtiçi tasarruflarına bağımlı kılmaktadır. Bu bağlamda, gelişmiş ülkelerin borç stoklarındaki artışlar, gelişmekte olan ülkelerin borçlanma maliyetlerini de olumsuz yönde etkilemiştir. Özellikle 1980'ler sonrası, az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelere borç stoklarının hızla artıp, krizlerin yaygınlaştığı bir dönem olmuştur.²⁴

Sanayileşmiş ülkelerde harcama baskılarının ve bütçe harcamaları içerisinde esnek olmayan harcamaların payının artmasında, demografik yapının değişmesi ve nüfusun yaşlanması sonucunda, sosyal güvenlik dengelerinin olumsuz yönde etkilenmesi, sosyal devlet anlayışı çerçevesinde sunulan hizmetlerin artması, küreselleşme ve ülkeler arası rekabet baskıları etkili olmuştur. Söz konusu durum, geleceğe dönük olarak ortaya çıkacak ihtiyaçların karşılanmasında ilave mali alanın

²⁴ Şenses, 1996: 75-83

(fiscal space) yaratılması ihtiyacını ortaya çıkarmış ve bu ilave mali alanın yaratılmasında mali kuralların kullanılabilceği düşünölmüştür.

Sürdürülebilir kamu mali yönetimine ve istikrar içerisinde büyüyen bir ekonomiye ulaşmak amacıyla mali kurallar özellikle 1980'li yıllar sonrasında birçok ölkenin mali yönetim sisteminde uygulama alanı bulmuştur. Bu çerçevede, ABD'de 1986 yılında uygulamaya konulan Gramm-Rudman-Hollings sistemi, Avrupa Birliğinde 1993 yılından itibaren uygulamaya konulan Maastricht Kriterleri, İngiltere'de 1998 yılından itibaren uygulanmaya başlayan Mali İstikrar Yasası, Yeni Zelanda'da 1994 yılında uygulamaya konulan Mali Sorumluluk Yasası mali kural uygulamalarına yönelik örneklerdir.

Mali kurallar sadece gelişmiş ölkelerle sınırlı kalmayıp, Hindistan, Şili, Brezilya, Kolombiya ve Meksika gibi ölkelerde de uygulama alanı bulmaktadır. Uygulamalara ilişkin ölkelerine ikinci bölümde detaylı olarak değinilecektir.

1.3.3. Mali Kuralların Tanımı, Türleri ve Nitelikleri

Mali kurallar, geniş anlamda, mali politika oluşturma, karar alma ve uygulama sürecine ilişkin temel ilke ve esaslar ile hukuki normlar olarak²⁵; dar anlamda ise, temel mali değişkenler üzerine konulan daimi nitelikteki sayısal sınırlamalar olarak tanımlanabilir.²⁶

Mali kuralların tasarlanması sürecinde göz önünde bulundurulması gereken sekiz temel kriter bulunmaktadır.²⁷ Bu kriterler şu şekilde özetlenebilir:

- i. Mali kurallar iyi tanımlanmalı, belirsizliklere yer verilmemelidir.
- ii. Kural uygulamalarında şeffaflığın sağlanmasına dikkat edilmelidir.
- iii. Kurallar basit ve anlaşılır olmalıdır.
- iv. Kuralların esnekliği olmalıdır.
- v. Kurallar ulaşılması arzu edilen hedeflerle uyumlu olmalıdır.
- vi. Kuralların kredibilitesi olmalıdır.

²⁵ Hallerberg, Strauch and Von Hagen, 2004: 15

²⁶ Kopits and Symansky, 1998: 1

²⁷ Kopits and Symanski, 1998: 6

- vii. Kurallar diğ er politikalarla uyumlu olmalıdır.
- viii. Kurallar yapısal reformları destekleyici nitelikte olmalıdır.

Parasal kurallara yönelik düzenlemelerden farklı olarak, mali kural uygulamaları ÷lkeler arasında önemli farklılıklar gösterebilmektedir. Bu farklılıklar söz konusu ÷lkenin kurumsal kültürü ve mali yönetim teamülleriyle yakından ilişkilidir. Ayrıca, 1980'lerden günümüze kadar geçen sürede kural uygulamaları önemli gelişmeler göstermiştir. Önceleri, ÷lkelerin büyük bir çoğunluğunda yerel yönetimlere yönelik olarak tasarlanan mali kurallar, zamanla hem genel devlet kapsamını oluşturan diğ er kurumsal birimler hem de genel devletin bizatihi kendisi açısından da uygulanır hale gelmiştir. Bu çerçevede, özellikle merkezi yönetim ve sosyal güvenlik sistemine ilişkin düzenlemeler giderek yaygınlaşmıştır.²⁸

Mali kurallar türlerine göre aşağıdaki gibi sınıflandırılabilir.

Bütçe Dengesine ve Bütçe Açığına İlişkin Kurallar:

- i. Bütçe gelir ve gider dengesini esas alan kurallar olarak tasarlanabileceğ i gibi, sadece yatırım harcamaları için borçlanabilme imkanı tanıyan ve cari dengeyi esas alan altın kurallar (golden rule) şeklinde de tasarlanabilir. Böylelikle toplam harcama ve toplam gelirlerin ya da cari harcama ve cari gelirlerin denkliğı veya belirli bir düzeyi esas alınmış olur.
- ii. Açık düzeyi hasılanın (GSYH, GSMH veya potansiyel hasıla gibi) belirli bir oranıyla sınırlandırılabilceğ i gibi nominal bir değ er olarak da tespit edilebilir. Nominal olarak belirlenen açık düzeyleri genellikle orta vadeli harcama sistemi çerçevesinde belirli bir dönemi esas almak üzere uygulanırken; oransal olarak belirlenen açık düzeyleri çoğunlukla belirli bir dönemin ötesinde kalıcı kanuni sınırlar olarak tasarlanırlar.
- iii. Gelir ve giderler üzerindeki devresel ve bir defalık etkilerin arındırılması suretiyle hesaplanan açık (cyclically adjusted) düzeyi

²⁸ European Commission, Public Finances in EMU 2006: 150

sınırlandırılabilir. Böylelikle harcama ve gelir toplamları içerisindeki konjonktürel etkilerden kaynaklanan ya da bir defalık olmak üzere geçici bir niteliğe sahip olan unsurlar ayıklanmış olur. Bu uyarlamalar daha sağlıklı trend analizlerine imkan verir.

- iv. Faiz dışı fazla (primary balance) için belirli bir hedef konulabilir. Bu hedef çoğunlukla GSYH veya GSMH'ya oran olarak belirlenirken; bu hedef çerçevesinde faiz dışı harcamalar ve toplam gelirler arasında bir denge kurulmaya çalışılır.
- v. Açık düzeyine ulaşılırken, potansiyel büyüme üzerinde etkili olan bazı cari nitelikli harcama kalemleri kapsam dışında bırakılabilir. Maliye literatüründe yatırım carisi olarak kabul edilen eğitim, sağlık ve araştırma-geliştirme harcamaları gibi kalemler bu kapsamda değerlendirilebilir. Böylelikle toplam gelirler ile büyüme üzerinde stratejik öneme sahip olan kalemler dışındaki harcamalar arasında bir denge kurulmaya çalışılır.

Borçlanma ve Borç Stokuna İlişkin Kurallar:

- i. Yurtiçi kaynaklardan borçlanmaya ilişkin belirli sınırlamalar konulabilir ve toplam borçlanma limitleri belirlenebilir. Söz konusu limitler, nominal olarak belirlenebileceği gibi gelir toplamına ya da hasılaya oran olarak da belirlenebilir.
- ii. Borç stoku belirli bir düzeyle sınırlanabilir. Bu düzey nominal olarak belirlenebileceği gibi gelirlere ya da hasılaya oran olarak da tasarlanabilir. Söz konusu mali kural aslında kural uygulamaları sonucunda ulaşılması arzulanan bir hedef olduğu için türev niteliğindedir. Genellikle borç stoku kuralı diğer mali kurallarla birlikte uygulanır.
- iii. Hükümetin merkez bankası kaynaklarından borçlanması üzerine sınırlamalar getirilebilir. Bu kural günümüzde neredeyse kamu mali yönetimine ilişkin temel ilkelerden biri haline gelmiş olup, çoğu ülke tarafından uygulanmaktadır.

Harcamalara İlişkin Kurallar:

- i. Harcama artışları orta ve uzun vadede belirli sınırlamalara tabi tutulabilir. Bu çerçevede toplam harcama düzeyine bakılabileceği gibi, faiz dışı harcama düzeyi de göz önünde bulundurulabilir. Bu kurallar harcama düzeylerine yönelik nominal tavanlar şeklinde tasarlanabileceği gibi alternatif harcama toplamlarına yönelik hasılaya veya gelirlere paralel oransal sınırlar şeklinde de belirlenebilir.
- ii. Harcama artışları söz konusu harcamaya kaynak teşkil edecek gelir artışlarıyla sınırlandırılabilir. Bu çerçevede, ilgili harcamaya kaynak teşkil edecek gelirin niteliği de göz önünde bulundurularak bir defalık gelirler bu kapsamda değerlendirilmeye alınmayabilir. Böylece bir defalık gelirlere dayalı olarak harcama yaratılmamış olur.
- iii. Harcama artışlarına oransal sınırlar konulurken potansiyel büyüme üzerindeki etkileri açısından özellik arz eden bazı kalemler kapsam dışında bırakılabilir. Söz konusu kalemler yukarıda da belirtildiği üzere yatırım veya yatırım carisi niteliğine sahip olan kalemlerdir.
- iv. Potansiyel büyüme üzerinde olumlu bir etkisi bulunmayan verimsiz harcamalar diğer harcamalardan bağımsız olarak sınırlandırılabilir. Kamu harcamalarının etkinliğini ve verimliliğini artırmak üzere, personel giderlerine yönelik olarak belirlenen sınırlar, bu kapsamda ele alınan mali kurallara örnek olarak verilebilir.

Gelirlere İlişkin Kurallar:

- i. Tahmin edilen düzeyin üzerinde gerçekleşen gelir tahsilatlarından harcama yaratılmayacağına dair kısıtlar getirilebilir. Bu kapsamda elde edilen gelir tahsilatları doğrudan borç stokunun azaltılmasında kullanılabilmesi gibi ihtiyatlılık fonu şeklinde tasarlanan gelir havuzlarında biriktirilerek olağanüstü durumlarda harcanabilir.
- ii. Vergi yükünün artışına ilişkin sınırlamalar getirilebilir. Söz konusu sınırlamalar harcama veya açık kurallarıyla birlikte uygulandığında kamunun genel ekonomi içerisindeki payı azaltılmış olur.

- iii. Vergi harcamalarına, istisna ve muafiyetlere ilişkin sınırlamalar getirilebilir.

Mali kuralların temel nitelikleri ise şu şekilde sıralanabilir:²⁹

- i. Hukuki dayanağa sahip olmaları gerekmektedir. Anayasal ve yasal düzenlemeler, uluslararası antlaşmalar, politik taahhütname ve koalisyon antlaşmaları bu çerçevede değerlendirilebilir.
- ii. Kural uygulaması süreklilik arz etmelidir. Bu çerçevede bütçeler kanun hükmünde olsalar dahi yıllık olmaları nedeniyle, kural uygulamaları için uygun bir zemin teşkil etmezler.
- iii. Kural uygulamalarına ilişkin yaptırım ve otomatik düzeltme mekanizmaları olmalıdır.

1.3.4. Mali Kuralların Tasarımı ve Ekonomik Etkileri

Türlerine göre mali kurallar, borç stoku, makroekonomik istikrar ve kamu mali yönetiminin kalitesi üzerinde farklı etkilere sahiptirler.

Bütçe dengesinin sağlanmasına ve bütçe açığına ilişkin kurallar, borç stokunun azaltılması üzerinde doğrudan etkilidirler. Söz konusu etki, kuralın tasarımı, kapsamı ve uygulama prosedürleriyle de doğrudan bağlantılıdır.

Bu tür kurallar konjonktürel gelişmelerle yakından ilişkilidir. Konjonktürel dalgalanmanın genişleme evresinde, kamu gelirlerinin ihtiyaca göre artırılabilmesi, öngörülen sınırlamalara ulaşmayı kolaylaştırabilirken, daralma evresinde uyum zorlaşmaktadır. Ancak, yıllık bazda belirlenen sınırlar, genişleme evresinde kamu harcamalarının artışıyla, dolayısıyla kamu kesiminin ekonomi içerisindeki büyüklüğünü yeterince sınırlayamamaları, daralma evresinde ise yeterli esnekliğe sahip olmamaları nedeniyle eleştirilmektedir.³⁰ Gelir ve giderler üzerindeki devresel ve bir defalık etkilerin arındırılması suretiyle hesaplanacak açık rakamının esas alınması, temelde bu sorunun giderilmesine yönelik olarak tasarlanmış bir politika alternatifidir. Söz konusu uyarlamaların yapılması, yapısal iyileşme veya bozulmanın

²⁹ Hürca, 1999: 31

³⁰ Anderson and Minarik, 2006

görülmesi açısından da faydalı olmaktadır. Fakat bu durumda da kural uygulaması basitliğini ve kamuoyu tarafından izlenebilirliğini kaybetmektedir.

Mali uyumun gelir artırıcı politikalarla sağlanması, politik nedenlerle harcamaların yeterince sınırlandırılmaması, bu tür kurallara yöneltilen bir başka eleştiridir. Gelir artışı, genellikle dolaylı vergiler ve bir defalık gelirler yoluyla gerçekleştirildiği için ekonominin geneli üzerinde bozucu etkiler taşımaktadır. Harcama yönlü uyum ise, genellikle uzun dönem büyüme performansını etkileyen kalemlerde kesintiler yoluyla sağlandığı için büyüme hızını olumsuz etkileyebilmektedir. Bu durumun önlenmesine yönelik olarak altın kural uygulamaları benimsenmektedir. Bu çerçevede, yatırım harcamaları sınırlama dışında bırakılarak, sadece cari denge hedef alınmış olur. Bu noktada ise, potansiyel büyüme üzerinde etkili olan eğitim, sağlık ve araştırma-geliştirme harcamaları gibi cari harcamaların büyüme üzerindeki etkisi ihmal edilmiş olur. Sonuçta, bazı harcama kalemlerinin kural uygulamasının dışında bırakılması, bu kalemlerin büyüme potansiyeli üzerindeki etkilerinin sağlıklı analizini gerektirmektedir. Bu durum, kural uygulamalarının basitliğini ve izlenebilirliğini kaybetmesine ve muhasebe hilelerine zemin hazırlayabilir. Uygulamada bütçe dengesinin sağlanmasına ve açığa ilişkin kuralların çoğunlukla yerel yönetimler düzeyinde tercih edildiği görülmektedir.³¹

Harcamalara ilişkin kuralların arzu edilen hedefe ulaşma kapasitesi, gelir gerçekleştirmeleriyle yakından ilişkilidir. Harcama kuralına yönelik eleştiriler, bütçe dengesine ve bütçe açığına ilişkin kurallara yöneltilen eleştirilerle genelde aynı çerçevededir. Bununla birlikte, bu tür kuralların diğer kurallardan farklılığı, kamu kesiminin ekonomideki büyüklüğünü sınırlama konusundaki etkisinin doğrudan, borç stokunu azaltma konusundaki etkisinin ise dolaylı olmasıdır. Harcama kuralları çoğunlukla merkezi yönetim kapsamında uygulanmakta olup, bu kuralların yerel düzeyde uygulanması nadirdir.³²

Vergi yüküne ilişkin sınırlamalar getiren gelir kurallarının borç stoku üzerindeki etkisi genellikle negatiftir. Fakat söz konusu kurallar, tahminlerin

³¹ European Commission, Public Finances in EMU 2006: 150

³² European Commission, Public Finances in EMU 2006: 150

üzerinde gerçekleşen gelir tahsilatının harcanmasını engelleyecek şekilde tasarlanmışsa borç stokunu azaltıcı etkiler taşımaktadır.

Borç stokunun kendisi de doğrudan hedeflenebilir. Ancak, borç stoku hedefine ulaşılması, borç stoku ile ilgili kuralın diğer kurullarla birlikte uygulanmasını gerektirmektedir. Altı çizilmesi gereken bir diğer husus ise, borç stokunun brüt bazda mı yoksa net bazda mı takip edileceğidir. Net borç stoku hesabında, kamu mevduatı ve döviz varlıkları gibi net varlıklar toplam borç stokundan düşüldüğü için, bu varlıklara temel oluşturan yarı-mali işlemler ve garantiler gibi yükümlülükler de risk algısının dışında tutulmuş olmaktadır. Bu çerçevede, kısa dönemli sürdürülebilirlik ve borcun çevrimi analizleri açısından net borç stoku hesabının; kamunun uzun dönemli yükümlülüklerinin daha doğru bir şekilde ölçülmesi açısından ise, brüt borç stoku hesabının kullanılması daha uygun bir yaklaşımdır.³³ Bu bağlamda, ilgili kuralın tasarımının da brüt borç stoku üzerinden yapılması daha sağlıklı olacaktır. Maastricht kriterleri de bu noktada brüt borç stokunu esas almaktadır.

Genellikle arzu edilen mali sonuçlara ulaşmak için yukarıda sıralanan mali kurulların birkaçının birlikte uygulanması daha etkin sonuçlar doğurmaktadır. Ayrıca sağlıklı mali kural uygulamaları açısından orta vadeli bir mali perspektife ihtiyaç bulunmaktadır. Söz konusu ihtiyaç, planlama ve karar alma süreçlerine ilişkin yapıyı da derinden etkilemektedir. Orta vadeli harcama sistemine geçiş ve çok yıllık bütçe uygulamaları, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde hızla yaygınlaşmakta, maliye politikasına ilişkin olarak tasarlanan bağımsız kuruluşların sayısı hızla artmaktadır. Söz konusu bağımsız kuruluşlar temel olarak hükümet tarafından uygulanan maliye politikalarını izleme, değerlendirme ve çok yıllık tahminler yürütme görevlerini yerine getirmektedirler. Yapılanmaları genellikle mali kural uygulamalarının hızla arttığı dönemlerden daha eskilere uzanan bu kuruluşların maliye politikasının icrası üzerindeki etkileri giderek artmaktadır. Şu an için hükümetleri söz konusu kuruluşların ortaya koydukları politika alternatiflerini uygulama konusunda sınırlayan herhangi bir yasal düzenleme bulunmamaktadır. Fakat, Belçika Ulusal Muhasebe Enstitüsü (Belgian National Account Institute) ve Hollanda Ekonomi

³³ Kopits, 2001: 10

Politikaları Analiz Bürosu (The Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis) gibi uygulama örneklerinde, hazırlanan makroekonomik projeksiyonların yasal olarak bütçe tahminlerinde kullanılması zorunluluğu bulunmaktadır.³⁴

³⁴ European Commission, Public Finances in EMU 2006: 172

2. MALİ KURAL UYGULAMALARINA İLİŞKİN ÜLKE ÖRNEKLERİ

Bu bölümde, başta AB üyesi ülkeler olmak üzere, kamu mali yönetiminde kurula dayalı mali politika anlayışını esas alan ülkelerdeki mali kural uygulamaları ele alınacaktır. Bu çerçevede ilk olarak, AB’de Maastricht Antlaşması ve eki Aşırı Açık Prosedürüne İlişkin Protokolle (Protocol on the Excessive Deficit Procedure) ortaya konulan uygulamalar ile İstikrar ve Büyüme Paktının (Stability and Growth Pact) gelişimi ve yapısı anlatılacak, müstakil ülke uygulamaları bağlamında İngiltere ve İsveç örneklerine değinilecektir. İlerleyen bölümlerde, mali kuralların uzun yıllardan beri uygulanmakta olduğu ABD örneği ele alınacak, sonrasında Japonya ve Arjantin ülke uygulamalarına değinilecektir. En son kısımda ise, diğer ülke uygulamalarından bazı örnekler aktarılacaktır.

2.1. AB’de Mali Kural Uygulamalarının Gelişimi

AB üyesi ülkeler açısından Parasal Birliğe geçiş süreci, sadece üye ülkelerde uygulanacak para politikaları bakımından önemli sonuçlar doğurmakla kalmamış, maliye politikaları açısından da yeni bir yapının oluşturulmasını zorunlu kılmıştır. Bu durumun temel sebebi, para politikalarını Birlik düzeyinde tek elden yöneten bir Avrupa Merkez Bankası bulunmasına rağmen, maliye politikalarını yürüten merkezi bir otoritenin olmaması, söz konusu politikaların üye ülkeler tarafından bağımsız olarak belirlenmesidir. Tek bir parasal otoriteye karşılık, birden çok mali otoritenin bulunması ekonomi politikaların koordinasyonunu ve ortak hedeflere ulaşılmasını güçleştirmektedir.³⁵ Parasal birliğe geçiş sürecine ilişkin atılması gereken adımları ve yapılması gereken kurumsal düzenlemeleri ortaya koyan 1970 tarihli Werner³⁶ ve 1989 tarihli Delors Raporlarında³⁷, parasal birlik içerisinde mali disiplinin sağlanması için gereken kurumsal düzenlemelerin önemi ortaya konulmuş, mali

³⁵ Beetsma and Bovenberg, 1999: 373

³⁶ Alman ve Hollandalı iktisatçıların görüşleri çerçevesinde Lüksemburg Başbakanı Pierre Werner başkanlığında oluşturulan komite tarafından 1970 yılında hazırlanmıştır. Raporda tek bir para birimi oluşturmak, tek bir merkez bankası kurmak, ortak bir rezerv fonu yaratmak için atılması gereken adımlara değinilmektedir.

³⁷ 1988 tarihli Hannover Zirvesinde alınan karar gereğince parasal birliğe geçilmesi için gerekli aşamaları ortaya koymak üzere bir çalışma komitesi oluşturulmuş, çalışma komitesinin başkanlığına Komisyon başkanı olan Jack Delors getirilmiştir. Dokuz ay süren çalışmaların neticesinde tamamlanan Rapor 1989 tarihli Madrid Zirvesinde görüşülerek onaylanmıştır. Raporda üç temel aşamada parasal birliğe geçiş için gerekli koşullar ortaya konulmuştur.

disiplin eksikliğinin yeni para biriminin istikrarını bozabileceği ve itibarını zedeleyebileceği vurgulanmıştır.

Ortak para biriminin istikrarı için, kamu maliyesinde sürdürülebilirliğin kaçınılmaz bir ön şart olması, AB’de henüz parasal birliğe geçilmeden mali kuralların benimsenmesi sonucunu doğurmuştur. Birliğe üye olan ülkelerde uygulanacak ortak mali kuralları düzenleyen temel metinler şunlardır;

- i. Maastricht Antlaşması (104’üncü başlık) ve bu Antlaşmanın ekinde yer alan Aşırı Açık Prosedürüne İlişkin Protokol,
- ii. Amsterdam Zirvesi sonrasında kabul edilen İstikrar ve Büyüme Paktı,
- iii. Konsey Tüzükleri ve ilgili Rehberler.³⁸

7 şubat 1992 tarihinde imzalanarak, 1 Kasım 1993 tarihinde yürürlüğe giren Maastricht Antlaşmasında, ekonomik ve parasal birliğin aşamaları, bu aşamalarda izlenilecek ekonomik ve parasal politikalar ile bu politikaların uygulanması için gerekli kurumsal değişiklikler ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Bu düzenlemeler çerçevesinde, ekonomik ve parasal birliğin gerçekleştirilmesi doğrultusunda üye ülke ekonomileri arasındaki farklılıkların giderilmesini teminen, bazı makroekonomik büyüklükler yakınlaşma kriterleri olarak tespit edilmiş ve bunlara uyulmaması durumunda uygulanacak yaptırımlar belirlenmiştir.³⁹

Maastricht Antlaşmasının 104’üncü başlığında ve bu Antlaşmanın ekinde yer alan ilgili Protokolde öngörülen hükümler aşağıdaki şekilde özetlenebilir:

- i. Üye devletler aşırı kamu açıklarından sakınmalıdırlar.
- ii. Avrupa Komisyonu üye devletlerin açık ve borç stoklarındaki gelişmeleri izler. İzleme faaliyeti iki temel kriter bazında gerçekleştirilir. Bu kriterler, genel devlet açığının GSYH içerisindeki

³⁸ (EC) No 3605/93 sayılı Konsey Tüzüğu, (EC) No 1467/97 sayılı Konsey Tüzüğu, (EC) No 475/2000 sayılı Konsey Tüzüğu, (EC) No 351/2002 sayılı Konsey Tüzüğu, (EC) No 1056/2005 sayılı Konsey Tüzüğu, (EC) No 2103/2005 sayılı Konsey Tüzüğu, Code Of Conduct (Uygulama Rehberi)

³⁹ Dilekli ve Yeşilkaya, 2002: 1

payının yüzde üç eşik değerinin altında olması ve genel devlet brüt borç stokunun GSYH'ya oranının yüzde 60'ı aşmamasıdır.⁴⁰

- iii. Kriterlerin uygulanmasına ilişkin olarak yine 104'üncü başlıkla bazı istisnalar getirilmiştir. Bu istisnalar:

Genel devlet açığıyla ilgili olarak;

- Söz konusu oranın önemli miktarda ve devamlı bir şekilde düşüyor ve referans değere yaklaşıyor olması,
- Referans değeri aşan kısmın istisnai ya da geçici nitelikte olup, söz konusu oranın referans değere hala yakın olmasıdır.

Borç stoku ile ilgili olarak;

- Söz konusu oranın yeterli ölçüde düşüyor ve referans değere tatmin edici bir hızla yaklaşıyor olmasıdır.

- iv. Üye devletin bu kriterlerden birini veya her ikisini yerine getirememesi durumunda, Komisyon bir rapor hazırlar. Bu raporda kamu açığının yatırım harcamalarını aşıp aşmadığı, üye devletin orta vadeli ekonomik ve bütçesel durumu gibi hususiyetler dikkate alınır. Ayrıca, Komisyon üye devletin kriterleri yerine getirmesinde ileriye dönük risklerin bulunduğu görüşünde ise, ilgili kriterlerin yerine getirilip getirilmediğine bakılmaksızın rapor hazırlayabilir.
- v. Komisyon tarafından hazırlanan raporun akabinde, en geç iki hafta içerisinde İktisadi ve Mali Komite tarafından, ilgili rapora görüş verilir.
- vi. Konsey, Komisyonun tavsiyeleri ve görüşleri doğrultusunda nitelikli çoğunlukla⁴¹, ilgili ülkenin sunmayı isteyebileceği görüşleri de dikkate alarak, aşırı açık bulunup bulunmadığına karar verir.⁴²

⁴⁰ İlgili kriterler, Maastricht Antlaşmasının 104'üncü başlığında tanımlanmışken; veri kategorisine ilişkin açıklamalar, oransal sınırlar ve sektör tanımları ekli Protokolle belirlenmiştir. 22 Kasım 1993 tarihinde yürürlüğe giren 3605/93 sayılı Konsey Tüzüğünde ise, muhasebe kavramları ve sektörel tanımlar detaylı bir şekilde açıklanmıştır.

⁴¹ Nitelikli çoğunluk kavramı Antlaşmanın 104'üncü başlığının 13'üncü maddesi uyarınca ağırlıklandırılmış oyların üçte ikisi olarak belirlenmiştir.

- vii. Konsey ilgili ülkede aşırı açığın varlığına dair bir karar verirse, bu durumun belirli sürede sona erdirilmesi için tavsiyelerde bulunur. Belirlenen süre içerisinde⁴³ ilgili ülke etkili bir eylemde bulunmaz ise, bu durum kamuoyuna ilan edilir.
- viii. Üye devlet Konsey tavsiye kararlarını uygulamamakta ısrar ederse, Konsey gerekli gördüğü önlemlerin alınması için ilgili ülkeye uyarıda bulunabilir.⁴⁴ Ayrıca, ilgili ülkeden belirli bir takvim dahilinde rapor talep edilebilir.
- ix. Konsey tarafından yapılan uyarının akabinde de herhangi bir önlem alınmaması halinde ilgili ülkeye yönelik belirli müeyyideler uygulanabilir.⁴⁵
- x. Söz konusu müeyyideler; ilgili üye devletten tahvil ve menkul kıymet ihraç etmeden önce Konsey tarafından belirlenen ek bilgilerin yayımlanmasını talep etmek, Avrupa Yatırım Bankasını ilgili üye devlete yönelik kredi politikasını gözden geçirmeye davet etmek, Konseyce aşırı açığın kapandığı görüşüne varılana kadar ilgili üye devletten uygun miktarda bir nakit tutarın faiz getirisi olmaksızın Birlik hesabına yatırılmasını talep etmek ve uygun miktarda bir para cezası uygulamak olarak belirlenmiştir.⁴⁶ Ayrıca, Konsey dönem

⁴² Söz konusu karar, 7 Temmuz 1997 tarih ve 1467/97 sayılı Konsey Tüzüğü'nün, 27 Haziran 2005 tarih ve 1056/2005 sayılı Konsey Tüzüğüyle değişik üçüncü maddesi uyarınca, raporlama tarihinden sonraki dört ay içerisinde alınmalıdır. Bu Tüzükler aşırı açık prosedürü uygulamasını açıklığa kavuşturmak ve sürecin icrasını hızlandırmak amacıyla hazırlanmıştır.

⁴³ Etkili eylemde bulunmak için tanınan süre, 7 Temmuz 1997 tarih ve 1467/97 sayılı Konsey Tüzüğü'nün, 27 Haziran 2005 tarih ve 1056/2005 sayılı Konsey Tüzüğüyle değişik üçüncü maddesi uyarınca, altı ay olarak belirlenmiştir. Ayrıca, Tüzüğün ilgili maddesinde açığın olağan dışı durumlar haricinde bir yıl içerisinde düzeltilmesinin gerekli olduğu ifade edilmiş, Konsey tarafından ortaya konulacak tavsiye metninde minimum iyileşmenin (benchmark olarak) yıllık bazda GSYH'nın yüzde 0,5'i kadar olması gerektiği belirtilmiştir.

⁴⁴ 7 Temmuz 1997 tarih ve 1467/97 sayılı Konsey Tüzüğü'nün, 27 Haziran 2005 tarih ve 1056/2005 sayılı Konsey Tüzüğüyle değişik beşinci maddesi uyarınca, Kamuoyuna açıklama yapıldıktan sonra iki ay geçmesine rağmen herhangi bir tedbir alınmaz ise, Konsey tarafından uyarıda bulunulur.

⁴⁵ 7 Temmuz 1997 tarih ve 1467/97 sayılı Konsey Tüzüğü'nün, 27 Haziran 2005 tarih ve 1056/2005 sayılı Konsey Tüzüğüyle değişik yedinci maddesi uyarınca, müeyyidenin uygulanması ile üye ülke tarafından yapılan raporlama (EDP notification) arasındaki süre en fazla 16 aydır.

⁴⁶ 7 Temmuz 1997 tarih ve 1467/97 sayılı Konsey Tüzüğü'nün, 27 Haziran 2005 tarih ve 1056/2005 sayılı Konsey Tüzüğüyle değişik 11-16 arası maddeleri uyarınca, belirli bir nakit tutarın Birlik hesabına faiz getirisi olmaksızın yatırılması yaptırımı, genel devlet açıklarının eşik değeri aşması durumunda söz konusu olur. Bu yaptırım sabit ve değişken olmak üzere iki kısımdan oluşur. İlk kısım

başkanı alınan kararlar konusunda Avrupa Parlamentosunu bilgilendirir.

Tablo 2.1. AB Ülkelerinin Genel Devlet Dengeleri (GSYH'ya Oran, Yüzde)

Ülkeler	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Almanya (DE)	-2,9	-3,7	-4,0	-3,8	-3,4	-1,6	-0,1
Avusturya (AT)	0,1	-0,5	-1,6	-1,2	-1,6	-1,4	-0,7
Belçika (BE)	0,6	0,0	0,0	0,0	0,1	0,3	0,3
Bulgaristan (BG)	---	---	0,0	2,3	2,0	3,2	2,5
Çek Cumhuriyeti (CZ)	-5,9	-6,8	-6,6	-3,0	-3,5	-2,9	-3,4
Danimarka (DK)	2,6	1,2	-0,1	1,9	4,6	4,6	3,8
Estonya (EE)	0,3	1,0	1,8	1,8	1,9	3,6	2,4
Finlandiya (FI)	5,2	4,1	2,5	2,3	2,7	3,8	4,4
Fransa (FR)	-1,6	-3,2	-4,1	-3,6	-2,9	-2,5	-2,4
Güney Kıbrıs (CY)	-2,3	-4,5	-6,5	-4,1	-2,4	-1,2	-1,0
Hollanda (NL)	-0,2	-2,0	-3,1	-1,7	-0,3	0,6	-0,4
İngiltere (UK)	0,0	-1,5	-3,2	-3,3	-3,2	-2,6	---
İrlanda (IE)	0,8	-0,4	0,4	1,3	1,2	2,9	0,9
İspanya (ES)	-0,5	-0,3	-0,2	-0,3	1,0	1,8	1,3
İsveç (SE)	2,5	-0,2	-0,9	0,8	2,2	2,5	3,0
İtalya (IT)	-3,2	-2,9	-3,5	-3,5	-4,2	-4,4	-2,4
Letonya (LV)	-2,1	-2,3	-1,6	-1,0	-0,4	-0,3	0,4
Litvanya (LT)	-2,0	-1,4	-1,3	-1,5	-0,5	-0,6	-0,9
Lüksemburg (LU)	6,1	2,1	0,5	-1,2	-0,1	0,7	1,0
Macaristan (HU)	-3,5	-8,4	-7,2	-6,5	-7,8	-9,2	-6,4
Malta (MT)	-6,6	-5,6	-9,9	-4,9	-3,1	-2,5	-1,6
Polonya (PL)	-3,7	-3,2	-6,3	-5,7	-4,3	-3,8	-3,0
Portekiz (PT)	-4,2	-2,9	-2,9	-3,4	-6,1	-3,9	-3,0
Romanya (RO)	---	---	-1,5	-1,5	-1,4	-1,9	-2,9
Slovakya (SK)	-6,6	-7,7	-2,7	-2,4	-2,8	-3,7	-2,7
Slovenya (SI)	-3,9	-2,7	-2,7	-2,3	-1,5	-1,2	-0,6
Türkiye (TR)	-29,8	-12,9	-11,3	-4,5	-0,6	-0,1	-1,2
Yunanistan (GR)	-6,1	-4,9	-5,6	-7,3	-5,1	-2,5	-2,3

Kaynak: Eurostat, Government Finance Statistics, EDP Notification Tables

Not: Söz konusu tablonun hazırlanmasında üye ülkelerin AB Komisyonuna yapmış oldukları mali bildirimler esas alınmıştır.

sabit kısımdır. Bu kısım; üye ülkenin genel devlet açığının eşik değeri aştığı yıldaki GSYH'sının yüzde 0,2'sine tekabül eder. İkinci kısım ise, değişken kısım olarak ifade edilir. Bu da, üye ülkenin genel devlet açığının eşik değeri aştığı yılda, açığın eşik değeri aşan kısmının onda biridir. Eğer üye ülke izleyen yıllarda da kriterleri sağlama konusunda başarı gösteremiyorsa uygulanacak yaptırım, ilgili yıllarda açığın eşik değeri aşan kısmının onda biri olarak belirlenir. Fakat her durumda üye ülke tarafından yatırılacak mevduat toplamı söz konusu ülkenin cari yıldaki GSYH'sının yüzde 0,5'ini geçemez. Yaptırım uygulamasının üzerinden iki sene geçmesine rağmen herhangi bir ilerleme kaydedilmezse mevduat hesabında biriken tutarlar cezaya dönüşür.

- xi. İlgili üye devletin açığının kapandığı görüşüne varılması halinde, Konsey uyarı ve yaptırım kararlarının bazılarını ya da tümünü kaldırır. Konsey daha önce üye devletle ilgili olarak kamuoyuna bildirimde bulunmuşsa, ilgili üye devletin aşırı açık durumunun ortadan kalktığı hususunu kamuoyuna duyurur.

Tablo 2.1, üye devletler tarafından Maastricht Antlaşmasının 104'üncü başlığı ve eki Aşırı Açık Prosedürüne İlişkin Protokol çerçevesinde yapılan mali bildirimlerde (EDP notifications) yer alan rakamlardan oluşmaktadır. Tablo incelendiğinde, bazı ülkelerin yüzde üç açık kriterini bazı yıllarda sağlayamadıkları görülmektedir. Bazı ülkelerde eşik değerin aşılması geçici bir durum arz ederken, bazı ülkelerde açıklar kalıcı oldukları yönünde bir izlenim bırakacak şekilde yıllara yaygın olarak gerçekleşmiştir. Yukarıda da anlatıldığı gibi aşırı açık prosedürünün uygulanmasında belirli istisnalar olduğu gibi, prosedürün uygulanmaya konulması için belirli bürokratik süreçlerden de geçmesi gerekmektedir. Tablo 2.2'de, üye ülkeler bazında aşırı açık prosedürü uygulamaları görülmektedir.

Tablo 2.2. Ülke Bazında Aşırı Açık Prosedürü Uygulamaları

Ülke	Komisyon Raporunun Tarihi	Aşırı Açığın Varlığına İlişkin Konsey Kararı	Uyum İçin Tanınan Süre
Çek Cumhuriyeti	12 Mayıs 2004	5 Temmuz 2004	2008 Sonu
İtalya	7 Haziran 2005	28 Temmuz 2005	2007 Sonu
Macaristan	12 Mayıs 2004	5 Temmuz 2004	2009 Sonu
Polonya	12 Mayıs 2004	5 Temmuz 2004	2007 Sonu
Portekiz	22 Haziran 2005	20 Eylül 2005	2008 Sonu
Slovakya	12 Mayıs 2004	5 Temmuz 2004	2007 Sonu

Kaynak: European Commission. Economic and Financial Affairs <www.ec.europa.eu>

Macaristan örneğinde, Komisyon tarafından 12 Mayıs 2004 tarihinde hazırlanan raporda, bu ülkenin genel devlet açıklarının, bir defalık ve konjonktürel etkilerin ötesinde, genişlemeci mali politikalardan kaynaklandığı ifade edilmiştir. Bu çerçevede Komisyon, bu ülkenin genel devlet açıklarının, ekonomik yavaşlama ve dışsal şoklar gibi kamu mali yönetimine ilişkin karar alıcıların kontrolü dışında gerçekleşen dönemsel etkilerden kaynaklanmadığı, bu durumun istisnai ya da geçici

olarak nitelendirilemeyeceği ve azalma trendi göstermediği görüşlerini beyan etmiştir.⁴⁷

Komisyon yukarıda ifade edilen raporda ayrıca, 2000 ve 2004 yılları arasında Macaristan'ın genel devlet açıklarının ilgili her dönemde eşik değer olan yüzde üçün üzerinde olduğunu belirtmiş, kamu maliyesine ilişkin bozulmanın ve genel devlet açıklarındaki artışların faiz dışı harcamalardan kaynaklandığını vurgulamıştır. Faiz giderlerinin 2000 ve 2002 yılları arasında düşüş eğilimi içerisinde olduğu belirtilmiş, 2000 yılında yüzde 5,7 olarak gerçekleşen faiz harcamalarının GSYH içerisindeki payının, 2002 yılında yüzde 4,2 olarak gerçekleşmiş olduğunun altı çizilmiştir. Faiz dışı harcamalardaki hızlı artışlar, kamu kesimi maaş ve ücretlerindeki yükseliş trendine, transfer ve sosyal yardımlardaki artışlara bağlanmıştır. Bu bağlamda, personel giderlerinin GSYH içerisindeki payında, 2001-2003 döneminde iki puan artış olduğu, sosyal transferlerin ise aynı dönemde 0,5 puan arttığı ifade edilmiştir. Bu analizler yapılırken genel devlet kesiminde gerçekleştirilen reformlar sonucu ortaya çıkan bir defalık harcama artışları da ayrıca hesaplanmış, söz konusu artışların GSYH içerisindeki payının yüzde üç düzeyinde olduğu saptanmıştır. İlgili artışların, daha önce merkezi bütçede görülmeyen otoyol inşa programının bütçe kapsamına alınması, bazı kamu kurum ve kuruluşlarının yarı mali işlemlerinin temizlenmesi, özelleştirme kurumuna ait rezervlerin kullanımına ilişkin sınırlar getirilmesi gibi yapısal düzenlemelerden kaynaklandığı ifade edilmiştir.⁴⁸

Komisyon tarafından ortaya konulan görüşler doğrultusunda, Konsey Macaristan'da aşırı açığın var olduğuna dair kararını, Tablo 2.2'den de görülebileceği gibi, 5 Temmuz 2004 tarihinde yayımlamıştır.⁴⁹ Söz konusu kararın yayımlanmasının akabinde Konsey, ilgili ülkede açığın sonlandırılmasına ilişkin tavsiyelerini içeren kararını da yayımlamıştır.⁵⁰ Bu tarihten günümüze kadar gelen süreçte ise aşırı açık prosedürünün uygulanması şu şekilde devam etmiştir:

⁴⁷ 12.05.2004 tarih ve ECFIN/125/04 sayılı AB Komisyon Raporu

⁴⁸ 12.05.2004 tarih ve ECFIN/125/04 sayılı AB Komisyon Raporu: 3-6

⁴⁹ 5 Temmuz 2004 tarih ve EC/918 sayılı Konsey Kararı

⁵⁰ 6 Temmuz 2004 tarih ve 11218/04 sayılı Konsey Tavsiyesi

- i. 22 Aralık 2004 tarihinde Komisyon, Macaristan'ın açığı kapatma konusunda gerekli adımları atmadığı yönündeki değerlendirmelerini Konseye iletmıştır.
- ii. Konsey, 18 Ocak 2005 tarihinde Macaristan'ın açığı kapatma konusunda gerekli adımları atmadığı yolunda karar almıştır.⁵¹
- iii. Komisyon, 16 Şubat 2005 tarihinde Macaristan hakkındaki yeni değerlendirme raporunu yayımlamış, Macaristan'ı gerekli adımları atma konusunda isteksiz bulmuştur.
- iv. 8 Mart 2005 tarihinde Konsey yeni tavsiye kararını yayımlamıştır.⁵²
- v. 20 Ekim 2005 tarihli Komisyon raporunda Macaristan hakkındaki eleştirilerin tekrarlanması üzerine, Konsey 8 Kasım 2005'te yeni bir karar almıştır.⁵³
- vi. 10 Ekim 2006 tarihinde ise, Macaristan'ın aşırı açık durumu yapılan bir basın açıklamasıyla kamuoyuna duyurulmuştur.
- vii. Komisyon, değerlendirmelerini içeren son raporunu Haziran 2007'de yayımlamıştır. Söz konusu raporda, Macaristan tarafından kabul edilen yakınsama programında 2009 yılında genel devlet açığının eşik değerinin altına indirileceği yönündeki taahhüde yer verilmiş, alınan bazı önlemlerden bahsedilmiştir. İlgili raporda ayrıca, bu aşamada Birlik tarafından atılması gereken bir adım olmadığı vurgulanarak, yaptırım mekanizmasının uygulamaya konulmaması yolunda görüş beyan edilmiştir.
- viii. Aşırı açık prosedürü uygulaması halen devam etmektedir.

Macaristan, aşırı açık prosedürüne ilişkin uygulamaların en çarpıcı şekilde görülebileceği ülke örneğidir. Aşırı açık kapsamında ele alınan ve Macaristan haricinde Tablo 2.2'de yer alan diğer ülkelerde süreç halen işlemekte olup, henüz hiçbir ülkede, Konsey tarafından aşırı açıkların varlığına ilişkin kamuoyu açıklaması

⁵¹ 18 Ocak 2005 tarih ve 5523/05 ECOFIN 15, UEM 22 sayılı Konsey Kararı

⁵² 8 Mart 2005 tarih ve 7145/05 ECOFIN 86, UEM 88 sayılı Konsey Kararı

⁵³ 8 Kasım 2005 tarih ve 14101/05 ECOFIN 337, UEM 195 sayılı Konsey Kararı

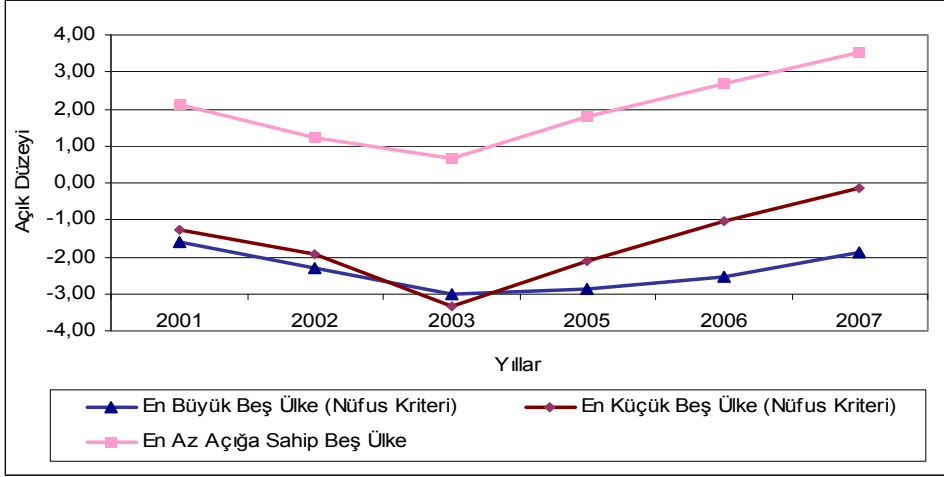
yapılması aşamasına gelinmemiştir. Bu durumda ülkelerin uygulamaya koydukları istikrar ve yakınsama programlarında bir takım düzeltici önlemler alacaklarını taahhüt etmeleri etkili olmuştur. Macaristan örneği, mali kuralların Birlik kapsamında uygulanmasına ilişkin bürokratik formaliteleri ve süreçleri göstermesi açısından da oldukça ilgi çekicidir. Ayrıca, mali kural uygulaması kapsamında şu ana kadar herhangi bir AB ülkesine yönelik yaptırım veya ceza kararı alınmamıştır. Parasal yaptırım kararının alınmasının, üye devletin mali durumunu iyileştirmek yerine daha da bozacağı için, genel devlet açıklarının düzeltilmesi konusunda ne kadar faydalı olacağı tartışmalıdır.⁵⁴

Üye ülke verileri incelendiğinde karşımıza çıkan bir diğer husus ise, aşırı açık prosedürü uygulamasının büyük ülkelere kıyasla küçük ülkelerde daha etkin bir şekilde işlemesidir. Söz konusu durum aslında Birlik içerisinde istikrarın sağlanması açısından kuralların en önemli olduğu yerde etkinliğinin daha az olduğu anlamına gelmekte ve bu bakımdan ortak para biriminin istikrarını sağlama amacına kendi içerisinde bir tezat teşkil etmektedir. Şekil 2.1’de belirli ülke gruplarının genel devlet açıklarının ağırlıklı ortalamasının GSYH içerisindeki paylarının yıllar bazında gelişim seyri gösterilmektedir. Ülke gruplandırmaları yapılırken ülke nüfusları esas alınmıştır. Bu çerçevede, Almanya, Fransa, İngiltere, İtalya ve İspanya ilk grubu; Malta, Lüksemburg, Güney Kıbrıs Rum Kesimi, Estonya ve Slovenya ikinci grubu oluşturmaktadır. En az açığa (en çok fazlaya) sahip olan beş ülke, Finlandiya, Danimarka, Estonya, Bulgaristan ve İsveç ise üçüncü grubu oluşturmaktadır. En küçük beş ülkenin açıklarının GSYH’ya oranları, 2003 yılı hariç olmak üzere hep en büyük beş ülkenin açıklarından az olmuştur. Ayrıca, en büyük beş ülke grubunda yer alan ülkelere İtalya’ya yönelik olarak şu anda aşırı açık prosedürünün uygulanıyor olması; bu grupta yer alan Almanya, Fransa ve İngiltere’nin de söz konusu prosedür kapsamında yakın zamanda çıkmış olmaları altı çizilmesi gereken bir diğer husustur. Bununla birlikte, Slovakya hariç tutulduğunda, şu anda aşırı açık prosedürü kapsamında değerlendirilen diğer ülkeler de nüfusları itibarıyla Birlik içerisinde önemli konumda olan ülkelerdir. Genel devlet açıklarının azlığı açısından

⁵⁴ Buti, Eijffinger and Franco, 2002: 12

değerlendirilen en başarılı beş ülkenin ise, nüfus kriteri çerçevesinde büyük ülkeler olarak nitelendirilmesi zordur.

Şekil 2.1. Ülke Gruplarına Göre Genel Devlet Açıkları (GSYH'ya Oran, Yüzde)



Kaynak: Eurostat, Government Finance Statistics, EDP Notification Tables

Notlar:

1. En Büyük Beş Ülke: Almanya, Fransa, İngiltere, İtalya, İspanya
2. En Az Açığa Sahip Beş Ülke: Finlandiya, Danimarka, Estonya, Bulgaristan, İsveç
3. En Küçük Beş Ülke: Malta, Lüksemburg, Kıbrıs Rum Kesimi, Estonya, Slovenya

Söz konusu analizler yapılırken, üye ülkelerin Komisyona sunmuş oldukları güncel mali bildirim rakamları esas alınmıştır. Mali bildirimler üye ülkeler tarafından yılda iki kez olmak üzere, 1 Nisan ve 1 Ekim tarihleri öncesinde gerçekleştirilmektedir.⁵⁵ Mali bildirimlerde yer alan genel devlet rakamlarının sıkça revize edilmesi, değişkenlik göstermesi ve ilgili verilerin gecikmeli olarak açıklanması dikkat çekici bir husustur. 1 Nisan 2008 tarihli mali bildirimler dikkate alındığında, Estonya, Almanya ve Bulgaristan'ın 2004 yılına; Yunanistan, Danimarka, Hollanda, Almanya, Polonya, İtalya ve Slovakya'nın 2005 yılına ait genel devlet verileri halen geçici olarak nitelendirilmektedir.

Ayrıca, üye ülkelerin mali bildirim kapsamında yayımlanmış oldukları genel devlet verileri ile söz konusu ülkelerin resmi istatistik kuruluşlarının yayımlanmış oldukları veriler arasında da farklılıklar bulunmaktadır. Bu durum, Birlik bazında yeknesaklığın sağlanması için Konsey Tüzükleri ve Uygulama Rehberlerinde

⁵⁵ İlgili husus, 22 Kasım 1993 tarihli ve 3605/93 sayılı Konsey Tüzüğü'nün dördüncü maddesinde düzenlenmektedir.

öngörülen uyarlamaların yapılmasından kaynaklanmaktadır. Fakat, birinci bölümde vurgulanmış olduğu gibi mali kurallar üzerindeki en etkin gözetim ve denetim mekanizması kamuoyudur. Bu çerçevede, veri kategorisine ilişkin karmaşa ve veri kirliliği kamuoyunun sağlıklı değerlendirmeler yapabilmesi açısından engel teşkil etmektedir.

Birliğe yeni dahil olan ülkeler açısından genel devlet verilerinin sağlıklı bir şekilde derlenmesi ve Avrupa Hesap Sistemine (European System of Accounts, ESA-95) uyumun sağlanması hususunda da sıkıntılar gözlenmektedir. Genelde bu sıkıntılar, ilgili ülkelerde genel devlet kapsamının yıldan yıla değişiklik göstermesinden, daha önce genel devlet kapsamında olmayan bazı hesapların genel devlet kapsamında ele alınmasından ve daha önce genel devlet kapsamında olan bazı hesapların genel devlet kapsamından çıkartılmasından kaynaklanmaktadır. Söz konusu durum, genel devlet bazındaki farklılaşmalardan ötürü, verilerinin yıldan yıla takip edilmesinde çeşitli güçlükler yaratmaktadır.

Tablo 2.3. Aşırı Prosedürünün Kaldırılmasına İlişkin Kararlar

Ülke	Aşırı Açıkların Varlığı Hakkında Komisyon Kararı	Aşırı Açık Prosedürünü Başlatan Konsey Kararı	Aşırı Açık Prosedürünü Kaldıran Konsey Kararı
Almanya	19 Kasım 2002	21 Ocak 2003	16 Mayıs 2007
Fransa	2 Nisan 2003	3 Haziran 2003	30 Ocak 2007
Güney Kıbrıs	12 Mayıs 2004	5 Temmuz 2004	11 Haziran 2006
Hollanda	28 Nisan 2004	2 Haziran 2004	7 Haziran 2005
İngiltere	21 Eylül 2005	24 Ocak 2006	12 Eylül 2007
Malta	12 Mayıs 2004	5 Temmuz 2004	16 Mayıs 2007
Portekiz	24 Eylül 2002	5 Kasım 2002	11 Mayıs 2004
Yunanistan	19 Mayıs 2004	5 Temmuz 2004	16 Mayıs 2007

Kaynak: European Commission. Economic and Financial Affairs <www.ec.europa.eu>

Konsey, daha önce aşırı açık prosedürünün uygulanmasına karar verdiği bazı ülkelerde ilgili durumunun ortadan kalktığına ilişkin kararlar da almıştır. Söz konusu kararlar Tablo 2.3'te gösterilmektedir.

AB üyesi ülkelerde 1993 yılından itibaren yürürlüğe giren Maastricht Antlaşmasından sonra Birlik genelinde ortak mali kuralların belirlenmesine ilişkin bir diğer önemli adım ise, Haziran 1997 tarihli Amsterdam Avrupa Konseyinde

atılmıştır. Söz konusu Konseyde, İstikrar ve Büyüme Paktını ortaya çıkaran yasal metin üzerinde mutabakata varılmıştır.⁵⁶

İstikrar ve Büyüme Paktı (İBP), 1990'lı yılların ortalarında Alman kamuoyunda yaşanan tartışmaların sonucu olarak gündeme gelmiştir. Söz konusu tartışmalar, Maastricht Antlaşmasının ve bu Antlaşmaya ekli Aşırı Açık Prosedürüne İlişkin Protokolün üye devletlerde maliye politikalarının sınırlanması konusunda yeterince başarılı olamayacağı ve orta-uzun dönemli hedeflerle kısa vadeli politikaların uyumunun sağlanamayacağı görüşleri üzerine yoğunlaşmıştır. Bu durum aslında, aşırı açık prosedürünün ve yaptırım mekanizmalarının uygulamaya konulması hakkındaki kararların Konsey tarafından alınması, ancak bu tip kararları alma konumunda olan üye ülkelerin, gelecekte aynı durumla kendilerinin de karşılaşabileceği ihtimalini göz önünde tutarak, gerekli önlemleri almakta isteksiz davranmalarından kaynaklanmaktadır.⁵⁷

İBP çift yönlü bir yaklaşımla hazırlanmıştır. Pakt, önleyici kurallar (the preventive arm) ile caydırıcı kurallar (the dissuasive arm) setinin toplamından oluşmakta, erken uyarı sistemine yer verilmektedir.

Önleyici kurallar çerçevesinde, üye ülkelere her yıl orta vadeli bütçe stratejilerini içeren istikrar ve yakınsama programlarını Komisyona sunma zorunluluğu getirilmiştir. Bu çerçevede, istikrar programları Avrupa Parasal Birliği kapsamında yer alan ülkeler tarafından, yakınsama programları ise Parasal Birlik kapsamında yer almayan diğer üye ülkeler tarafından hazırlanmaktadır.⁵⁸

Söz konusu programlar yıllık bazda sunulurken, minimum gelecek üç yıla ait orta-vadeli tahminleri içerecek şekilde hazırlanmaktadır. Üye devletler tarafından hazırlanılacak programlarda orta vadeli bütçe perspektiflerinin denk bütçeyi esas alacak şekilde hazırlanması gerektiği ortaya konulmuş olup, üye devletlerin

⁵⁶ Alman Maliye Bakanı Theodor Waigel tarafından gündeme getirilen İBP, 17 Haziran 1997 tarihli Amsterdam Konseyi Kararı, 7 Temmuz 1997 tarihli ve 1466/97 sayılı Bütçe Durumu ve Ekonomi Politikalarının Takip ve Koordinasyonunun Güçlendirilmesi Hakkında Konsey Tüzüğü ile 7 Temmuz 1997 tarihli ve 1467/97 sayılı Aşırı Açık Prosedürü Uygulamasının Hızlandırılması ve Açıklanması Hakkında Konsey Tüzüğü'nün toplamından oluşmaktadır.

⁵⁷ Fatas, Von Hagen, Hallett, Strauch and Sibert, 2003: 6-7

⁵⁸ 7 Temmuz 1997 tarih ve 1466/97 sayılı Konsey Tüzüğü'nün ikinci bölümünde istikrar programları, üçüncü bölümünde ise, yakınsama programları düzenlenmektedir.

konjonktürel dalgalanmaları da göz önünde bulunduracak şekilde aşırı açık prosedürüne temel oluşturan yüzde üç eşik değerine bir emniyet marjı koyması gerektiği vurgulanmıştır. Bu çerçevede üye devletler tarafından ortaya konulacak açık rakamının yüzde sıfır ila bir değerleri arasında değişen oranlarda belirlenmesi böylece, gelecekte ihtiyaç duyulabilecek kamu yatırımlarına mali alan oluşturulması sağlanmaya çalışılmıştır.⁵⁹

İstikrar ve yakınsama programları aşağıda yer alan bilgileri kapsamalıdır:

- i. Orta vadeli bütçe perspektifi, genel devlet açığı ve genel devlet brüt borç stoku oranlarına ilişkin eşik değerlere yönelik uyum süreci,
- ii. Beklenen ekonomik gelişmelere yönelik varsayımlar ve genel devlet yatırım harcamaları, reel GSYH büyümesi, istihdam ve enflasyon gibi temel ekonomik değişkenlere yönelik tahminler,
- iii. Alınan ya da önerilen bütçesel ve ekonomik politika tedbirlerinin detaylı ve nicel değerlendirmesi, uzun dönemde maliyet azaltıcı temel yapısal reformların fayda-maliyet analizi,
- iv. Ekonomik varsayımlardaki değişikliklerin açık ve borç stoku üzerindeki etkilerinin analizi,
- v. Eğer yapılabiliriyorsa, geçmiş programlarda ortaya konulan orta vadeli bütçe perspektiflerinden sapmaların temel nedenleri.

Konsey, üye ülkelerin 1 Aralık itibarıyla sunmuş oldukları programları, sunum tarihinden itibaren üç ay içerisinde inceleyerek görüş bildirir. Konsey görüş bildirirken İktisadi ve Mali Komite ile Komisyonun değerlendirmelerini esas alır. Yapılacak değerlendirmede aşağıda yer alan hususlar göz önüne alınır:

- i. Ekonomik varsayımların gerçekçi olup olmadığı,

⁵⁹ Söz konusu hüküm, 7 Temmuz 1997 tarih ve 1466/97 sayılı Konsey Tüzüğü'nün ikinci maddesiyle ortaya konulmuştur. Hedefler geleceğe dönük olarak üç yıllık perspektifte hazırlanmaktadır. Geleceğe dönük olarak hesaplanan açık rakamında devresel uyarlamaların yapılması karara bağlanmıştır. Böylece ortaya konulan açık rakamı bir defalık ve devresel etkilerden arındırılmış açığı göstermektedir.

- ii. Orta vadeli bütçe perspektifinde ortaya konulan hedeflerin, aşırı açıklardan korunmak için gerekli olan güvenlik marjına sahip olup olmadığı,
- iii. Ortaya konulan politikaların, orta vadeli bütçe perspektifinde ortaya konulan hedefleri sağlama konusunda yeterli olup olmadığı,
- iv. Demografik yapının hızla değişmesi ve nüfusun yaşlanması olgusu karşısında ilgili üye ülkenin kamu maliyesinin uzun dönemli sürdürülebilirliği,
- v. Uygulanan ekonomi politikalarının Ayrıntılı Ekonomi Politikaları Rehberinde yer alan politikalarla uyumlu olup olmadığı.⁶⁰

Söz konusu değerlendirmeler sonucunda Konsey, üye ülke tarafından açıklanan orta vadeli bütçe perspektifi ile gerçekleşme düzeyleri arasında kayda değer bir sapma tespit ederse, bu ülkeye erken uyarıda bulunabilir. Erken uyarı, aşırı açık durumunun ortaya çıkmaması için ilgili devlete yapılan bir tavsiye niteliğindedir. Erken uyarı haricinde, üye devlete Komisyon tarafından erken politika önerileri de yapılabilir.

Tablo 2.4 AB üyesi ülkelerin istikrar ve yakınsama programlarında yer alan genel devlet açıklarının GSYH içerisindeki paylarına ilişkin hedeflerinden oluşmaktadır. Komisyon, değerlendirmeleri sonucunda bazı ülkelerin hedeflerinin aşırı iyimser olduğu veya genel devlet açıklarının eşik değeri aşacağı konusunda endişelerinin bulunduğunu belirten görüşler yayımlayabilmekte, bu ülkeye yönelik politika önerileri ortaya koyabilmektedir. Bu çerçevede, Portekiz, Almanya ve Fransa'ya 2002 yılında, İtalya'ya ise, 2004 yılında uyarıda bulunulmuştur. Ayrıca, Konsey 2003 yılında Fransa'ya yönelik olarak aşırı açık durumunun ortaya çıkmasını önlemek amacıyla bir tavsiye kararı yayımlamıştır.⁶¹

⁶⁰ Ayrıntılı Ekonomi Politikaları Rehberi, Maastricht Antlaşmasının 99'uncu maddesi uyarınca 1996 yılından itibaren hazırlanmaktadır. Söz konusu Rehber, 1996-2003 yılları arasında yıllık bazda, 2003 yılından itibaren ise, üç yıllık dönemi kapsayacak şekilde hazırlanmaktadır. Şu an uygulanmakta olan Ayrıntılı Politika Rehberi 2005-2008 dönemini kapsamaktadır.

⁶¹ European Commission, Economic and Financial Affairs <www.ec.europa.eu/economy_finance>

Tablo 2.4. Genel Devlet Açıklarına İlişkin Hedefler (GSYH'ya Oran, Yüzde)

Ülkeler	2008	2009	2010	2011
Almanya (DE)	-0,5	0,0	0,5	0,5
Avusturya (AT)	-0,7	-0,2	0,4	---
Belçika (BE)	0,5	0,7	0,9	---
Bulgaristan (BG)	3,0	3,0	3,0	---
Çek Cumhuriyeti (CZ)	-2,9	-2,6	-2,3	---
Danimarka (DK)	3,1	2,1	1,3	---
Estonya (EE)	1,3	1,0	0,9	0,8
Finlandiya (FI)	3,7	3,6	2,8	2,4
Fransa (FR)	-2,3	-1,7	-1,2	-0,6
Güney Kıbrıs (CY)	0,5	0,5	0,7	0,7
Hollanda (NL)	0,5	0,6	0,7	1,0
İngiltere (UK)	2,8	2,4	2,1	1,8
İrlanda (IE)	-0,9	-1,1	-1,0	---
İspanya (ES)	0,9	0,9	0,9	---
İsveç (SE)	2,8	3,1	3,6	---
İtalya (IT)	-2,2	-1,5	-0,7	0,0
Letonya (LV)	0,7	1,0	1,2	---
Litvanya (LT)	-0,5	0,2	0,8	---
Lüksemburg (LU)	0,8	1,0	1,2	---
Macaristan (HU)	-4,0	-3,2	-2,7	-2,2
Malta (MT)	-1,2	-0,1	0,9	---
Polonya (PL)	-3,0	-2,8	-2,5	---
Portekiz (PT)	-2,4	-1,5	-0,4	-0,2
Romanya (RO)	-2,9	-2,9	-2,4	---
Slovakya (SK)	-2,3	-1,8	-0,8	---
Slovenya (SI)	-0,9	-0,6	0,0	---
Yunanistan (GR)	-1,6	-0,8	0,0	---

Kaynak: European Commission, Economic and Financial Affairs <www.ec.europa.eu>

Not: Söz konusu tablonun hazırlanmasında, üye ülkelerin İstikrar ve Büyüme Pakti çerçevesinde, 2007 yılında AB Komisyonuna sunmuş oldukları istikrar ve yakınsama programları dikkate alınmıştır. Bu programlar bazı ülkelerde 2008-2010 dönemini, bazı ülkelerde ise 2008-2011 dönemini kapsamaktadır.

2.2. AB Ülkelerinde Mali Kural Uygulamalarının Genel Özellikleri

Mali kural uygulamaları AB üyesi ülkelerde hızlı bir gelişim süreci içerisinde. Birliğe üye ülkelerde Maastricht Kriterlerine ilaveten yürürlükte olan mali kurallar son yirmi yıl içerisinde hızla artmıştır. Şu anda her AB ülkesinde en azından bir mali kuralın uygulanmakta olduğu tespit edilmiştir. 1990'lı yılların başından itibaren uygulanan kuralların niteliğinde de önemli gelişmeler görülmüştür. Bu bağlamda, kural uygulamalarının kapsamı ilk başlarda yerel yönetimlerle sınırlı

iken, merkezi yönetim ve sosyal güvenlik sistemi gibi genel devleti oluşturan diğer birimler de hızla mali kurallar kapsamında değerlendirilir hale gelmiştir.⁶²

Tablo 2.5'ten de görülebileceği üzere AB üyesi ülkelerde uygulanmakta olan 57 adet sayısal mali kural bulunmaktadır. Bu kuralların 22 tanesi bütçe dengesi ve açığa ilişkin kurallardan oluşmaktayken; 15 tanesi borç stokuna ilişkin kurallardan, 15 tanesi harcama kurallarından ve 5 tanesi gelir kurallarından oluşmaktadır.⁶³

Tablo 2.5. AB Üyesi Ülkelerde Uygulanan Mali Kurallar

A-Bütçe Dengesi ve Açığa İlişkin Kurallar	Altın Kurallar	Bütçe Dengesine İlişkin Kurallar	Nominal Tavan	GSYH'nın Belirli Bir Oranı Olarak Tavan	Dönemsel Olarak Uyarlanmış Kurallar	Toplam
	(5)	(8)	(5)	(1)	(3)	(22)
B-Borç Stokuna İlişkin Kurallar	Borç Stokuna İlişkin Nominal Tavan	GSYH'nın Belirli Bir Oranı Olarak Tavan	Geri Ödeme Kapasitesine İlişkin Olarak Belirlenen Tavan	Diğer		Toplam
	(5)	(2)	(7)	(1)		(15)
C-Harcama Kuralları	Nominal Harcama Tavanı	Reel Harcama Tavanı	Nominal Harcama Büyüme Oranına İlişkin Tavan	Reel Harcama Büyüme Oranına İlişkin Tavan	Diğer	Toplam
	(5)	(2)	(3)	(3)	(2)	(15)
D-Gelir Kuralları	GSYH'nın Oranı Olarak Vergi Yüküne Sınır	Vergi Oranlarına İlişkin Sınır	Hedeflerin Üzerindeki Gelirlerin Kullanımına İlişkin Sınır	Diğer		Toplam
	(0)	(1)	(3)	(1)		(5)

Kaynak: European Commission, Public Finances in EMU 2006

Söz konusu kuralların genel devleti oluşturan alt birimlere dağılımına bakıldığında, bütçe dengesine ve açığa ilişkin kurallar ile borç stokuna ilişkin kuralların sıklıkla yerel yönetim kademelerinde uygulandığı sonucuna varılırken; harcama kurallarının merkezi yönetimde yaygın olarak kullanıldığı görülmektedir.

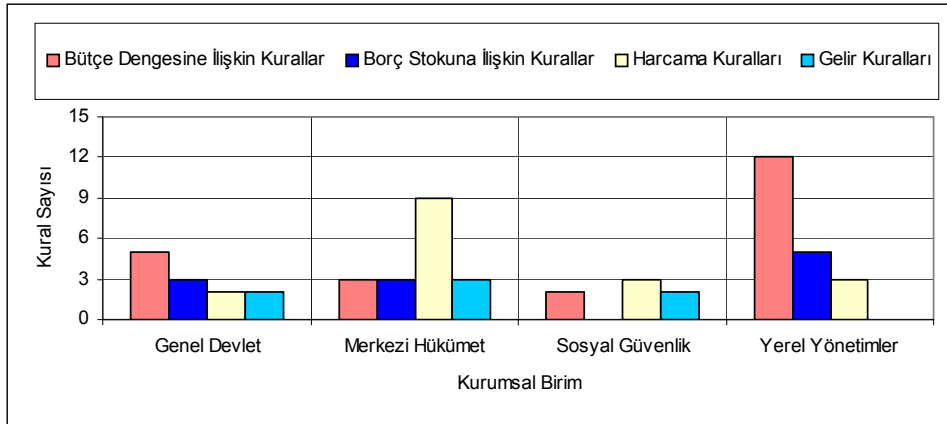
Birliğe üye ülkelerde mali kural uygulamaları açısından gözlemlenen bir diğer özellik ise genellikle yerel yönetimlerde uygulanan kuralların yıllık bazlı, merkezi yönetim ve genel devlet kapsamında uygulanan kuralların ise çok yıllık bir perspektifte tasarlandığıdır. Ayrıca, yerel yönetim kademesinde uygulanan kurallar,

⁶² European Commission, Public Finances in EMU 2006: 150

⁶³ Bu istatistikler AB Komisyonu tarafından yapılan anket çalışmasına dayanmakta olup, 2005 yılı itibarıyla söz konusu ülkelerde yürürlükte olan kuralları kapsamaktadır.

yasal dayanağını sıklıkla anayasa ve kanunlardan alırken; merkezi hükümet ve genel devlette uygulanan kuralların daha çok koalisyon antlaşması ve politik taahhütname gibi belge ve resmi metinler aracılığıyla düzenlendiği görülmektedir.⁶⁴

Şekil 2.2. Uygulandıkları Kurumsal Birim İtibarıyla Mali Kurallar



Kaynak: European Commission. Public Finances in EMU 2006

Benzer şekilde yerel düzeyde uygulanan kuralların yaptırım mekanizmalarının da genel devleti oluşturan diğer birimlerde veya genel devlette uygulanan kurallarla karşılaştırıldığında daha katı olduğu görülmektedir. Bu çerçevede, Birliğe üye olan ülkelerin yerel yönetimlerinde uygulanan kuralların birçoğu, kurala uyulmaması durumunda ortaya konulması zorunlu politikalar veya otomatik düzeltme mekanizmalarıyla birlikte tasarlanmıştır. Diğer taraftan genel devlet kapsamındaki diğer birimlerde ve genel devlette bu ölçüde katı bir uygulama söz konusu değildir. Aslında bu durum bir ölçüde merkezi hükümet ve genel devlet düzeyinde ortaya konulan politikaların kamuoyunun ilgisini yerel düzeyde uygulanan politikalara göre daha fazla çekmesine bağlanabilir. Bu bağlamda, yüksek kamuoyu ilgisi, kurala uyulmaması dolayısıyla ortaya çıkacak itibar kaybı nedeniyle bu düzeyde tasarlanan kurallara uyumu güçlendirmektedir.⁶⁵

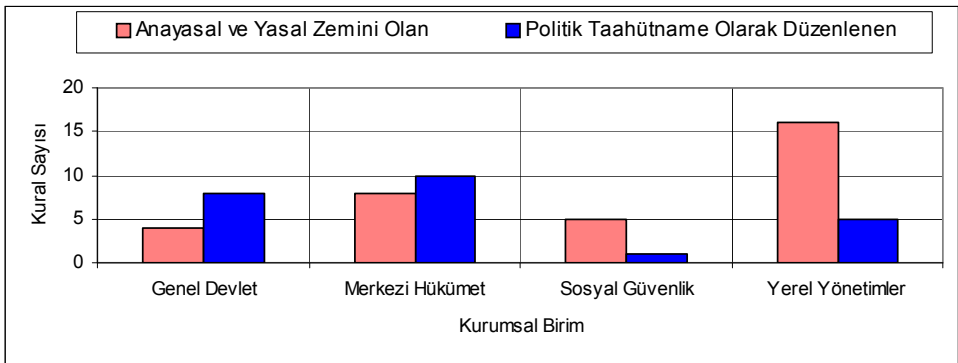
AB üyesi ülkeler arasındaki yönetim farklılıkları, mali kural uygulamalarını da etkilemektedir. Üye ülkelerin bazıları, Belçika ve Hollanda gibi çoğunlukla çok partili koalisyon hükümetleri tarafından yönetilirken; diğer bazı ülkeler ise, İngiltere

⁶⁴ European Commission, Public Finances in EMU 2006: 150-155

⁶⁵ European Commission, Public Finances in EMU 2006: 150-155

ve Fransa gibi genellikle tek parti iktidarları veya aynı görüşü paylaşan siyasi partiler eliyle yönetilmektedir. Koalisyon hükümetleriyle yönetilen ülkelerde genellikle güçlü bir maliye bakanının olmadığı, tüm bakanların orta vadeli mali karar alma sürecine iştirak ettikleri ve mali kuralların çoğunlukla merkezi yönetim, sosyal güvenlik ve genel devlet kesimine ilişkin olduğu göze çarpmaktadır. Diğer taraftan genellikle tek partiler eliyle yönetilen ülkelerde ise, mali yönetim ve karar alma süreçlerinde güçlü bir maliye bakanının olduğu ve mali kuralların çoğunlukla yerel yönetimlere ilişkin olarak tasarlandığı görülmektedir.⁶⁶

Şekil 2.3. Mali Kuralların Dayanağı



Kaynak: European Commission, Public Finances in EMU 2006

Ayrıca, AB içerisinde kamu maliyesi alanında faaliyet gösteren ve fonksiyonel bağımsızlığa sahip olan kamu kurum ve kuruluşlarının sayısı hızla artmaktadır. Bu kurumların görev ve yetkileri ülkeden ülkeye farklılık gösterse de, henüz hiçbir uygulama örneğinde, söz konusu kurumlar mali politika alanında, para politikası alanında olduğu gibi, icrai bir yetkiye sahip değildir. Bu kurumlar maliye politikası alanında izleme ve değerlendirme, danışmanlık, tahmin ve projeksiyonda bulunma gibi alternatif yetkilerle donatılmıştır. Söz konusu kurumların etki alanının, bazı ülkelerde, diğer ülkelere nazaran daha geniş olduğu göze çarpmaktadır. Örneğin, Avusturya Ekonomik Araştırma Enstitüsü, Belçika Ulusal Muhasebe Enstitüsü ve Hollanda Merkezi Planlama Ofisi gibi kurumlar tarafından yapılan ekonomik tahminlerin bütçe sürecinde kullanılması zorunluluğu bulunmaktadır.

⁶⁶ European Commission, Public Finances in EMU 2006: 154

2.3. Ülke Uygulamaları

Ülke uygulamaları başlığı altında, farklı gelişmişlik düzeylerindeki ülkelerde uygulanan mali kurallar, bu ülkelerin genel ekonomik ve mali durumları da dikkate alınarak incelenmiştir. Bu kapsamda, İngiltere, İsveç, ABD, Japonya ve Arjantin'de gerçekleştirilen mali kural uygulamaları, elde edilen mali sonuçlar ve uygulama sürecindeki başarı durumuyla birlikte detaylı olarak değerlendirilmiş; bunun yanı sıra, Polonya, Peru, Şili, Brezilya ve Hindistan'daki mali kural uygulamalarına da özet olarak değinilmiştir.

2.3.1. İngiltere

İngiltere'de mali kural uygulamaları, 1990'lı yılların ilk yarısında görülen yüksek kamu açıkları sonucunda, 1997 yılında iktidara gelen yeni hükümetin kamu maliyesine ilişkin bir dizi reform paketini yürürlüğe koymasıyla başlamıştır. Bu çerçevede, mali kural uygulamalarına yasal dayanak teşkil eden Mali İstikrar Kanunu (The Code for Fiscal Stability) 1998 yılında yürürlüğe girmiştir.⁶⁷

Söz konusu Kanunun temel amacı, politika oluşturma ve uygulama sürecine rehberlik edecek temel ilke ve esasları belirleyerek, maliye politikasının etkinliğini artırmaktır. Kanun genel anlamda üç temel hususu düzenlemektedir. İlk husus kamu maliyesine ilişkin ilke ve esaslardan; ikinci husus mali kurallara ilişkin hükümlerden; üçüncü husus ise, belirli raporlama ve denetleme mekanizmalarından oluşmaktadır.

Kanunla, kamu maliyesine ilişkin olarak getirilen temel ilke ve esaslar şu şekilde düzenlenmektedir:⁶⁸

- i. Şeffaflık; maliye politikasının amaçlarının belirlenmesinde, maliye politikasının uygulamasında, kamusal hesapların ve uygulama sonuçlarının topluma duyurulmasında,
- ii. İstikrar; politika oluşturma ve uygulama sürecinde,
- iii. Sorumluluk; kamu mali yönetiminde,

⁶⁷ HM-Treasury, UK Economy <www.hm-treasury.gov.uk>

⁶⁸ İlgili hususlar 1998 tarihli Mali Yasanın 155'inci kısmında düzenlenen Mali İstikrar Kanununun ikinci başlığı altında yer alan üçüncü maddesinde düzenlenmektedir.

- iv. Adalet; nesiller arası borç yükünün dağılımında,
- v. Etkinlik; maliye politikasının oluşturulmasında ve kamu varlık ve yükümlülüklerinin yönetiminde.

Kanun ayrıca, hükümetlere görev yaptıkları süre zarfında mali politikaların yürütülmesine ilişkin amaçlarını açıklama ve kurala dayalı bir maliye politikası uygulama yükümlülüğü getirmektedir. Hangi mali kuralın ne şekilde uygulanacağına ilişkin esaslara ise bu Kanun çerçevesinde yer verilmemiştir. Hükümetler, Kanun uyarınca görevde kalacakları süre içerisinde uygulayacakları mali kuralları belirleyecek ve bu kuralların uygulanmasına ilişkin esaslara her yıl bütçe kanunlarında yer vereceklerdir.⁶⁹ Bu çerçevede, Kanun mali kural uygulanması yükümlüğünü getirmişken, kuralların belirlenmesine ilişkin süreçte hükümetleri yetkili kılarak belirli bir esneklik marjı ortaya koymuştur. Fakat, Kanunun 10'uncu ve 11'inci maddelerinde hükümet tarafından kabul edilen kuralların değiştirilmesi, yeni kuralların da Kanunda belirtilen temel ilke ve esaslara uyumlu olması ve değişiklik nedenlerinin kamuoyuna gerekçeli olarak açıklanması koşullarına bağlanmıştır.

Kanunla mali kurallara ilişkin uygulama süreçlerini güçlendirecek belirli raporlama ve muhasebe standartları da getirilmiştir. Söz konusu raporlar, bütçe öncesi rapor, mali durum ve bütçe raporu, ekonomik ve mali strateji raporu, borç yönetimi raporu ve ekonomik ve mali projeksiyonlar raporundan oluşmaktadır. Bu raporlar mali kuralların kamuoyu tarafından takibini kolaylaştırdığı gibi hesap verebilirliği de artırmaktadır.⁷⁰

Söz konusu Kanun kapsamında 1997 seçimlerinden sonra iktidara gelen Blair Hükümeti tarafından ortaya konulan mali kurallar aşağıda yer aldığı gibi özetlenebilir:⁷¹

- i. Altın kural: Ekonomik konjonktür boyunca hükümet sadece kamu yatırım harcamaları için borçlanmaya gidecek ve cari harcamalar için

⁶⁹ Söz konusu hüküm 1998 tarihli Mali Yasanın 155'inci kısmında düzenlenen Mali İstikrar Kanununun üçüncü başlık dokuzuncu maddesinde yer almaktadır.

⁷⁰ Düzenlenecek raporlara ilişkin hükümlere 1998 tarihli Mali Yasanın 155'inci kısmında düzenlenen Mali İstikrar Kanununun 15-33 arası maddelerinde yer verilmektedir.

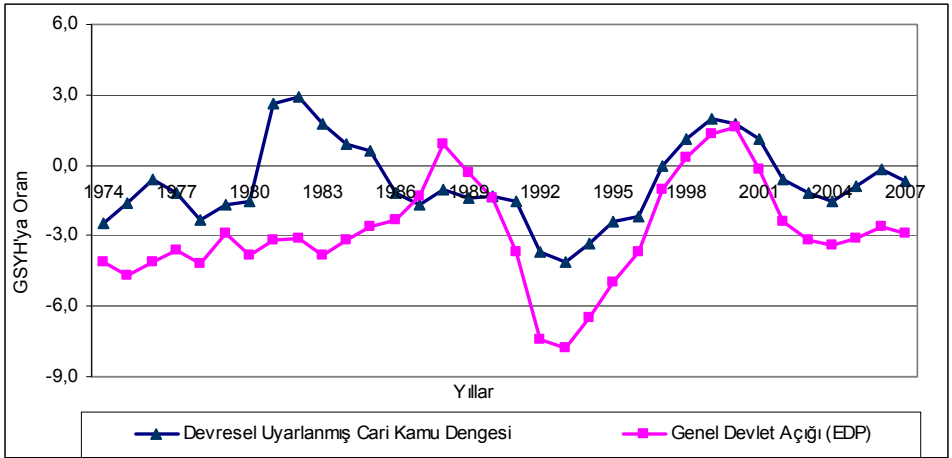
⁷¹ HM-Treasury, Fiscal Policy in the UK, <www.hm-treasury.gov.uk>

borçlanılmayacaktır. Söz konusu kural, bütçe dengesi yerine cari dengeyi esas alır. Bu bağlamda, cari harcamaların cari gelirler yoluyla karşılanması esastır. Bu kuralın uygulanmasında devresel uyarlamalar yapılmış cari denge, yıllık olarak değil ekonomik konjonktür boyunca esas alınır. Ayrıca, kuralın uygulama kapsamı tüm kamu kesimidir.

- ii. Sürdürülebilir yatırım kuralı: Kamu net borç stokunun GSYH içerisindeki payının konjonktür dönemi boyunca yüzde 40 referans değerinin altında olması esas alınır.

İngiltere’de mali kuralların belirlenmesinde, AB ortak uygulamalarına temel teşkil eden aşırı açık prosedüründen farklı bir yöntem izlenmiştir. Aşırı açık prosedürü çerçevesinde ortaya konulan açık kriteri, genel devlet dengesini esas alırken, İngiltere uygulamasında açık kriteri kamu kesimi cari dengesini esas almaktadır. Ayrıca borç stokuna ilişkin Birlik uygulamalarında genel devlet brüt borç stoku esas alınırken, İngiltere örneğinde likit varlıkların toplam borç stokundan düşülmesi sonucu hesaplanan kamu kesimi net borç stoku esas alınmaktadır.

Şekil 2.4. İngiltere’de Altın Kural ve AB Kriteri (GSYH’ya Oran, Yüzde)



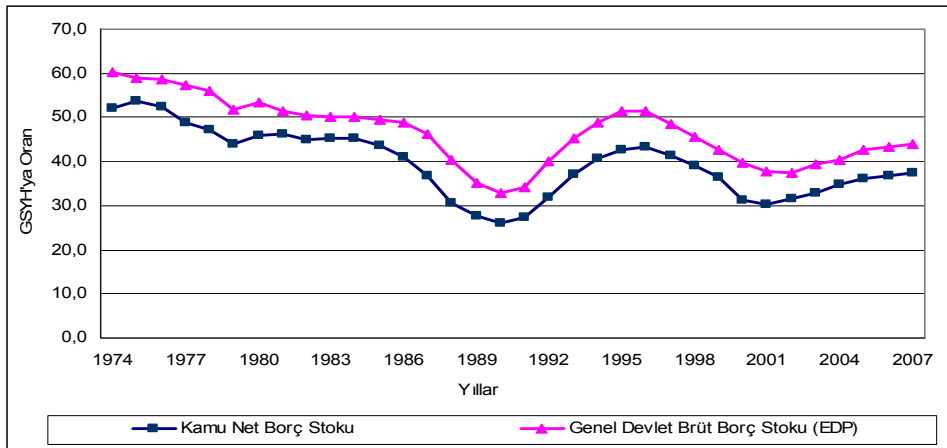
Kaynak: HM Treasury, Public Sector Finances Databank, <www.hm-treasury.gov.uk>

Şekil 2.4’te İngiltere’de altın kural adı altında uygulanmakta olan cari kamu dengesi kuralı ile AB uygulamalarına temel teşkil eden genel devlet dengesi kuralı karşılaştırılmaktadır. İngiltere mali kural uygulamasında, bir defalık ve devresel etkilerin arındırılması sonucunda elde edilen açık rakamının ekonomik konjonktür

içerisindeki ortalamasına bakılmaktadır. Bu çerçevede cari dengenin bir yıl için sağlanamaması önemli olmayıp, konjonktür içerisinde almış olduğu ortalama değere bakılmaktadır. Bu bağlamda 1986-1997 yılları arası bir konjonktür dönemi olarak kabul edilirken; 1997-2007 yılları arası da ayrı bir konjonktür dönemi olarak kabul edilmektedir. Bir konjonktür dönemi ise fiili GSYH'nın, potansiyel GSYH etrafında dalgalandığı dönemi ifade etmektedir. Böylece kural uygulamasının izlendiği dönemde bir daralma ve bir genişleme evresi bulunmaktadır.

1997-2007 arası dönemde, İngiliz hükümeti altın kural uygulaması açısından başarılı olmuştur. Bu dönemde cari kamu dengesi yüzde 0,1 oranında fazla vermiştir. Fakat burada gözden kaçırılmaması gereken bir husus, İngiliz hükümeti tarafından uygulanan bu kural ile aşırı açık prosedürü uygulamasının çelişebilmesidir. Örneğin 2003, 2004 ve 2005 yıllarında genel devlet açığı yüzde üç eşik değerinin üzerinde gerçekleşmiştir. Bu bağlamda, İngiltere'nin ulusal bazda açık kriterine ilişkin performans kriterini yakalaması, otomatik olarak AB prosedürlerinin sağlanması sonucunu beraberinde getirmemektedir. Cari denge esas alınmış olduğu için, kamu yatırım harcamalarının alacağı değer AB prosedürüne uyumun sağlanması açısından temel belirleyici olmaktadır. Bununla birlikte, İngiltere örneğinde KİT sisteminde verilen fazlalar genel devlet açığının kamu kesimine geçildiğinde azalmasında veya fazlaya dönmesinde etkili olmaktadır.

Şekil 2.5. İngiltere'de Borç Stoku Kuralı ve AB Kriteri (GSYH'ya Oran, Yüzde)



Kaynak: HM-Treasury, Public Sector Finances Databank, <www.hm-treasury.gov.uk>

İngiltere'nin ulusal düzeyde uygulamakta olduğu sürdürülebilir yatırım kuralı kamu net borç stoku tanımını esas almaktadır. AB ortak uygulamalarına temel teşkil eden borç stoku kuralı ise, genel devlet brüt borç stokunu esas almaktadır. Şekil 2.5'te her iki göstergenin almış olduğu değerlere yer verilmektedir.

Şekilden de görülebileceği üzere, İngiltere'de 1990'lı yıllarda yüzde 40 eşik değerinin üzerine çıkan kamu net borç stokunun GSYH'ya oranı, 1997 yılı sonrasında yüzde 40 eşik değerinin altında gerçekleşmiştir. AB uygulamalarına temel teşkil eden genel devlet brüt borç stokunun ise, 1974 yılından itibaren her yıl yüzde 60 eşik değerinin altında gerçekleştiği görülmektedir. İngiltere'nin mali yapısı incelendiğinde ulusal düzeyde uygulanan borç stoku kriteri yakalandığında çok istisnai durumlar haricinde AB uygulamalarına temel teşkil eden borç stoku kriterinin de sağlanacağı sonucuna varılmaktadır.⁷²

Tablo 2.6. İngiltere'nin Bazı Kamu Mali Göstergeleri (GSYH'ya Oran, Yüzde)

	1975	1980	1985	1990	1995	2000	2005	2006	2007
Kamu Kesimi Toplam Harcamaları	45,7	42,9	42,4	37,6	40,6	36,1	40,7	40,2	40,6
- Kamu Kesimi Cari Harcamaları	40,1	41,0	41,2	36,2	39,2	35,6	38,8	38,3	38,5
- Kamu Kesimi Yatırım Harcamaları	5,6	1,9	1,2	1,4	1,4	0,5	1,9	1,9	2,1
Kamu Kesimi Borçlanma Gereği	7,0	4,9	2,4	1,0	4,7	-1,9	3,0	2,9	2,7
- KİT Borçlanma Gereği	2,3	1,1	-0,2	-0,4	-0,3	-0,3	-0,1	-0,2	-0,2
- Mahalli İdareler Borçlanma Gereği	1,9	0,8	0,6	0,1	-0,1	0,2	0,4	0,2	0,2
- Merkezi Yön. Borçlanma Gereği	2,9	3,0	2,0	1,3	5,1	-1,9	2,6	2,9	2,7
Kamu Net Borç Stoku	53,8	46,0	43,5	26,2	42,6	31,4	36,1	36,8	37,6

Kaynak: HM Treasury, Public Sector Finances Databank <www.hm-treasury.gov.uk>

Not: Borçlanma gereği rakamlarında (+) işaret açığı göstermektedir. Harcama ve borçlanma gereği rakamları devresel uyarlama yapılmamış rakamlardır.

İngiltere, mali kural uygulamalarıyla belirgin bazı başarılar elde etmiştir. 1975-1997 arasında GSYH'ya oran olarak ortalama yüzde 3,7 olan kamu kesimi borçlanma gereği, mali kuralların uygulanmaya başladığı 1997 yılından 2007 yılına kadar olan dönemde ortalama olarak yüzde 1,2 düzeyine düşmüştür. Ayrıca, 1975 yılında yüzde 53,8 olarak gerçekleşen kamu net borç stokunun GSYH içerisindeki payı, 2007 yılı itibarıyla yüzde 37,6'ya kadar gerilemiştir. Ayrıca, kural uygulamasıyla kamu kesiminin genel ekonomi içerisindeki payı da azaltılmıştır.

⁷² HM-Treasury, Analysing UK Fiscal Policy: 21 <www.hm-treasury.gov.uk>

1975-1997 arasında ortalama yüzde 41,5 olarak gerçekleşen toplam kamu harcamalarının GSYH içerisindeki payı, 1997 ile 2007 arasındaki dönemde yüzde 38,3 düzeyine kadar gerilemiştir.

2.3.2. İsveç

İsveç'te mali kural uygulamaları, 1990'lı yılların başlarında görülen bankacılık krizi ve ekonomik daralmanın sonucunda ortaya çıkan yüksek açık ve artan borç stoku sorunuyla birlikte tartışılır hale gelmiştir.⁷³ 1990'ların başında genel devlet açıklarının GSYH içerisindeki payı hızlı bir artış trendi göstererek, 1992 yılında yüzde 9'a, 1993 yılında ise, 1980'li yıllardan itibaren görülen en yüksek seviye olan yüzde 11,3 düzeyine kadar yükselmiştir. Brüt borç stoku da bu gelişmelerin sonucunda hızlı bir artış seyri göstermiştir. 1990 yılında yüzde 43,1 olarak gerçekleşen merkezi yönetim borç stokunun GSYH'ya oranı, 1992 yılında yüzde 57,1'e, 1994 yılında ise yüzde 77,4'e yükselmiştir.

Tablo 2.7. İsveç Kamu Mali Görünümü (GSYH'ya Oran, Yüzde)

	91-99 Ort.	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Merkezi Yönetim Borç Stoku	66,3	57,7	50,6	48,9	50,0	49,0	49,0	44,7	43,6
Genel Devlet Gelirleri	58,2	60,0	57,4	55,4	57,2	57,5	58,7	57,9	58,3
Genel Devlet Harcamaları	61,6	56,2	55,8	56,9	58,3	56,9	56,6	55,6	55,3
Genel Devlet Dengesi	-3,4	3,8	1,6	-1,4	-1,1	0,6	2,1	2,3	3,0

Kaynak: Eurostat, IMF World Economic Outlook Database

1994 yılı Eylül ayında işbaşına gelen yeni hükümet, kamu mali yönetimi alanında bir takım yeni düzenlemelere girişmiştir. İlk olarak, 1995-1998 döneminde geçerli olmak üzere, GSYH'nın yüzde 7,5'ine tekabül eden bir tedbir paketi yürürlüğe konulmuştur. 1996 yılında ise, bütçe sürecinde parlamentonun görev ve yetkilerini pekiştirmek ve mali disiplini artırmak amacıyla çerçeve kanun niteliğini haiz olmak üzere Devlet Bütçe Kanunu (State Budget Act) çıkarılmıştır.⁷⁴ Söz konusu Kanunla, harcama tavanlarının benimsenmesine yönelik bir mali kural kabul edilmiştir. Bu kural merkezi yönetim çerçevesinde uygulanmakta olup, faiz dışı

⁷³ Daban, Detragiache, Bella, Ferretti and Symansky, 2003: 32

⁷⁴ Daban, Detragiache, Bella, Ferretti and Symansky, 2003: 33

harcamaları kapsamaktadır. 1997 yılından bu yana uygulanmakta olan kural gereği, her yılın Nisan ayı içerisinde ilgili yılın bütçe kanun tasarısına temel teşkil eden, Bahar Dönemi Mali Politika Yasası (Spring Fiscal Policy Bill) parlamentoya sunulur ve Mayıs ayı içerisinde parlamento tarafından kabul edilir. Söz konusu Yasa Taslağında gelecek üç yıla ait harcama tavanları ve hükümetin mali politika öncelikleri yer almaktadır. Böylece, parlamentonun yetkisi sadece bütçe tasarısının kabul edilmesiyle sınırlı tutulmamış, harcama tavanlarının belirlenmesinde de parlamentoya aktif bir rol verilmiştir.⁷⁵

Harcama tavanlarının belirlenmesiyle, 1996 yılında kabul edilen Çerçeve Kanun gereği, kamu kesiminin ekonomi içerisindeki ağırlığı azaltılmaya çalışılmaktadır. Kuralın uygulanabilirliğini sağlamak ve güvenilirliğini artırmak için belirli bir ihtiyat marjı konulmaktadır. İhtiyat marjları, toplam harcamalara oran olarak belirlenmekte olup, genellikle yüzde 1,5-2,5 arasında olmaktadır. Harcama tavanları çok yıllık olarak belirlenmekte, bütçe tasarılarının hazırlanması aşamasında ilk yıl bağlayıcı nitelikte olmakta, diğer yıllar ise ilgili olduğu dönemlerde ortaya çıkan tahmin farkları ve yeni ekonomik gelişmeler ışığında revize edilebilmektedir.

Ayrıca, 2000 yılından bu yana, genel devlet dengesinin GSYH içerisindeki payının konjonktür dönemi içerisinde yüzde bir fazla vermesini ve belediyelerin harcama ve gelirlerinin denk olmasını öngören bir mali kural uygulanmaktadır.⁷⁶

Mali kuralların sağlıklı bir şekilde uygulanması sonucunda, İsveç'te kamu maliyesi alanında önemli ilerlemeler kaydedilmiş, bu durum kamu maliyesine ilişkin temel göstergelere de yansımıştır. Bu bağlamda, 2003 yılından sonra genel devlet dengesi fazla vermeye başlamış, 1991 ve 1999 yılları arasında ortalama olarak yüzde 66,3 düzeyinde gerçekleşen merkezi yönetim borç stokunun GSYH içerisindeki payı, 2007 yılında yüzde 43,6'ya kadar düşürülmüştür. Yukarıda da ifade edildiği gibi harcama tavanları şeklinde tasarlanan mali kurallar kamu kesiminin genel ekonomi içerisindeki payını sınırlama konusunda da yardımcı olmuş; bu çerçevede, 1991-1999 arasında ortalama olarak yüzde 61,6 olan genel devlet harcamalarının GSYH içerisindeki payı, 2007 yılına gelindiğinde yüzde 55,3'e kadar düşürülmüştür.

⁷⁵ 2007 yılı Yakınsama Programı: 10

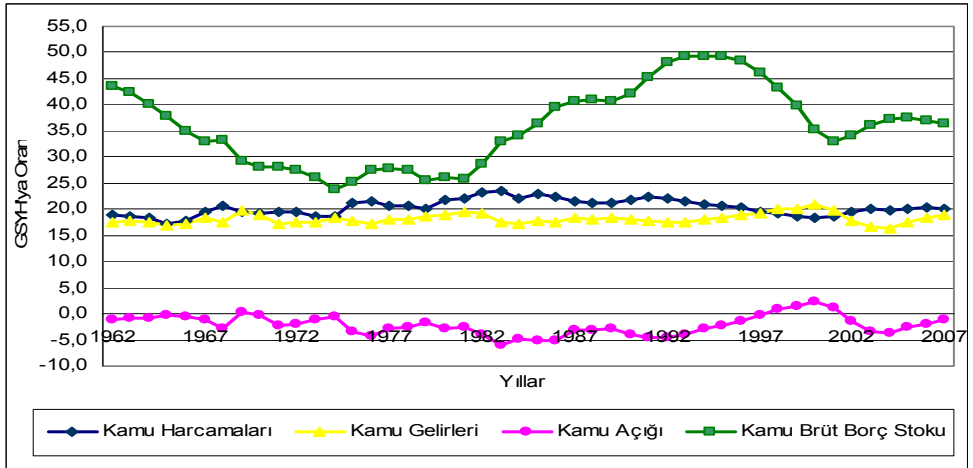
⁷⁶ 2007 yılı Yakınsama Programı: 5

Ayrıca, 2007 yılında alınan bir hükümet kararı uyarınca, mali politikaların ve mali kurallara uyumun izlenmesi ve değerlendirilmesi amacıyla İsveç Mali Politika Konseyi oluşturulmuştur.⁷⁷

2.3.3. ABD

1960'lı yıllardan 1970'li yılların ortasına kadar ABD'de kamu brüt borç stokunun GSYH içerisindeki payı birkaç istisnai yıl dışında mütemediyen düşme eğilimi içerisinde olmuş, 1974 yılına gelindiğinde ise, 1960'lı yıllardan itibaren en düşük değer olan yüzde 23,9 seviyesinde gerçekleşme göstermiştir.

Şekil 2.6. ABD Kamu Maliyesinin Genel Görünümü (GSYH'ya Oran, Yüzde)



Kaynak: US Congressional Budget Office, Historical Budget Data <www.cbo.gov>

1970'li yılların ortalarında yaşanan ekonomik durgunluk ve hızla artan kamu harcamaları, ilk başlarda, enflasyon oranının artması nedeniyle mükelleflerin daha üst vergi dilimleri üzerinden vergilendirilmeleri sonucunda, kısmen gelirlerdeki artışlarla karşılanabilmiştir.⁷⁸ Fakat ilerleyen yıllarda ekonomik durgunluğun etkisini azaltmak amacıyla yapılan tarife düzenlemeleri ve oran indirimleri⁷⁹, federal gelirlerin azalmasını da beraberinde getirmiştir.

⁷⁷ 2007 yılı Yakınsama Programı: 9

⁷⁸ Daban, Detragiache, Bella, Ferretti and Symansky, 2003: 36

⁷⁹ Enflasyon endekslemesi ve vergi oran indirimleri konusundaki yasal düzenleme için bkz; Economic Recovery Tax of 1981.

Söz konusu düzenlemeler etkisini özellikle 1980’li yılların başlarında göstermiş, kamu gelirlerinin GSYH içerisindeki payı 1980 yılındaki yüzde 19 seviyesinden, 1984 yılında yüzde 17,3’e gerilemiştir.

Özellikle 1980’lerin ilk yarısında kamu harcamalarındaki artışların, kamu gelirleriyle karşılanamaması, federal açıkların hızla artması sonucunu da beraberinde getirmiştir. Bu çerçevede, 1960-1980 yılları arasında GSYH’ya oran olarak ortalama yüzde 1,5 düzeyinde gerçekleşen federal açıklar, 1980’lerin ilk yarısında yüzde 4,2; tamamında ise yüzde 3,9 olarak gerçekleşmiştir. 1983 yılında, açık düzeyi 1960’lı yıllardan itibaren en yüksek değeri olan yüzde 6 seviyesine ulaşmıştır. Söz konusu durum kaçınılmaz olarak kamu borç stokunun artışını da beraberinde getirmiştir. Şekil 2.6’dan da görülebileceği gibi, özellikle 1980’li yılların başından itibaren kamu borç stokunun GSYH içerisindeki payı hızlı bir artış göstermiş, 1980’lerin başındaki yüzde 26’lar seviyesinden, 1990’lı yılların başında yüzde 49 seviyesine kadar yükselmiştir.

ABD’de kural uygulamalarına ilişkin yasal düzenlemeler, özellikle yukarıda ifade edilen gerçekleştirmeler sonucunda, 1980’li yıllarda hızlı bir gelişim seyri göstermişse de, kural uygulamaları ve bu alandaki yasal düzenlemeler oldukça eski dönemlere kadar uzanmaktadır.

Federal düzeyde kural uygulamasına örnek teşkil edecek ilk yasal düzenleme 24 Nisan 1917 tarihli Tahvil Kanunudur (The Liberty Bond Act). Söz konusu Kanun, Birinci Dünya Savaşı sırasında ortaya çıkan ilave finansman ihtiyaçlarına karşılık, hükümetin ihtiyari borçlanma yetkisini sınırlama amacını taşımaktadır. Bu çerçevede, brüt borç stokuna yasal düzeyde nominal bir sınır getirilmiştir.⁸⁰

1980’li yılların ortalarına gelindiğinde, hızla artan kamu açıkları yeni bir kanuni düzenlemeyi de beraberinde getirmiştir. Söz konusu düzenleme 1985 yılında kabul edilen Gramm-Rudman-Hollings (GRH) Kanunudur.⁸¹ Bu Kanunla, açık düzeyleri mali yıl bazında nominal olarak sınırlandırılmış, 1986 yılından 1991 yılına kadar bütçe denkleğinin sağlanması amaçlanmıştır. Ayrıca, Kongrenin bir kolu olan

⁸⁰ Peach, 2001: 229

⁸¹ ABD’de kanunlar genellikle teklif eden üyelerin soyadlarıyla bilinir. Söz konusu Kanunun gerçek ismi “Balanced Budget and Emergency Deficit Control Act”tir.

Genel Muhasebe Ofisine, öngörülen açık limitinin aşılmasını önleme amacıyla, harcama ödeneklerinde blokaj yapma yetkisi verilmiştir.

Tablo 2.8'den de görülebileceği üzere GRH sistemi uygulamada başarılı olamamıştır. Sistemin başarısız olmasında hedeflerin tahmin edilen açık düzeyleri üzerinden belirlenmesi ve aşırı iyimser olması etkili olmuştur.⁸²

Tablo 2.8. Gramm-Rudman-Hollings Sisteminin Uygulaması (Milyar USD)

Yıllar	Açık Hedefi	Gerçekleşme	Fark
1986	171,9	221,2	49,3
1987	144	149,7	5,7
1988	108 → 144	155,2	47,2
1989	72 → 136	152,6	80,6
1990	36 → 100	221,0	185
1991	0 → 64	269,2	269,2
1992	28	290,4	262,4
1993	0	255,0	255,0

Kaynak: US Congressional Budget Office, Historical Budget Data, www.cbo.gov

Not: (→) işareti 1987 yılında GRH sistemine yönelik olarak yapılan düzenlemeyle ortaya konulan sayısal hedef değişikliklerini göstermektedir.

Anayasa Mahkemesi, 1987 yılında aldığı bir kararla GRH sistemi uyarınca Genel Muhasebe Ofisi tarafından harcama ödeneklerinin bloke edilmesini güçler ayrılığı ilkesi açısından Anayasaya aykırı bulmuştur. Bu durum 1987 yılında sistemin tekrar düzenlenmesine yol açmış; harcama ödeneklerinde blokaj yapma yetkisi Genel Muhasebe Ofisinden alınarak, yürütme kanadında görev yapan Yönetim ve Bütçe Ofisi Direktörüne verilmiştir. Ayrıca açık hedefleri 1993 yılında bütçe denklliğini sağlayacak şekilde yeniden belirlenmiştir.⁸³ Bu düzenleme Gramm-Rudman-Hollings II sistemi olarak da bilinmektedir (Balanced Budget and Emergency Deficit Control Reaffirmation Act). Fakat, söz konusu düzenlemeyle de arzu edilen başarı sağlanamamış, 1992 yılında 290,3 milyar USD, 1993 yılında ise, 255,1 milyar USD açık verilmiştir.⁸⁴

1990 yılında kabul edilen Bütçe Uygulama Yasasıyla, (Budget Enforcement Act) kural uygulamaları açısından yeni bir döneme girilmiş, açık hedefleri yerine

⁸² Daban, Detragiache, Bella, Ferretti and Symansky, 2003: 36

⁸³ Senate Budget Committee, The Congressional Budget Process: An Explanation <www.senate.gov>

⁸⁴ US Congressional Budget Office, Historical Budget Data <www.cbo.gov>

belirli bir dönemi kapsayan nominal harcama tavanı belirlenmesi uygulamasına geçilmiştir. Aynı zamanda 1991 ve 1993 yılları arası dönem için GRH sistemiyle belirlenen açık hedefleri kanunen varlığını devam ettirmesine rağmen, yeni sistemin yürürlüğe konulmasıyla eski sistem dolaylı olarak uygulanamaz hale gelmiştir. Harcama tavanları belirlenirken, harcamalar esnekliklerine göre ihtiyari olan ve ihtiyari olmayan şekilde kategorilere ayrıştırılmıştır.⁸⁵ Bu çerçevede, ihtiyari olan harcamalar, temelde harcama düzeyleri yıllık olarak belirlenen ve sınırlandırılabilen harcamalar olarak nitelendirilmektedir. ABD kamu mali sınıflandırmasında ihtiyari harcamalar, savunma-güvenlik, ulusal ve uluslararası harcamalar toplamından oluşmaktadır. İhtiyari olmayan harcamalar ise, yıllık bazda belirlenip sınırlandırılması güç olan ve esnek olmayan harcamalar olarak nitelendirilebilir. ABD mali yönetiminde ihtiyari olmayan harcamalar, sosyal güvenlik, sağlık, sosyal yardım, emeklilik ve özürli bakım hizmetleri gibi harcamaların toplamından oluşmaktadır.⁸⁶

Söz konusu Yasa çerçevesinde belirlenen harcama tavanları sadece ihtiyari harcamalar kategorisine ilişkin olup, 1991-1995 arası dönemi kapsamaktadır. Söz konusu harcamaların toplam harcamalar içerisindeki payı ilgili dönemde ortalama yüzde 38 düzeyinde gerçekleşmiştir.⁸⁷ Harcama sınırları, 1991 yılından 1993 yılına kadar savunma, ulusal ve uluslararası ihtiyari harcama kategorilerinin tümüne yönelik olarak ayrı tavanlar şeklinde, 1994 ve 1995 yıllarında ise tüm ihtiyari harcama kategorilerini kapsayacak şekilde tek tavan olarak belirlenmiştir. Harcama tavanlarının aşılması imkanı, ivedilik arz eden belirli durumlarla sınırlandırılmıştır.⁸⁸

Tablo 2.9'da, 1990 tarihli Bütçe Uygulama Yasasıyla ortaya konulan harcama tavanları ve ilgili yıllardaki yıl sonu harcama gerçekleştirmeleri yer almaktadır. Bu çerçevede harcama tavanlarına uyum, 1991 yılında sadece ulusal harcamalarda ve 1993 yılında sadece savunma harcamalarında sağlanmışken, diğer yıllarda tavanlar tutturulamamıştır. Ancak, bu husus söz konusu Yasanın, GRH I ve GRH II uygulamalarında olduğu gibi başarısız olduğu anlamına gelmemektedir.

⁸⁵ 1990 tarihli Bütçe Uygulama Yasası 251'inci bölüm

⁸⁶ US Congressional Budget Office, Glossary Of Budgetary and Economic Terms <www.cbo.gov>

⁸⁷ US Congressional Budget Office, Historical Budget Data <www.cbo.gov>

⁸⁸ 1990 tarihli Bütçe Uygulama Yasası 251'inci bölüm

Tablo 2.9. Bütçe Uygulama Yasası Hedef ve Gerçekleşmeleri (Milyar USD)

Yıllar	Savunma Harcamaları		Ulusal Harcamalar		Uluslararası Harcamalar		Toplam Harcamalar	
	Tavan	Gerçek.	Tavan	Gerçek.	Tavan	Gerçek.	Tavan	Gerçek.
1991	297,7	319,7	198,1	193,9	18,6	19,7	---	533,3
1992	295,7	302,6	210,1	212,1	19,1	19,2	---	533,8
1993	292,7	292,4	221,7	225,4	19,6	21,6	---	539,4
1994	---	282,3	---	238,3	---	20,8	534,8	541,4
1995	---	273,6	---	251,1	---	20,1	540,8	544,9

Kaynak: US Congressional Budget Office, Historical Budget Data <www.cbo.gov>

Yasanın uygulama için öngördüğü 1991 ve 1995 yılları arasında kamu açıklarında önemli bir düzelmenin varlığı göze çarpmaktadır. Bu bağlamda, 1991 yılında 269,2 milyar USD olan kamu açığı, 1995 yılı sonunda 164 milyar USD'ye kadar gerilemiş; böylece 1991 yılında yüzde 4,5 olan kamu açığının GSYH içerisindeki payı 1995 yılında yüzde 2,2 düzeyine kadar düşmüştür.⁸⁹

1990 yılında yapılan yasal düzenlemeyle, ihtiyari olamayan harcama kategorilerine ve kamu gelirlerine ilişkin sunulan yasal düzenlemelerin açık yaratmaması ilkesi (deficit neutrality) benimsenmiştir. Söz konusu yapı Kanun metninde PAYGO sistemi (pay-as-you-go) olarak tanımlanmış olup, bir yıl içerisinde Kongreye sunulan yasa tekliflerinin doğrudan harcama yaratıcı ve gelir azaltıcı hükümler içermesi durumunda, açık yaratıcı etki kadar harcama kısıcıcı veya gelir artırıcı tedbiri de içermesi hükme bağlanmıştır.⁹⁰

Söz konusu yasal düzenlemede ayrıca, GRH I ve GRH II sistemlerinde olduğu gibi, uygulama ayağını kuvvetlendirmek amacıyla ihtiyari harcama ödeneklerini bloke etme yetkisine yer verilmiştir. Bu yetki ilgili hükümlerle, Yönetim ve Bütçe Ofisi Direktörüne tevdi edilmiştir.⁹¹ Fakat uygulamada söz konusu mekanizmanın etkin bir şekilde işlediği söylenemez. Söz konusu yetki çerçevesinde yapılan blokajlar oldukça sınırlı kalmıştır. Örneğin, 1990 yılında yapılan kesinti tutarı 42,2 milyar USD iken, toplam harcama tutarı ilgili yılda 1,3 trilyon USD, kesintilerin söz konusu olduğu ihtiyari harcamalar ise, 500,6 milyar USD olarak

⁸⁹ US Congressional Budget Office, Historical Budget Data

⁹⁰ 1990 tarihli Bütçe Uygulama Yasası 252'nci bölüm

⁹¹ 1990 tarihli Bütçe Uygulama Yasası 251'inci bölüm

gerçekleşmiştir. Yani ilgili yılda yapılan kesintilerin toplam harcamalar içerisindeki payı yüzde 3,4 olarak gerçekleşmiştir.⁹²

1993 yılına gelindiğinde ise, üst gelir grubundaki vergi mükelleflerine ilişkin vergi oranlarının artırılmasına ve harcama kesintilerine yönelik bir Yasa (Omnibus Budget Reconciliation Act) hazırlanmıştır. Söz konusu Yasayla, ihtiyari harcama kategorilerine ilişkin harcama tavanları ve PAYGO sistemi uygulaması 1998 yılına kadar uzatılmıştır.⁹³

Tablo 2.10. 1993 Tarihli Çerçeve Yasanın Uygulanması (Milyar USD)

Yıllar	Tavan	Gerçekleşme	Fark
1994	538,7	541,4	2,7
1995	541,1	544,9	3,8
1996	547,3	532,7	-14,6
1997	547,4	547,2	-0,2
1998	547,9	552,1	4,2

Kaynak: US Congressional Budget Office, Historical Budget Data

Tablo 2.10'dan da görülebileceği üzere, 1994 ve 1998 arası dönemde harcama tavanlarının yakalanması açısından oldukça iyi bir performans gösterilmiştir. 1996 ve 1997 yılında harcama tavanı tutturulmuş, diğer yıllarda ise harcamalar tavana yakın düzeyde gerçekleşmiştir.

1997 tarihli Bütçe Uygulama Yasasıyla harcama tavanları ve PAYGO sistemi uygulaması 2002 yılına kadar uzatılmıştır. Söz konusu Yasayla, 1997 ve 1999 yılları arasında yeniden ihtiyari harcama kategorilerinin alt başlıkları olan savunma ve savunma dışı harcamalara ilişkin ayrı tavanlar belirlenmiştir. 1999 ve 2002 yılları arasında ise, ihtiyari harcama kategorilerinin tamamına ilişkin tek tavan ortaya konulmuştur.⁹⁴

ABD'de mali kurallar yukarıda da anlatılmış olduğu gibi 1985-2002 arası döneminde yoğun bir şekilde uygulanmıştır. 1985 yılından başlayarak hızla gelişen kural uygulamaları alternatif yöntemlerin de belirlenmesi sonucunda giderek daha

⁹² US Congressional Budget Office, Annual Sequestration Reports

⁹³ 1993 tarihli Çerçeve Yasanın 15.102 numaralı kısmında harcama limitleri, 15.103 numaralı kısmında PAYGO sistemi düzenlenmiştir.

⁹⁴ 1997 tarihli Bütçe Uygulama Yasası 352'nci kısım

karmaşık bir hal almaya başlamıştır. Mali kuralların karmaşık hale gelmesi kural uygulamalarının bazı dönemlerde kolaylıkla by-pass edilebilmesine yol açmıştır.⁹⁵

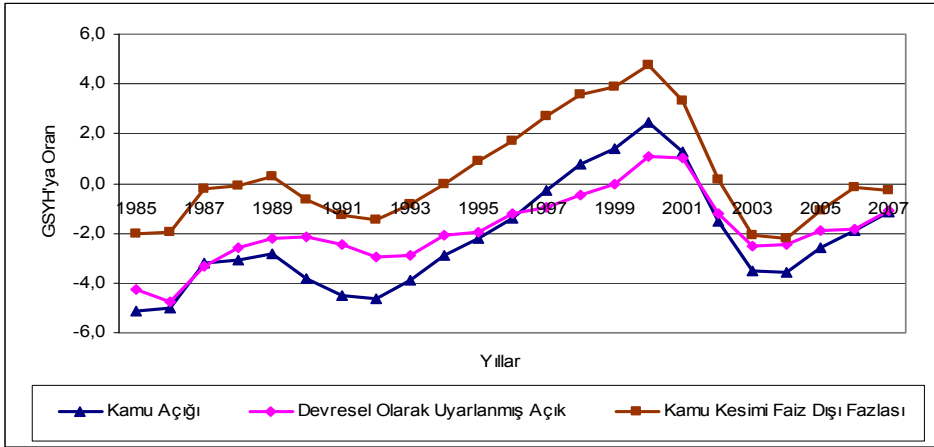
Tablo 2.11. ABD’de Mali Kural Uygulamaları (Özet)

Dönem	Kuralın Dayanağı / Adı	Uygulanan Kuralın Türü	Açıklama
1986-1991	GRH-I Sistemi	Nominal açık hedefleri belirlenmiştir.	Sistem 1987 yılında alınan Anayasa Mahkemesi kararı nedeniyle revize edilmiştir.
1987-1993	GRH-II Sistemi	Nominal açık hedefleri belirlenmiştir.	1991 yılında uygulamaya konulan Bütçe Uygulama Yasasıyla GRH sistemi kanunen yürürlükte olmasına rağmen uygulanabilirliğini kaybetmiştir.
1991-1993	Bütçe Uygulama Yasası	İhtiyari harcamaların tamamına ilişkin ayrı ayrı tavanlar belirlenmiştir.	1993 yılından sonra sistem revize edilmiştir.
1994-1998	Bütçe Uygulama Yasası	İhtiyari harcamalar toplamına ilişkin tek bir tavan belirlenmiştir.	1997 yılında sistem revize edilmiş, Kanunun yürürlüğü uzatılmıştır.
1997-1999	Bütçe Uygulama Yasası	İhtiyari harcama kategorilerinin tamamına ilişkin ayrı ayrı tavanlar belirlenmiştir.	1999 yılında sistem revize edilmiş, Kanunun yürürlüğü uzatılmıştır.
1999-2002	Bütçe Uygulama Yasası	İhtiyari harcamalar toplamına ilişkin tek bir tavan belirlenmiştir.	2002 yılından bu yana ABD’de herhangi bir mali kural uygulaması bulunmamaktadır.

Şekil 2.7’den de görülebileceği üzere, uygulamada karşılaşılan sorunlara rağmen, nominal harcama tavanlarının kullanıldığı 1990 sonrası dönemde, kamu kesimi ortalamada faiz dışı fazla vermiştir. 1990 ve 2000 arası dönemde, GSYH’ya oran olarak yüzde 1,2 düzeyinde kamu kesimi faiz dışı fazlası verilmiş, yapısal düzelmeyi gösteren devresel etkilerden arındırılmış kamu açığında da önemli iyileşmeler görülmüştür. Böylece, kamu kesimi brüt borç stoku da GSYH’ya oran olarak 1993 yılından itibaren düşüş eğilimi göstermiş, 2001 yılına gelindiğinde son yirmi yılın en düşük seviyesi olan yüzde 33 düzeyine gerilemiştir.

⁹⁵ Peach, 2001: 232

Şekil 2.7. ABD’de Kurallı Dönemde Mali Görünüm (GSYH’ya Oran, Yüzde)



Kaynak: US Congressional Budget Office, Historical Budget Data

ABD kural uygulamaları açısından bir diğer önemli husus ise, kuralların her zaman daraltıcı bir yapı arz etmemiş olmasıdır. Harcama tavanları ex-ante olarak belirlendiği için, bazı yıllarda harcama tavanlarında yapılan artışlar büyüme oranının üzerine çıkabilmiştir.⁹⁶

ABD’de federal devlet tarafından uygulanmakta olan kurallarla birlikte, federe devletlerin uyguladıkları kurallar da bulunmaktadır. Hatta federe devletlerde kural uygulamaları çok daha eski dönemlere dayanmakta olup, birçoğunda anayasal ve yasal bir temele sahiptir.⁹⁷ Tablo 2.12’de bazı federe devletlerdeki harcama ve borç stoku kuralları yer almaktadır. Fakat, federe devletlerdeki kural uygulamaları bu tabloda yer alanlardan çok daha fazla ve çeşitli olup, neredeyse birkaç istisna dışında bütün eyaletlerde uygulanmaktadır.⁹⁸

⁹⁶ Peach, 2001: 234

⁹⁷ Kopits and Symansky, 1998: 3

⁹⁸ Federe devletlerdeki kural uygulamaları hakkında ilave bilgi için bkz; Budget Process In The States (NASCO)

Tablo 2.12. Seçilmiş Federe Devletlerdeki Mali Kurallar

Devletler	Harcama Kuralı	Borç Stoku Kuralı	Yasal Dayanağı
Alaska	Deflatör*nüfus artış oranı		Anayasa
Arizona	Yerel hasıla*0,741		Anayasa
Colorado	Bir önceki yıl harcaması*1,06		Yasa
Connecticut		Toplam gelir*1,6	Yasa
Delaware	Tahmin edilen gelir*0,98	Toplam gelir*0,15	Yasa
Florida		Toplam gelir*0,10	Anayasa
Georgia		Üç yıllık ort. Gelir*0,185	Anayasa
Iowa	Tahmin edilen gelir*0,98		Yasa
Louisiana	Harcama artışı=kişi başı gelir artışı		Anayasa
Mississippi	Tahmin edilen gelir*0,98	Toplam gelir*1,5	Anayasa, Yasa
New Hampshire		Toplam gelir*0,10	Yasa
Rhode Island	Tahmin edilen gelir*0,98		Anayasa
Tennessee	Harcama artışı=kişi başı gelir artışı	Toplam gelir*1,5	Anayasa
Texas	Harcama artışı=kişi başı gelir artışı		Anayasa
Utah	Nüfus artışı*deflatör*hasıla artışı	Toplam gelir*1,5	Yasa
Virginia		9,4 milyar USD	Anayasa

Kaynak: National Association of State Budget Officers (NASCO), Budget Process in The States

2.3.4. Japonya

Japonya’da kamu mali yönetimini düzenleyen temel kanunlar; 1946 tarihli Japon Anayasası, 1947 tarihli Kamu Maliyesi Kanunu ve yine 1947 tarihli Parlamento Kanunudur. Anayasa, kamu mali yönetimine ilişkin genel çerçeveyi belirlerken, Kamu Maliyesi Kanunu mali yönetime ilişkin temel ilke ve esasları ortaya koymakta, Parlamento Kanunu ise, karar alma süreçlerini düzenlemektedir. Söz konusu Kanunlar aynı zamanda mali kuralları düzenleyen temel metinlerdir.⁹⁹

Japonya’da mali kural uygulaması 1947 tarihli Kamu Maliyesi Kanununa kadar uzanır. Söz konusu Kanun, günümüze kadar gelen süreçte 13 defa yeniden düzenlenmiş ve halen yürürlüktedir. Kanuna ilişkin son düzenleme 1997 tarihinde yapılmıştır.¹⁰⁰

Söz konusu Kanunun beşinci maddesi uyarınca, 1947 yılından beri uygulanmakta olan bir altın kural bulunmaktadır. Bu çerçevede, hükümet sadece kamu altyapı hizmetlerinin gerçekleştirilmesi için devlet iç borçlanma senetleri ihraç

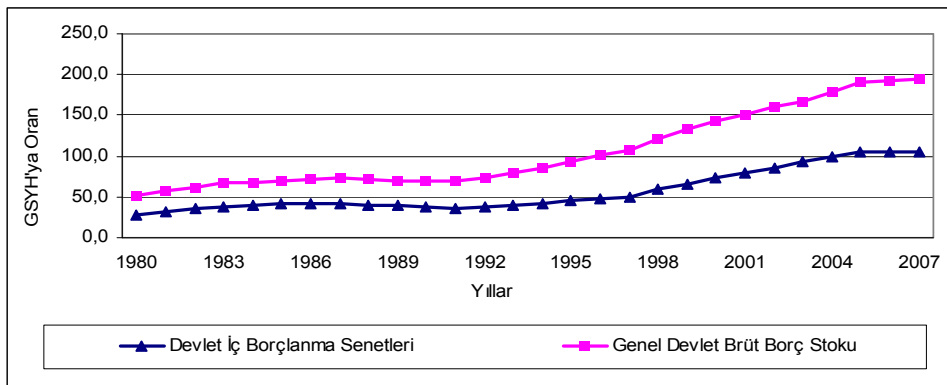
⁹⁹ The Legal Framework for Budget Systems: An International Comparison, OECD, 2004: 256

¹⁰⁰ 34 sayılı Kamu Maliyesi Kanunu Değişiklikler Kısmı <www.mof.go.jp/english/budget/brief/2002/-2002-35.htm>

edebilmektedir. Böylece cari gelirler ve cari harcamalar arasında denklik kurulmaya çalışılmış, söz konusu Kanunun dördüncü maddesi uyarınca cari harcamaların cari gelirlerle karşılanamaması durumunda yasal bir düzenlemeyle parlamentodan borçlanabilme yetkisi alınması zaruri kılınmıştır. Söz konusu Kanun 1975 yılına kadar sıkı bir şekilde uygulanmıştır.¹⁰¹ Fakat, 1970’li yılların başında ortaya çıkan petrol krizi ve ekonomik istikrarsızlık, 1975 yılında yeni bir kanuni düzenlemenin ortaya çıkmasına yol açmıştır. Söz konusu düzenlemeyle, hükümete cari harcamalar için de borçlanabilme yetkisi verilmiştir. Cari harcamalar için alınan borçlanma yetkisi yıllık olarak düzenlenmişse de, bu yetki her mali yıl başında yapılan yeni bir yasal düzenlemeyle uzatılmış ve 1997 yılına kadar istisnasız olarak her yıl kullanılmıştır.¹⁰²

Bu bağlamda, Şekil 2.8’den de görülebileceği üzere, Japonya’nın borç stoku hızlı bir artış trendi göstermiştir. 1970 yılında yüzde 3,7 olan devlet iç borçlanma senetlerinin GSYH içerisindeki payı, 1980 yılında yüzde 28,6’ya, 1990 yılında yüzde 37’ye, 2000 yılında yüzde 72,9’a ve 2007 yılında ise, yüzde 104,8’e yükselmiştir.

Şekil 2.8. Japonya’nın Borçluluk Durumu (GSYH’ya Oran, Yüzde)



Kaynak: IMF, World Economic Outlook Database, Ministry of Finance Japan, 2007

Devlet iç borçlanma enstrümanlarının hızla yaygınlaşması sonucunda, genel devlet brüt borç stokunun GSYH içerisindeki payı 1980 yılındaki yüzde 52,1 düzeyinden, 2007 yılına gelindiğinde yüzde 194,4 düzeyine yükselmiştir.

¹⁰¹ The Legal Framework for Budget Systems: An International Comparison, OECD, 2004: 266

¹⁰² The Legal Framework for Budget Systems: An International Comparison, OECD, 2004: 258

Hızla artan borç stoku sorununu çözüme kavuşturabilmek ve mali sürdürülebilirliği güçlendirmek amacıyla, 1997 yılında Mali Yapısal Reform Yasası hazırlanmıştır. Yasayla, 2003 yılına kadar gerçekleştirilmek üzere üç temel hedef belirlenmiştir. Bu hedefler uyarınca; altın kural 2003 yılına kadar yeniden işler hale getirilecek ve cari harcamalar için devlet iç borçlanma senedi ihracı uygulaması sona erdirilecek, sosyal güvenlik sistemi hariç genel devlet açıklarının GSYH içerisindeki payı 2003 yılına kadar yüzde 3 düzeyine düşürülecek ve 2003 yılından sonra vergiler, sosyal güvenlik katkıları ve açık toplamının GSYH içerisindeki payı yüzde 50 eşik değerini aşmayacaktır. Söz konusu hedeflere ulaşmayı kolaylaştırmak amacıyla, 1998-2000 döneminde geçerli olmak üzere değişik harcama kategorilerine ilişkin nominal harcama tavanları belirlenmiştir.¹⁰³

1997 yılında patlak veren Asya Krizi sonucunda söz konusu Yasayla ortaya konulan mali kurallara uyum sağlanamamış, nihayet 1998 yılı Aralık ayında Yasanın uygulaması askıya alınmıştır. Bu yıldan sonra ekonomik durgunluktan kurtulmak amacıyla genişlemeci mali politikalara devam edilmiş, yatırım harcamaları artırılmış ve çeşitli vergi indirimlerine gidilmiştir.¹⁰⁴ 1998 ve 2007 yılları arasında genel devlet dengesi hep açık vermiştir. Bu dönemde genel devlet açıklarının GSYH içerisindeki payı ortalama olarak yüzde 6,2 düzeyinde gerçekleşmiştir.¹⁰⁵ Şu anda Japonya'da yasal temele sahip bir mali kural uygulaması bulunmasa da hükümet programında genel devlet harcamalarının GSYH içerisindeki payının 2002 yılı seviyesi olan yüzde 39 düzeyini aşmayacağı ve 2010 yılına kadar faiz dışı fazla verileceği belirtilmektedir.¹⁰⁶

2.3.5. Arjantin

Arjantin'de 1990'lı yılların başından itibaren kamu maliyesi alanında bir dizi yapısal reform gerçekleştirilmiştir. 1 Ocak 1993 yılında yürürlüğe giren 24156 sayılı Kamu Mali Yönetimi Kanunuyla kurumsal yapı gözden geçirilmiş, roller ve

¹⁰³ The Legal Framework for Budget Systems: An International Comparison, OECD, 2004: 258

¹⁰⁴ Japanese Ministry of Finance, Current Japanese Fiscal Conditions and Issues To Be Considered, 2007: 5-11

¹⁰⁵ IMF, World Economic Outlook Database, 2007

¹⁰⁶ Japanese Ministry of Finance, Current Japanese Fiscal Conditions and Issues To Be Considered, 2007: 15

sorumluluklar yeniden tanımlanmıştır. Söz konusu Kanunla kamu mali yönetimine ilişkin olarak sayısal mali kurallar belirlenmemiş, fakat Maliye Bakanlığı mali disiplini sağlama konusunda bazı yetkilerle donatılmıştır.

Mali kuralların uygulanabilirliği 1990'ların ortalarından itibaren tartışılmaya başlamıştır. Mali kuralların bu ülkede tartışılır hale gelmesinde başta IMF ve Dünya Bankası olmak üzere uluslararası kuruluşlarla ilişkiler ve bu alana ilişkin olarak hızla gelişen literatür etkili olmuştur. 1996 yılında yürürlüğe giren 24629 sayılı Bütçe Uygulamasına İlişkin İlave Standartlar ve Yönetmelik Düzenlemeler Kanunuyla kaynağı gösterilmeden harcama yaratılamayacağına dair bir hüküm getirilmiştir.¹⁰⁷

1998 yılından itibaren Mali Konvertibilite Kanunu olarak da bilinen 25152 sayılı Kanunun yürürlüğe girmesiyle birlikte ilk defa sayısal mali kurallar uygulanır hale gelmiştir. Söz konusu Kanun çerçevesinde; 1999 ve 2003 yılları arasında kademeli olarak açık azaltma stratejisi izlenerek, 2003 yılında kamu açığına son vermek, cari faiz dışı harcamaları büyüme oranıyla sınırlandırmak amaçlanmıştır.¹⁰⁸ Bu çerçevede, 1999 yılında kamu açığının GSYH'ya oranı yüzde 1,9 olarak hedeflenmiş; bu oranın 2000 yılında 0,4 puan, 2001 yılında 0,5 puan, 2002 yılında 0,6 puan ve 2003 yılında 0,4 puan azalışla sıfırlanması ve kamunun dengeye ulaşması amaçlanmıştır.¹⁰⁹ Ayrıca, konjonktürel dalgalanmaların kamu maliyesi üzerindeki etkilerini azaltabilmek amacıyla Mali İstikrar Fonu oluşturulmuştur. Bu Fonun, tahminlerin üzerinde gerçekleşen bir defalık gelirler, özelleştirme gelirleri ve vergi gelirlerinden ayrılan paylarla finanse edilmesi öngörülmüş, Fonda toplanan kaynağın GSYH'ya oran olarak yüzde üç düzeyini aşamayacağı hükme bağlanmıştır. Ayrıca, orta vadeli bütçeleme anlayışına geçilmiş, saydamlığı artırıcı düzenlemeler yapılmıştır. Kanunla doğal afet, uluslararası kriz ve ivedilik arz eden meseleler mali kurallara uyulmaması için gerekçe olarak tayin edilmiştir.

Söz konusu Kanun uygulamada başarılı olamamıştır. Kanunun uygulamada başarısız olmasında sahiplenme düzeyinin düşük olmasıyla birlikte, uluslararası dalgalanmaların etkisi büyük olmuştur. 1997 Asya Krizi ve arkasından gelen 1998

¹⁰⁷ Braun and Gadano, 2007: 57

¹⁰⁸ Braun and Gadano, 2007: 57-58

¹⁰⁹ Braun and Tomassi, 2002: 9

Brezilya devalüasyonu, mali konvertibilite rejiminin sürdürülemez hale gelmesine neden olmuş, nihayetinde Kanun 2001 yılı itibarıyla tamamen uygulanamaz bir hal almıştır. Uluslararası ekonomik dalgalanmaların da etkisiyle 1999-2002 döneminde Arjantin ekonomisi ciddi bir daralma sorunuyla karşı karşıya kalmıştır. Bu dönemde Arjantin ekonomisi yüzde 4,9 oranında bir küçülme yaşamıştır.¹¹⁰

Kanunla ortaya konulan açık hedefine ilgili dönemde hiçbir zaman ulaşılamazken, cari faiz dışı harcamalara konulan tavana genişleme döneminde uyum sağlanamamış, daralma dönemlerinde ise kaynak sıkıntıları nedeniyle uyum gayri ihtiyari bir şekilde sağlanabilmiştir. Mali İstikrar Fonunda ise, hiçbir zaman amacına hizmet edebilecek düzeyde bir kaynak birikimi olmamıştır. Kaynak birikiminin sağlanamamasında bu alanda yapılan düzenlemelerin de büyük etkisi olmuştur. Bütçe Kanunlarına dercedilen hükümlerle fonda kaynak birikimi uygulaması kolaylıkla askıya alınabilmiştir.¹¹¹

Kanunla, 1999 yılında açık hedefi GSYH'ya oran olarak yüzde 1,9 düzeyinde belirlenmişken, gerçekleşme yüzde 3,1; 2000 yılında açık yüzde 1,5 olarak hedeflenmişken, gerçekleşme yüzde 2,5; 2001 yılında açık yüzde 1 olarak hedeflenmişken, gerçekleşme yüzde 4 olmuştur. 2001 yılından itibaren bütçeye dercedilen bir hükümle ilgili Kanunla ortaya konulan hedefler değiştirilerek, dengenin sağlanması için öngörülen süre 2005 yılına kadar uzatılmış söz konusu dönemde de kayda değer bir başarı elde edilememiştir.¹¹²

Tablo 2.13. Hedefler ve Uygulama Sonuçları (GSYH'ya Oran, Yüzde)

Yıllar	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	1,5	1,5

Kaynak: Braun and Tomassi, 2002

2001 yılında moratoryuma gidilmesinin ardından kamu borçlarının uluslararası kuruluşlar tarafından yeniden yapılandırılması, yeni borçlanma

¹¹⁰ IMF, World Economic Outlook Database, 2007

¹¹¹ Braun and Gadano, 2007: 58

¹¹² Braun and Tomassi, 2002: 9

imkanlarının sağlanması, devalüasyona gidilmesi ve ilerleyen süreçte dalgalı kur rejiminin benimsenmesi yaşanan ekonomik krizin etkilerinin zamanla azalması sonucunu doğurmuştur. 2004 yılına gelindiğinde ise, yaşanan krizin etkilerinin azalması ve tekrardan büyüme sürecine girilmesi sonucunda sağlıklı olarak uygulanabilecek sayısal mali kurallar yeniden tartışılmaya başlanmış, 25917 sayılı Mali Sorumluluk Kanunu bu yıl içerisinde kabul edilerek yürürlüğe konulmuştur.¹¹³ Söz konusu Kanun çerçevesinde faiz dışı harcama artışı GSYH büyüme oranıyla sınırlandırılmış, bütçe açığına ilişkin GSYH'ya oran olarak bir tavan belirlenmiştir. Söz konusu tavanlar hesaplanırken borçlanma maliyetleri ve sermaye giderleri düşülerek uyarlama yapılmaktadır. Bununla birlikte, yerel yönetimlere ilişkin borçlanma limiti getirilmiş, yerel yönetimlerin merkezi idareden aldıkları paylar hariç tutulduğunda borç servis maliyetlerinin cari gelirlerinin yüzde 15'inden fazla olamayacağı belirtilmiştir. Ayrıca, mali kurallara uyumun takibini gerek yerel gerekse merkezi düzeyde izlemek ve değerlendirmek amacıyla Mali Sorumluluk Konseyi kurulmuştur.¹¹⁴

Söz konusu Kanunda, geçmişte yaşanan tecrübeler ışığında mali kuralları bypass etmeyi sağlayacak mekanizmaların önlenmesini amaçlayan bazı düzenlemelere de yer verilmiştir. Bu çerçevede, 25152 sayılı Kanunda öngörülen istisnalar ortadan kaldırılmış, bütçe dışı harcama yaratılması ve çizgi üstünde yer alması gereken bir kalemin finansman olarak çizgi altında gösterilmesi yasaklanmıştır.¹¹⁵

Tablo 2.14'den de görülebileceği üzere 2003 yılından itibaren Arjantin'in kamu mali göstergelerine ilişkin olarak bazı iyileşmeler kaydedilmiştir. Özellikle 2003 yılından itibaren kamu kesimi genel dengesi ve faiz dışı dengesi fazla vermeye başlamıştır.

Kamu maliyesine ilişkin göstergelerde 1990'lı yıllarda yaşanan sorunlar ve 2001 yılında ortaya çıkan kriz sonrasında görülen iyileşmeye rağmen, Arjantin açısından yapısal nitelikli bazı önemli sorunlar varlığını halen devam ettirmektedir. Bu bağlamda, mali kuralların uygulanmasına ilişkin kamuoyu ilgisi ve desteği son

¹¹³ IMF Country Report, No. 05/236, 2005: 21-22

¹¹⁴ Braun and Gadano, 2007: 59-60

¹¹⁵ Braun and Gadano, 2007: 59-60

derece sınırlıdır. Halen, bütçe dışı harcama yaratılması ve bazı harcamaların muhasebe kayıtları dışında tutulması örneklerine sıkça rastlanmakta, yıllık bütçe kanunlarına dercedilen ilave maddelerle saydamlığı zedeleyici uygulamalara girişilebilmektedir. Ayrıca, kamu kesimi istatistiklerinin sağlıklı bir şekilde derlenmesi ve yayımlanması sağlanamamıştır.

Tablo 2.14. Konsolide Kamu Sektörü Mali Görünümü (GSYH'ya Oran, Yüzde)

	91-99 Ort.	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Faiz Dışı Fazla	0,1	0,4	-1,3	0,6	3,0	5,1	3,8	4,5	4,5
Toplam Gelirler	23,3	24,6	23,7	22,9	25,9	28,9	28,6	28,4	28,2
Toplam Harcamalar	27,6	28,2	29,6	24,8	24,8	25,1	26,6	26,3	26,2
Faiz Dışı Harcamalar	23,2	24,2	25,0	22,3	22,8	23,8	24,9	24,0	23,7
Denge	-4,3	-3,6	-5,9	-1,8	1,1	3,7	2,0	2,1	2,0
Toplam Borç Stoku	46,1	51,1	62,2	164,2	144,5	133,9	110,2	95,8	80,3

Kaynak: IMF Country Report No, 05/236

Bütün bu gelişmeler mali kuralların geleceğe dönük olarak sağlıklı bir şekilde uygulanması önünde ciddi bir engel teşkil etmektedir. Sonuç olarak, Arjantin'in son dönemde elde ettiği mali başarı yapısal gelişmelerden ziyade kriz sonrası ekonomik konjonktürle yakından ilgili görülmektedir. 2003-2007 yılları arasında Arjantin'in GSYH artışı ortalama yüzde 8,6 düzeyinde gerçekleşmiştir.¹¹⁶ 2003 ve 2004 yıllarında toplam gelirler GSYH'ya oran olarak bir önceki yıla göre üç puan artış göstermişken, faiz dışı harcamalar ise, 2002 yılından bu yana ilgili her yılda GSYH'ya oran olarak 2002 yılı düzeyinin üzerinde olmuştur. Söz konusu durum, faiz dışı fazlaların gelir yönlü uyum politikaları ve genişleyen konjonktürün etkisiyle sağlandığı yönündeki yorumu kuvvetlendirmektedir.

2.3.6. Diğer Ülkeler

İradi politikaların sınırlandırılmasına yönelik olarak tasarlanan mali kurallar yukarıda değinilen ülkelerle birlikte diğer birçok gelişmiş ve gelişmekte olan ülke tarafından da benimsenmiş durumdadır.

Bu ülkelerden **Polonya**'da bütçe açığına ilişkin nominal tavan ve borç stoku kuralı kabul edilmiştir. Bütçe açığına ilişkin nominal tavan 30 trilyon PLN olarak

¹¹⁶ IMF World Economic Outlook Database, 2007

belirlenmiş, brüt borç stoku ise kamunun bütünü açısından GSYH'ya oran olarak yüzde 60 düzeyiyle sınırlandırılmıştır. Mali disiplini güçlendirmek amacıyla bütçe sürecine ilişkin katı yasal kurallar belirlenmiş, harcama baskısı yaratacak kararların alınması zorlaştırılmıştır. Ayrıca, kamu borç stoku kuralının uygulanması sürecinde yüzde 50, yüzde 55 ve yüzde 60 eşik değerlerinin aşılması durumunda alınması zorunlu kılınan önemler ve otomatik düzeltme mekanizmaları yasal olarak tanımlanmıştır. Bununla birlikte, bütçe kanunlarında öngörülen düzeyin üzerinde gerçekleşen gelir tahsilatlarının borç stokunun azaltılmasında kullanılması yasal bir kural olarak kabul edilmiştir.¹¹⁷

Peru'da 1999 yılında 27245 sayılı Mali Tutumluluk ve Şeffaflık Yasası kabul edilmiştir. Söz konusu Yasayla iki temel mali kural benimsenmiştir. Bu çerçevede, ekonomik konjonktür boyunca genel devlet dengesinin sağlanması amaçlanmış, Yasayla ortaya konulan geçiş döneminde, genel devlet açığının 2000 yılında GSYH'ya oran olarak yüzde 2, 2001 yılında yüzde 1,5 ve 2002 yılında yüzde 1 düzeyinin altında olması öngörülmüştür. Ayrıca, reel harcama artışları yüzde 2 düzeyiyle sınırlandırılmış ve Mali İstikrar Fonu kurulmuştur.¹¹⁸

Brezilya'da 1995 yılında yürürlüğe giren 82 sayılı Tasarruf Kanunu uyarınca uygulanmakta olan bir personel harcaması tavanı bulunmaktadır. Bu çerçevede, personel harcamalarına ilişkin tavan cari gelirlerin yüzde 60'ı olarak belirlenmiştir. 2000 yılında ise kapsamlı bir Mali Sorumluluk Kanunu yürürlüğe konulmuştur. Kanun uyarınca, yeni bir harcamanın yaratılması, harcamaya kaynak teşkil edecek gelirin ortaya konulmasına veya eş düzeyli bir harcama kesintisinin yapılması şartına bağlanmıştır. 82 sayılı Kanun uyarınca kabul edilen personel harcamaları tavanı merkezi yönetim için cari gelirlerin yüzde 50'si, yerel yönetimler ve eyaletler içinse cari gelirlerin yüzde 60'ı olarak yeniden düzenlenmiştir. Ayrıca, cari gelirler ve cari harcamaların denk olmasını öngören bir altın kural kabul edilmiştir. Mali Sorumluluk Kanunuyla merkezi yönetim ve mahalli idarelerin borçluluk düzeyleri üzerine katı kurallar getirilmiştir. Bu çerçevede, merkezi yönetim borçluluk düzeyi cari yıldaki

¹¹⁷ 2007 yılı Yakınsama Programı: 34-35

¹¹⁸ Worldbank, Peru's Fiscal Challenges and Vulnerabilities, 2005: 22

gelirlerin iki katı, mahalli idarelerin borçluluk düzeyleri ise cari yıldaki gelirlerin yüzde 120'siyle sınırlandırılmıştır.¹¹⁹

Şili'de 2001 yılından itibaren geçerli olmak üzere uygulanan bir mali kural bulunmaktadır. Bu kural, yasal bir metin içerisine dercedilmemiştir ve hükümet taahhüdü olarak uygulanmaktadır. Kural çerçevesinde merkezi yönetimin her yıl GSYH'ya oran olarak yüzde 1 düzeyinde yapısal fazla vermesi öngörülmektedir.¹²⁰

2003 yılında **Hindistan** Parlamentosu, 2007 yılından itibaren geçerli olmak üzere Mali Sorumluluk ve Bütçe Yönetimi Yasasını kabul etmiştir. Bu çerçevede, merkezi yönetim açığının GSYH içerisindeki payının yüzde 3 düzeyini aşmaması hükmü kabul edilmiştir. 2004 yılında yapılan değişiklikle kural uygulamalarının başlangıcı 2008 yılı olarak revize edilmiştir.¹²¹

Almanya yapısı itibarıyla merkezi yönetim ve eyaletlerden oluşmaktadır. Bu ülkede beş temel mali kural uygulanmakta olup, bu kurallardan bir tanesi doğrudan merkezi yönetim kesimiyle ilgili bütçe dengesi kuralından, diğer kurallar ise merkezi yönetim ve eyaletlere ilişkin harcama kuralı, eyaletlere ilişkin bütçe dengesi kuralı ve belediyelere ilişkin borç stoku kuralından oluşmaktadır. Merkezi yönetim düzeyinde kuralların izlenmesi ve değerlendirilmesinden Maliye Bakanlığı sorumlu iken; bölgesel yönetim temsilcilerinin katılımıyla oluşturulmuş olan bir Mali Planlama Konseyi bulunmaktadır.¹²² Konsey yaptırım gücüne haiz olmamakla birlikte, düzeltici politika önerilerinde bulunabilmektedir. Eyaletlere ve merkezi yönetime ilişkin bütçe dengesi kuralına Alman Anayasasında yer verilmektedir. Bütçe dengesi kuralı altın kural niteliğini haiz olup, merkezi yönetim ve eyaletlere yalnızca yatırım harcamaları kadar borçlanabilme sınırı getirmektedir. Ayrıca, anayasada yer alan hüküm gereği merkezi devlet ve eyaletlerin ilke olarak bütçe dengesini hedeflemeleri esas alınmıştır.¹²³

Belçika da Almanya örneği gibi eyalet sistemine sahip bir ülkedir. Bu ülkede gelir, harcama ve bütçe dengesi kurallarından oluşan altı temel mali kural

¹¹⁹ De Mello, 2005: 8

¹²⁰ Fiess, 2002: 6

¹²¹ Buitier and Patel, 2005: 27

¹²² European Commission, Public Finances in EMU 2006: 186

¹²³ Fiscal Sustainability: The Contribution of Fiscal Rules, OECD, 2002: 133

bulunmaktadır. Belçika mali sisteminde merkezi yönetim kesimine ilişkin bütçe dengesi ve gelir kuralı, sosyal güvenlik kesimine ilişkin bütçe dengesi ve harcama kuralı, bölgesel ve yerel yönetimlere ilişkin bütçe dengesi ve harcama kuralına yer verilmiştir.¹²⁴

Danimarka'da harcama, gelir ve bütçe dengesinden oluşan üç temel mali kural bulunmaktadır. Söz konusu kuralların tamamı genel devlet kesimine yönelik olarak tasarlanmış olup, politik taahhütname niteliğindedir. Kurallara ilişkin izleme ve değerlendirme görevi Maliye Bakanlığı tarafından yerine getirilmektedir. Harcama kuralıyla reel harcama artışları belirli bir düzeyle sınırlandırılmaya çalışılırken, gelir kuralıyla doğrudan ve dolaylı vergilere ilişkin bazı sınırlar öngörülmüş, bütçe dengesi kuralıyla dönemsel olarak uyarlanmış bütçe dengesinin fazla vermesi amaçlanmıştır.¹²⁵

Fransa'da uygulanmakta olan dört temel mali kural bulunmaktadır. Bu bağlamda söz konusu ülkede merkezi yönetim için harcama ve gelir kuralı, sosyal güvenlik kesimi için harcama kuralı, yerel yönetimler için de bütçe dengesi kuralı uygulanmaktadır. Merkezi yönetim için tasarlanan harcama kuralı gereğince reel harcama artışları sınırlandırılmaya çalışılmaktadır. Söz konusu kural politik taahhütname niteliğindedir. Bununla birlikte merkezi yönetim için uygulanmakta olan gelir kuralı, hükümete vergi gelirlerinin tahminleri aşan kısmının dağılımına ilişkin öngörülerini önceden açıklama zarureti getirmektedir. Sosyal güvenlik kesimine yönelik harcama kuralı çerçevesinde ise sağlık harcamaları artış oranları sınırlandırılmaya çalışılmaktadır. Son olarak yerel yönetimler için öngörülen bütçe dengesi kuralı ise altın kural niteliğinde olup, yerel yönetimlere sadece yatırım harcamaları kadar borçlanabilme yetkisi vermektedir.¹²⁶

Hollanda'da genel devlet kesimi için tasarlanmış olan iki temel mali kural bulunmaktadır. Bu kurallar koalisyon anlaşması çerçevesinde düzenlenmiştir. Ülkede uygulanmakta olan harcama kuralı gereğince dört yıllık bir dönem için reel harcama tavanları belirlenmektedir. Söz konusu tavanlar toplam harcama tavanı, merkezi

¹²⁴ European Commission, Public Finances in EMU 2006: 184

¹²⁵ European Commission, Public Finances in EMU 2006: 184

¹²⁶ European Commission, Public Finances in EMU 2006: 185

yönetim harcama tavanı, sosyal güvenlik kesimi harcama tavanı, sağlık sektörü harcama tavanı olarak ayrı ayrı belirlenmektedir. Reel harcama tavanları ilerleyen dönemlerde sadece enflasyon oranındaki değişikliklerle güncellenmektedir. Gelir kuralı çerçevesinde ise hükümete tahminlerin üzerinde gerçekleşen gelir tahsilatının kullanım yerini ve şeklini açıklama zorunluluğu getirilmiştir.¹²⁷

Tablo 2.15. Temel Mali Kurallar ve Uygulayıcı Ülkeler

Kuralın Türü	Uygulayıcı Ülkeler
Bütçe Dengesi Kuralı	Almanya, Belçika, Danimarka, Estonya, Finlandiya, Fransa, İrlanda, İspanya, İtalya, Lituanya, Portekiz, Hindistan, Şili, Brezilya, Peru, Arjantin, Japonya, İsveç, İngiltere
Harcama Kuralı	Almanya, Belçika, Çek Cumhuriyeti, Danimarka, Finlandiya, Fransa, Hollanda, İrlanda, İtalya, Lüksemburg, Slovakya, Peru, Arjantin, Japonya, İsveç
Borçlanma ve Borç Stoku Kuralı	Almanya, Çek Cumhuriyeti, Estonya, İspanya, Letonya, Lituanya, Lüksemburg, Macaristan, Polonya, Slovakya, Slovenya, Brezilya, Arjantin, İngiltere
Gelir Kuralı	Almanya, Belçika, Danimarka, Finlandiya, Fransa, Hollanda

¹²⁷ Dutch Ministry of Finance, Budget Memorandum 2008: 3-5

3. TÜRKİYE’DE MALİ KURAL UYGULAMALARI

3.1. Kamu Maliyesinin Genel Görünümü

Maliye politikasının temel amaçlarından birisi, kamu ve özel kesimin kaynak kullanımları arasındaki dengeyi sağlamaktır. Böylece genel ekonomi için optimal kaynak dağılımı sağlanacak ve ödemeler dengesi baskıları engellenebilecektir. Bu nedenle, kamunun net kaynak kullanımının ve mali açığın doğru olarak ölçülmesi, kamu mali yönetimiyle birlikte, makroekonomi yönetimini de yakından ilgilendirmektedir.

Devlet Planlama Teşkilatınca üretilen kamu kesimi genel dengesi istatistikleri, mali açığı ölçmeye yönelik olarak geliştirilmiş bir yöntemdir. Belirli bir dönemde kamunun gelir, gider, tasarruf ve yatırımları ile tasarruf-yatırım farkının hangi kaynaktan finanse edildiğini gösterir.

Türk kamu mali sisteminde kamu kesimi; merkezi yönetim bütçesi, mahalli idareler, fonlar, sosyal güvenlik kuruluşları, genel sağlık sigortası, döner sermayeler, İşsizlik Sigortası Fonu ve KİT’lerin toplamından oluşmaktadır.

Kamu kesimi kapsamında takip edilen kuruluş sayıları yıllar itibarıyla bazı değişiklikler göstermiştir. 1999 yılı sonrasında hız kazanan fonların tasfiyesi sürecinde kamu kesimi kapsamında takip edilen fon sayısında önemli bir azalma olmuş¹²⁸, bununla beraber, yapılan özelleştirmeler sonucunda bazı KİT’ler kamu kesimi kapsamının dışında kalmıştır. Öte yandan, 2000 yılından itibaren İşsizlik Sigortası Fonu, 2008 yılından itibaren de genel sağlık sigortası sistem içine alınmıştır. Ayrıca, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu uyarınca, 2006 yılı başından itibaren konsolide bütçe kapsamından, merkezi yönetim bütçesi kapsamına geçilmesi sonucunda, daha önce kamu kesimi tanımı içerisinde yer almayan 33 özerk bütçeli kuruluş kamu kesimi hesapları içerisinde yer almaya başlamıştır.¹²⁹

¹²⁸ Saygılı, 2002

¹²⁹ DPT, 2007 Yılı Programı: 58

Kamu harcamaları; kamu gelirleri, borçlanma ve hükümetlerin para basma yetkisini kullanarak elde ettiği gelirler olarak tanımlanan senyoraajlarla karşılanır. Kamu gelirleri, vergi gelirleri ve vergi dışı gelirlerden oluşurken, söz konusu gelir unsurları kamu maliyesi literatüründe olağan kamu gelirleri olarak tanımlanmaktadır. Borçlanma ve senyoraaj ise, kamu harcamalarının olağan kamu gelirleriyle karşılanamadığı durumlarda kullanılan olağan dışı gelirler olup, genel ekonomi ve kamu maliyesi üzerinde bazı bozucu etkilere sahiptirler.¹³⁰

Kamu gelir ve giderleri arasında dengenin sağlanamamış olması ve sürdürülemez hale gelen kamu iç borç dinamiği, özellikle 1990'lı yıllarda yaşanan krizlerin temel sebeplerinden biri olmuştur. Hızla artan borç stoku sorunu, siyasi istikrarsızlık ve yapısal eksikliklerle birleşince, yüksek reel faiz yüküyle karşı karşıya kalınması kaçınılmaz hale gelmiştir.

Tablo 3.1'den de görülebileceği üzere, kamu kesimi borçlanma gereği, kamunun artan faiz yükü neticesinde, 2001 yılına kadar geçen süreçte genel bir artış trendi içerisinde olmuştur. Kamunun faiz yükündeki artış, faiz dışı harcamalarla toplam gelirler arasındaki dengenin kurulamamış olmasından kaynaklanmaktadır. 1975 ve 2000 arası dönemde ortalama faiz dışı kamu kesimi borçlanma gereği GSYH'ya oran olarak yüzde 1,4 düzeyinde gerçekleşmiştir. Bu durum mevcut borç stokunun çevriminden kaynaklanan faiz ödemeleri hariç tutulduğunda, kamunun vergi ve vergi dışı diğer gelirler yoluyla karşılayamadığı harcamalar için borçlanması sonucunu doğurmuştur. Bu bağlamda kamu faiz harcamalarının GSYH içerisindeki payı 1975 yılındaki yüzde 0,4 düzeyinden, 2001 yılında 1975 yılından bu yana en yüksek gerçekleşme olan yüzde 18 düzeyine kadar yükselmiştir.

Kamu harcama ve gelirlerinin birbiriyle ilişkisini ortaya koyan gelir-gider dengesi yukarıda ifade edildiği gibi gerçekleşirken; kamu finansman yapısında dönemselsel bazda önemli değişiklikler görülmüştür. 1980'li yıllar öncesinde kamu finansman ihtiyaçlarını ağırlıklı olarak iç borçlanma aracılığıyla karşılayan Türkiye, 1980'li yıllarda dışa açık bir ekonomi haline gelmiştir. Bu durum kamu finansman yapısı üzerinde de etkisini göstermiş, dış borçlanmanın ağırlığı artmaya başlamıştır. 1975 yılında GSYH'ya oran olarak yüzde 0,4 düzeyinde gerçekleşen kamu kesimi

¹³⁰ Heller, 2005: 3-5

dış borçlanması, 1980 yılında yüzde 2,9'a yükselmiş, 1980-1990 yılları arasında ise yüzde 3,1 olarak gerçekleşmiştir. 1980'li yılların ikinci yarısından itibaren uluslararası mali sermaye akışkanlık kazanmaya başlamış; teknolojik gelişmelerin de etkisiyle sermaye hareketliliği 1990'lı yıllarda yükselmeye devam etmiştir.

Bu koşullarda, orta gelirli ülkelere yönelik resmi nitelikli dış kaynak akımları azalma eğilimine girerken; bu ülkeler, bazı istisnalar dışında, sermaye hareketleri üzerindeki kontrolleri azaltarak veya tümüyle kaldırarak özel nitelikli dış kaynak girişlerini kolaylaştıran politika rejimlerini uygulamaya başlamışlardır. Bu bağlamda, uluslararası yatırımcılara portföy çeşitlendirilmesi fırsatı sağlayan “yükselen piyasalar” (emerging markets) olgusu ortaya çıkmıştır. 1989 yılında Türkiye de sermaye hareketlerini serbestleştirmiş ve konvertibilite koşullarını kabul etmiştir.¹³¹

1990'lı yıllar sonrasında yaşanan istikrarsızlıklar sonucunda kamu finansman yapısında iç borçlanmanın ağırlığı hızla artmaya başlamış, artan kamu açıkları ağırlıklı olarak iç borçlanma enstrümanları yoluyla karşılanmıştır. Bu çerçevede, 1990 yılında GSYH'ya oran olarak yüzde 5,7 düzeyinde gerçekleşen kamu net iç borçlanması, 2001 yılında yüzde 14,7'ye kadar yükselmiştir. 1990'lı yılların krizlere zemin hazırlayan bir özelliği, kamu açıklarının iç borçla finansmanı sürecinde bankaların kısa vadeli dış borçlanma aracılığıyla yabancı para pozisyonlarını açması olmuştur. Bu bağlamda, Türkiye ekonomisinde özellikle 1990'lı yılların sonu ve 2000'li yılların başında kamu kesimi, borcun sürdürülebilirliğine ilişkin riskleri üstlenirken; özel kesim, dış borçlanma yoluyla kamuya sağlamış olduğu finansmanın bilanço döviz riskini üzerine almıştır. 2001 krizi sürecinde IMF ve Dünya Bankasından sağlanan dış kaynak göz ardı edildiğinde, ilerleyen dönemlerde dış borçlanmanın ağırlığı azalmaya devam etmiştir.

Faiz giderlerinin toplam harcamalar içerisindeki payının artması, harcama esnekliklerinin azalmasına neden olmuş, mevcut gelirlerle ve borçlanma kaynakları kullanılmaksızın yeni harcama kararlarının alınması neredeyse imkansız hale gelmiştir.

¹³¹ Celasun, 2002: 6

Tablo 3.1. Kamu Maliyesine İlişkin Temel Göstergeler (GSYH'ya Oran, Yüzde)

	75-85 Ort.	85-95 Ort.	95-00 Ort.	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Kamu Harcamaları	18,2	20,7	25,9	35,4	33,1	29,5	25,5	23,1	23,3	22,8
Cari Harcamalar	6,7	6,9	8,4	9,6	9,9	9,7	9,2	9,0	9,6	9,6
- Personel Giderleri	5,0	5,6	6,5	7,5	7,8	7,8	7,5	7,3	7,4	7,4
- Diğer Cari Har.	1,7	1,3	1,9	2,1	2,1	1,8	1,7	1,7	2,2	2,2
Yatırım Harcamaları	8,0	7,0	5,4	5,3	5,5	3,9	3,4	4,0	4,0	4,0
Transfer Harcamaları	3,5	6,8	12,1	20,5	17,8	16,0	13,0	10,1	9,7	9,2
- Faiz Harcamaları	0,7	4,1	9,5	18,0	15,5	13,4	10,4	7,2	6,2	5,9
- Faiz Dışı Transferler	2,8	2,7	2,6	2,5	2,3	2,6	2,5	2,9	3,4	3,3
Kamu Gelirleri	14,0	15,7	18,6	23,3	23,1	22,2	21,9	23,4	25,1	23,0
Vergi Gelirleri	10,4	11,6	15,1	18,6	17,1	17,7	17,5	18,0	17,8	17,5
- Vasıtasız	5,6	4,8	6,0	7,5	6,0	5,8	5,4	5,5	5,2	5,5
- Vasıtalı	4,8	6,8	9,1	11,1	11,1	11,9	12,0	12,5	12,6	12,0
Vergi Dışı Gelirler	3,6	4,1	3,5	4,7	6,1	4,5	4,4	5,4	7,3	5,5
- Özelleştirme Gelirleri	0,0	0,1	0,4	0,7	0,1	0,1	0,3	0,6	1,6	1,4
- Diğer	3,6	4,0	3,1	4,1	6,0	4,4	4,1	4,8	5,7	4,1
KKBG	4,1	4,9	7,3	12,1	10,0	7,3	3,6	-0,3	-1,9	-0,2
Faiz Dışı KKBG	3,4	0,8	-2,2	-5,9	-5,5	-6,1	-6,8	-7,5	-8,1	-6,1
Zaruri Har. / Toplam Har.	33,7	48,9	69,0	78,2	79,9	83,9	83,5	78,6	71,3	74,7

Kaynak: DPT

Notlar:

1. Oranların hesaplanmasında 1998 yılından itibaren 1998 bazlı milli gelir serisi kullanılmış, daha önceki yıllarda karşılaştırılabilir olması açısından 1987 bazlı milli gelir serisi yeni seriyle uyumlaştırılmıştır.
2. Kamu harcama ve gelir tanımında DPT Müsteşarlığı tarafından hazırlanılmakta olan kamu kesimi genel dengesi formatı esas alınmış, stok değişim fonu yatırımlara dahil edilmiştir.
3. Borçlanma gereğinde negatif işaret fazlayı göstermektedir.
4. 2004 yılından itibaren analitik bütçe sınıflandırmasına geçildiği için, bu yıldan sonra, merkezi yönetim bütçesi personel giderleri personel, sosyal güvenlik devlet primi, tedavi ve ilaç giderlerinin toplamı olarak hesap edilmiştir.

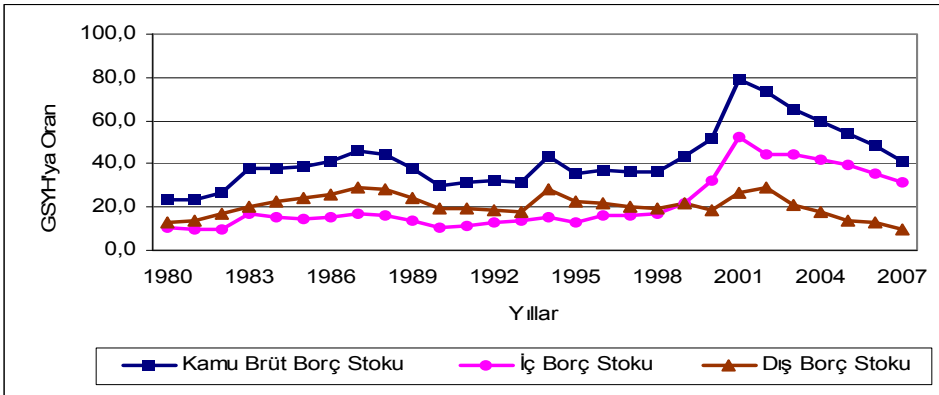
Esnek olmayan harcamalar sadece personel giderleri, faiz harcamaları ve sosyal güvenlik transferleri olarak ele alındığında, söz konusu harcamaların toplam harcamalar içerisindeki payı 1975 yılında yüzde 35,6 olarak gerçekleşmişken; bu oran özellikle 1990'lı yıllarda hızlı bir artış göstermiştir. 1990 yılında yüzde 49 olarak gerçekleşen esnek olmayan harcamaların toplam harcamalar içerisindeki payı, 1995 yılında yüzde 70,9'a, 2000 yılında ise, yüzde 72'ye yükselmiştir. Söz konusu oran 2000 ve 2007 yılları arasında ise, ortalama olarak yüzde 77,8 düzeyinde gerçekleşmiştir.

1975 ve 2000 yılları arasında GSYH'ya oran olarak ortalama yüzde 0,8 düzeyinde gerçekleşen sosyal güvenlik transferleri, 2000 ve 2007 yılları arasında

ortalama yüzde 3,1 düzeyine yükselmiştir. 2001 yılından sonra GSYH'ya oran olarak düşen faiz giderlerine rağmen, harcama esnekliklerinin azalmaya devam etmesinde, sosyal güvenlik transferlerindeki bu artışın önemli etkisi olmuştur.

Kamu mali yapısına ilişkin olarak göze çarpan bir diğer husus, 1975 ve 2007 arası dönemde vasıtalı vergilerin toplam vergi gelirleri içerisindeki ağırlığının artmasıdır. Bu artışta, kamunun ilave finansman ihtiyaçlarının ağırlıklı olarak bu tür vergiler yoluyla karşılanması önemli etkisi olmuştur. Bu çerçevede, tüm dünyada yaygın bir şekilde uygulanan ve ülkemizde de 1985 yılından itibaren uygulanmaya başlanan katma değer vergisi (KDV), 1984 yılının sonundan 2002 yılına kadar uygulanan akaryakıt tüketim vergisi (ATV), 2002 yılından sonra doğal gaz ve petrol, motorlu taşıtlar, kolalı gazoz, alkollü içecekler, içki ve tütün mamulleri ve dayanıklı tüketim mallarını içeren dört temel liste bazında uygulanan özel tüketim vergisi (ÖTV), 1999 deprem felaketi sonrasında telekomünikasyon sektörüne yönelik olarak ihdas edilen bir vergi olan özel iletişim vergisi (ÖİV), vasıtalı vergi uygulamalarına yönelik olarak verilebilecek başlıca örneklerdir.¹³²

Şekil 3.1. Kamu Brüt Borç Stokunun Gelişimi (GSYH'ya Oran, Yüzde)



Kaynak: Hazine Müsteşarlığı

Not: Oranların hesaplanmasında 1998 yılından itibaren 1998 bazlı milli gelir serisi kullanılmış, daha önceki yıllarda karşılaştırılabilir olması açısından 1987 bazlı milli gelir serisi yeni seriyle uyumlaştırılmıştır.

Kamu maliyesine ilişkin olarak yukarıda ifade edilen bütün bu gelişmelerin sonucunda kamu kesimi brüt borç stokunun GSYH içerisindeki payı 1980 yılında yüzde 23,1 olarak gerçekleşmişken, 2001 yılında yüzde 78,8 olmuştur. Kamu

¹³² Yılmaz, 2007: 113-127

borçlanması açısından göze çarpan bir diğer husus ise, özellikle 1990'lı yılların ikinci yarısından itibaren iç borçların toplam borç stoku içerisindeki payının artmasıdır. Bu artışta, özellikle 1994 ve 2001 krizleri arasında geçen ve iktisadi yönden çalkantılı olan bu dönemde, risk algısı nedeniyle dış borçlanma imkanlarının son derece sınırlı olması ve yüksek reel faizler etkili olmuştur. İç borçlanma faizleri ise, 1994 yılında yaşanan krizin de etkisiyle, bu yılda yüzde 158 düzeyinde gerçekleşmiş, 1994 ve 2001 yılları arasında ise, ortalama olarak yüzde 112,6 olmuştur. Bu dönem, nakit yönetimi ve mevcut borç stokunun çevirimi açısından oldukça sıkıntılı geçmiş, ortalama iç borçlanma vadesi bazı dönemlerde altı aya kadar düşmüştür. 1994-2001 arası dönemde sadece 2000 yılında iç borçlanma mevcut borç stokunun altında olmuş, diğer bütün yıllarda iç borçlanma mevcut borç stokunun üzerinde gerçekleşmiştir. Bu dönemde kamu kesiminin içinde bulunduğu durum iktisat yazınında ponzi tipi finansman olarak adlandırılan yani borç faizlerinin ödenebilmesi için tekrar borçlanmayı gerektiren yapıyı çağrıştırmaktadır.

2001 krizi sonrasında ise, özellikle mali uyumun sağlanması, IMF ile yürütülen ekonomik programın temel amaçlarından birisi olmuş ve kamu mali politikası yüksek düzeyli faiz dışı fazla verme hedefi doğrultusunda şekillenmiştir. Bu çerçevede, önemli ölçüde faiz dışı fazla verilerek, kamu borç stokunun GSYH içerisindeki payının azaltılması hedeflenmiştir.

3.2. IMF İle İlişkiler

IMF, günümüzde muhtelif gelişmişlik düzeylerinde 185 ülkenin üye olduğu uluslararası bir ekonomik kuruluştur. IMF, uluslararası parasal işbirliği ve döviz kuru istikrarını desteklemek, ekonomik büyüme ile yüksek istihdamı teşvik etmek ve üye ülkelerin ödemeler dengesi finansmanında karşılaştıkları sorunların aşılmasını kolaylaştırmak amacıyla kurulmuştur.¹³³

Türkiye, IMF'ye 19 Şubat 1947 tarih ve 5016 sayılı Milletlerarası Para Fonu ile Milletlerarası İmar ve Kalkınma Bankası'na Katılmak İçin Hükümete Yetki Verilmesine Dair Kanun çerçevesinde 11 Mart 1947 tarihinde üye olmuştur.¹³⁴

¹³³ IMF web sayfası, 25.03.2008, <www.imf.org/external/about.htm>

¹³⁴ Hazine Müsteşarlığı web sayfası, 25.03.2008, <www.hazine.gov.tr/uluslararası_iliskiler.htm>

Üye ülkeler izlemeyi taahhüt ettikleri istikrar programları çerçevesinde IMF'den, stand-by düzenlemeleri, fakirliği azaltma ve büyüme imkanı (PRGF), ek rezerv imkanı (SRF) ve acil destek mekanizmaları aracılığıyla fon kullanımına başvurabilirler.

Bu çerçevede, ülkemiz 1958 yılından bu yana stand-by düzenlemelerine ilişkin çeşitli aralıklarla sunmuş olduğu 20 niyet mektubuyla IMF'den fon kullanımı yoluna başvurmuştur.¹³⁵

IMF'yle ilişkilerin temelini oluşturan istikrar programlarının hemen hepsinde ortak bir kaç özellik bulunmaktadır. Bunlar; temelde fiyat istikrarını sağlama amacına dönük olarak tasarlanan ve bağımsız bir merkez bankasının varlığını gerektiren para politikaları, özelleştirme, bankacılık sektörünün yeniden yapılandırılması, sosyal güvenlik ve sağlık gibi sektörlerin de yer aldığı yapısal reform düzenlemeleri ve kamu sektörü açıklarının kontrol altına alınmasına yönelik olarak uygulanan sıkı maliye politikaları olarak sıralanabilir.

Bu tür programlarda göze çarpan husus, ülkelerin içinde bulunduğu kamu borcu probleminin aşılması ve borç dinamiklerinin sürdürülebilir hale getirilmesi için mali disiplinin öneminin sıkça vurgulanması ve bu çerçevede faiz dışı fazla verilmesi suretiyle kamu sektörü ayağının sağlanmasınıdır. Böylece, yüksek enflasyon, ödemeler dengesi problemleri ve yüksek kamu açıkları sorunlarıyla karşı karşıya kalan ülkelerin uygulayacakları istikrar programlarının önemli bir unsuru olarak tasarlayacakları sıkı maliye politikalarıyla, kamu gelirlerini artırmaları, kamu harcamalarını kontrol altında tutmaları ve kamu borç stokunu azaltarak özel sektöre gerekli mali kaynakların yaratılması suretiyle özel kesim temelli sürdürülebilir büyüme ortamına geçebilmeleri, bu programların temel standart kurgusu ve beklentisi olarak ortaya konulmaktadır.¹³⁶

IMF tarafından uygulanan programlarda özellikle 2000'li yıllar sonrasında göze çarpan bir diğer özellik, yapısal performans kriterlerinin, sayısal performans kriterleri kadar önemli hale gelmesidir. Ülkemiz açısından da yapısal kriterlerin

¹³⁵ IMF web sayfası, 25.03.2008, <www.imf.org/external/country/TUR/index.htm?pn=18>

¹³⁶ IMF web sayfası, 26.03.2008, <www.imf.org/external/np/exr/facts/crises.htm>

yerine getirilmiş olması, program gözden geçirmelerinin temel şartı olarak karşımıza çıkmıştır.

Küresel ölçekte yapısal performans kriterleri IMF tarafından 14 temel alt konu başlığı altında incelenmektedir. Bu alt başlıklar, döviz kuru sistemi, dış ticaret, sermaye hesabı, fiyatlama politikaları, kamu işletmeleri reformu ve yeniden yapılandırılması, özelleştirme, vergi ve harcama reformu, sosyal güvenlik sistemi, sosyal politika, finansal sektör, tarım, işgücü piyasaları, ekonomik istatistikler ve şeffaflık olarak sınıflandırılmaktadır.¹³⁷ Ülkemiz açısından temel yapısal reform alanları ise, kamu mali yönetimindeki yapısal reformlar, tarım politikaları, sosyal güvenlik reformu, vergi politikası ve idaresi, özelleştirme ve sermaye piyasası, bankacılık sisteminin güçlendirilmesi ve bankacılık düzenlemeleri ile yatırım ortamının iyileştirilmesi olmuştur.¹³⁸

Son dönemde, IMF ile ülkemiz arasında 9 Aralık 1999, 18 Ocak 2002, 26 Nisan 2005 tarihlerinde 17, 18 ve 19'uncu stand-by düzenlemeleri gerçekleştirilmiştir.

3.2.1. 17'nci Stand-By Düzenlemesi

18 Nisan 1999 seçimleri sonrasında göreve gelen 57'nci hükümetle IMF arasında gerçekleştirilen 17'nci stand-by düzenlemesine ilişkin niyet mektubu 9 Aralık 1999 tarihinde imzalanmıştır.

Stand-by anlaşmasının yürürlüğe girdiği dönem, Türkiye ekonomisinin gerek içeriden gerekse dışarıdan gelen olumsuz şoklarla ciddi ölçüde sarsıldığı, kamu maliyesi üzerindeki harcama baskılarının arttığı, büyüme sürecinin yavaşladığı bir dönemdir. 1997 yılında ortaya çıkmaya başlayan Asya Krizinin reel ekonomiye etkileri 1998 yılından itibaren görülmeye başlamış, söz konusu kriz hızla yayılarak 1998 yılı ortasında Rusya Federasyonunun devalüasyona ve moratoryuma gitmesi sonucunu doğurmuştur. Bununla birlikte, Malezya gibi Uzak Doğu Asya ülkelerinde sermaye hareketlerinin idari ve yasal düzenlemelerle kontrol altında tutulmaya çalışılması, küresel sermayenin genel ekonomik göstergeler açısından güçlü-zayıf

¹³⁷ IMF, Structural Conditionality In Fund-Supported Programs, 2001: 20

¹³⁸ Yapısal reformların sektörel sınıflandırması için bkz; 09.12.1999, 18.01.2002, 26.04.2005 tarihli stand-by düzenlemelerine ilişkin niyet mektupları

ülke ayrımı yapmaksızın, özellikle Latin Amerika ülkelerinde olmak üzere, az gelişmiş ve gelişmekte olan ekonomilere tedirginlikle yaklaşması sonucunu doğurmuştur. Hızla artan bulaşma etkileri global krizin derinleşmesine neden olmuş, ülkemiz finansal piyasaları bu durumdan olumsuz yönde etkilenmiştir. Söz konusu gelişmelerin neticesinde faiz oranları önemli ölçüde yükselmiş, azalan ihracat performansı ancak yurtiçi talepteki daralmanın sonucunda ortaya çıkan ithalat azalışıyla dengelenebilmiştir. 1999 yılında, ülkemizin gerek nüfus gerekse ekonomik aktivite bakımından en ağırlıklı bölgesinde gerçekleşen deprem ise genel ekonomik ve sosyal dengeleri altüst etmiştir. Deprem felaketinden etkilenen yedi ilin GSYH içerisindeki payı yüzde 34,7, sanayi katma değeri içerisindeki payı ise yüzde 46,7 seviyesindedir. 1999 yılının son günlerinde gerçekleştirilen stand-by düzenlemesi yukarıda ifade edilen koşullar altında gerçekleştirilmiştir.¹³⁹

Bu şartlarda gerçekleştirilen stand-by düzenlemesi, enflasyonla mücadele ve ekonomide güven ortamının yeniden tesis edilmesi sonucunda yüksek reel faizlerin düşürülmesi hedeflerine odaklanmıştır.

Niyet mektubunda, enflasyonunun Türk Lirasına olan güveni sarstığı, yüksek ve istikrarsız nominal ve reel faizlere neden olduğu, bunun da dramatik toplumsal sonuçlar ortaya çıkardığı ifade edilmiş; kaynakların giderek daha fazla spekülasyon faaliyetlerine yöneldiği ve finansal sistemin işleyişinin bozulduğu vurgulanmıştır. Kamu kesimi tarafından ödenen yüksek reel faizlerin, özel sektörü istihdam yaratıcı reel faaliyetlerden çok mali faaliyetlere kaydıracağı, böylece daralan kredi havuzundan ve artan faiz yükünden ötürü özel sektörün reel faaliyetlerine yönelik kredi tahsis süreçlerine ilişkin önemli sıkıntıların yaşandığı belirtilmiştir. Bütün bu gelişmelerin sonucunda büyüme sürecinin olumsuz etkilendiği, yüksek reel faizler ve istikrarsızlık sorunlarının gelir dağılımının bordrolu çalışanlar aleyhine bozulmasına yol açtığı altı çizilmiştir.¹⁴⁰

Yukarıda ifade edilen sorunların çözümü için maliye politikasına özel bir önem verilmiş, enflasyonun ancak kamu finansmanının sürdürülebilir hale

¹³⁹ İlgili dönemdeki ekonomik ve sosyal konjonktür için bkz; DPT, 1998, 1999 ve 2000 Yılı Programları

¹⁴⁰ Hazine Müsteşarlığı web sayfası <www.hazine.gov.tr/duyuru/sb_turkce.htm>

getirilmesi ve artık enflasyon vergisine başvurulmaması durumunda ortadan kaldırılabileceği ifade edilmiştir. Bu çerçevede, kamu kesiminde faiz dışı fazlanın sağlanması hedeflenmiş ve buna ilişkin performans kriterleri belirlenmiştir.

Kamu maliyesine ilişkin gelişmeler bu dönemde toplam on defa gerçekleştirilen gözden geçirmeler aracılığıyla yakından takip edilmiştir. Gözden geçirme faaliyetlerinde kamu maliyesine ilişkin gelişme ve gerçekleştirmeler konsolide kamu sektörü ve bunu oluşturan alt kurumsal birimler bazında takip edilmiştir. Bu çerçevede belirlenen konsolide kamu sektörü kapsamı, konsolide bütçe, dört bütçe dışı fon, sekiz KİT, İşsizlik Sigortası Fonu ve sosyal güvenlik kurumlarının toplamı olarak belirlenmiştir.¹⁴¹

Ülkemizde kamu kesimi istatistiklerini günümüze değin takip eden DPT tarafından ortaya konulan kamu kesimi ile IMF tarafından üçer aylık gözden geçirme dilimlerinde baz alınan konsolide kamu sektörü arasında kapsam bakımından farklılık bulunmaktadır. DPT tarafından derlenen kamu kesimi istatistikleri gözden geçirme çalışmalarına temel oluşturan konsolide kamu sektörü istatistiklerine ilaveten mahalli idareleri, döner sermayeli işletmeleri ve özelleştirme kapsamına dahil olanlar da yer almak üzere 38 KİT dengesini içermektedir.¹⁴² İlerleyen yıllarda hem konsolide kamu sektörü hem de resmi kamu kesimi istatistiklerinin kapsamında önemli değişiklikler olmuştur. Bu durum üzerinde yapısal düzenlemeler, fon ve döner sermayelerin tasfiye edilmesi süreci ve özelleştirmeler etkili olmuştur.

Kamu maliyesine ilişkin olarak ortaya konulan hedefler; performans kriteri, yapısal performans kriteri ve endikatif hedef şeklinde tasarlanmıştır. Performans kriterleri, programın öngörüldüğü gibi işlediğine dair en önemli göstergelerdir ve genellikle rakamsal değişkenler üzerine inşa edilirler. Herhangi bir performans kriterine uyulmaması durumunda, programın devamı ve gelecekteki kredi dilimlerinin kullanılabilmesi için IMF İcra Direktörler Kurulunun onayı gerekmektedir. Yapısal performans kriterleri ise, sayısal bir gösterge olmayıp

¹⁴¹ Konsolide bütçe genel ve katma bütçeli kuruluşların toplamından oluşurken; bütçe dışı fonlar Savunma Sanayi Destekleme Fonu, Özelleştirme Fonu, Kamu Ortaklığı Fonu, Toplu Konut Fonundan oluşmaktadır. Konsolide kamu sektörü kapsamında takip edilen KİT'ler ise, TTK, TŞFAŞ, TMO, TEKEL, TCDD, TEAŞ, TEDAŞ ve BOTAŞ olarak belirlenmiştir.

¹⁴² Özelleştirmeler sonucunda KİT dengesi kapsamında takip edilen kuruluş sayısında da değişiklikler olmaktadır. Yukarıda ifade edilen rakam ilgili dönemde takip edilen KİT sayısına ilişkindir.

herhangi bir kanunun yürürlüğe girmesi, herhangi bir idari işlemin gerçekleştirilmesi veya kararın alınması gibi yapısal durumlardaki gelişmeleri yansıtan göstergelerdir. Yaptırım açısından iki göstergenin birbirinden farkı yoktur. Program gözden geçirmelerinin başarıyla tamamlanabilmesi için, her iki tür performans kriterine de uyumun sağlanmış olması veya uyum sağlanmasa bile aradaki farkın ihmal edilebilecek kadar küçük olması ya da hükümetin söz konusu durumu düzeltmek için ciddi adımlar atmış olması gerekmektedir. Endikatif hedefler ise, programın başarısı için kritik önemi olan değişkenlerin izlenebilmesi için kullanılırlar, ancak bunlar hükümetin iradi politika araçlarıyla doğrudan kontrol edebileceği değişkenler değildir. Bütçe dengesi büyük oranda faiz giderlerindeki değişimlerden doğrudan etkilendiği için endikatif değişkenlere verilebilecek güzel bir örnektir.

Tablo 3.2, temel olarak 9 Aralık 1999 tarihli stand-by düzenlemesine ilişkin niyet mektubunda yer alan kamu maliyesi hedeflerinden ve bu hedeflere ilişkin gerçekleşme rakamlarından oluşmaktadır. Söz konusu dönemde ilki 10 Nisan 2000 ve sonuncusu da 20 Kasım 2001 tarihlerinde olmak üzere on adet gözden geçirme gerçekleştirilmiştir. Gözden geçirmeler sırasında, daha önceki niyet mektuplarında yer almayan hedefler ilerleyen dönemlerde performans kriteri olarak kabul edilebilirken; daha önce performans kriteri olarak belirlenmiş olan bir hedef, endikatif tavan niteliğine dönüştürülmüş; ayrıca, bazı dönemlerde hedefin niteliğinde herhangi bir değişim olmaksızın çeşitli uyarlamalar sonucunda sayısal boyutunda değişikliğe gidilebilmiştir. Tablo 3.2, kamu maliyesine ilişkin hepsi bağımsız birer mali kural sayılabilecek hedeflerde, ilk niyet mektubundan onuncu gözden geçirmeye ilişkin niyet mektubuna kadar geçen sürede yapılan değişikliklerin tümünü yansıtmaktadır.

Bu bağlamda, kısa vadeli dış borç stoku tavanı ile dış borçlanma tavanı 1999 yılı sonuna kadar performans kriteri olarak belirlenmişken; 2000 yılından itibaren söz konusu tavanlar endikatif hedefler olarak takip edilmiş; 18 Aralık 2000 tarihli üçüncü ve dördüncü gözden geçirmelere ilişkin niyet mektubu ile konsolide bütçe faiz dışı harcamalarına ilişkin olarak performans kriteri niteliğinde ayrı bir tavan belirlenmiştir. Bununla birlikte, ilgili dönemdeki niyet mektupları, IMF'ye sunulan

taahhütlerin dışında, kamu net borç stoku ve kamu kesimi faiz dışı fazlasına ilişkin olarak ulaşılması arzulanan ulusal hedefleri de içermektedir.

Tablo 3.2. 17'nci Stand-By Düzenlemesi Hedefleri ve Uygulama Sonuçları

	1999		2000		2001		2002	
	Hedef	Gerçekleşme	Hedef	Gerçekleşme	Hedef	Gerçekleşme	Hedef	Gerçekleşme
Kamu Kesimi Faiz Dışı Fazlası (GSMH'ya Oran)	2,8	-2,5	3,7	2,5	3,7 → 5,5	5,8	3,7 → 6,5	4,4
Konsolide Kamu Sektörü Faiz Dışı Fazlası (Performans Kriteri) (Milyon YTL)	---	---	4.500	4.651	8.110 → 9.250	10.075	---	---
Özelleştirme Gelirleri Dahil Konsolide Kamu Sektörü Faiz Dışı Fazlası (Performans Kriteri) (Milyon YTL)	---	---	9.100 → 6.700	6.582	12.540	11.694	---	---
Konsolide Bütçe Faiz Dışı Fazlası (Performans Kriteri) (Milyon YTL)	1.000	945	---	---	---	---	---	---
Konsolide Bütçe Faiz Dışı Harcamaları (Performans Kriteri) (Milyon YTL)	---	---	29.870	26.530	34.230 → 34.790 → 35.460 → 36.050	40.113	---	---
Özelleştirme Gelirleri Hariç Konsolide Kamu Sektörü Genel Dengesi (Endikatif Tavan) (Milyon YTL)	---	---	-18.750	-16.663	-8.670 → - 26.450 → - 27.800	-32.173	---	---
Özelleştirme Gelirleri (GSMH'ya Oran)	---	0,1	3,5	1,5	3,3	0,9	2,0	0,2
Kamu Net Borç Stoku (GSMH'ya Oran)	---	61,0	58,0	57,1	56,5	90,4	54,8	78,4
Kısa Vadeli Dış Borç Stoku (Performans Kriteri) (Milyon USD)	500	0	1.100	1.000	2.100	0	---	---
Dış Borçlanma (Performans Kriteri) (Milyon USD)	8.500	8.182	23.500	19.082	17.750 → 17.000	3.067	---	---

Kaynak: DPT, Hazine Müsteşarlığı

Notlar:

1. Tablodaki yer alan (→) işareti gözden geçirme çalışmalarını sırasında ortaya çıkan sayısal hedef değişikliklerini yansıtmaktadır.
2. Stand-by hedefleriyle karşılaştırılabilir olması için gerçekleştirme oranlarında 1987 bazlı milli gelir serisi kullanılmıştır.
3. Sayısal hedefler, 09.12.1999-20.11.2001 tarihleri arasında gerçekleştirilen stand-by düzenlemesine ilişkin niyet mektuplarından derlenmiştir.

Bu bakımdan, programda literatürde bütçe dengesi, harcama, gelir ve borçlanmaya ilişkin mali kural olarak sınıflandırılan kuralların tümüne örnek teşkil edecek uygulamalara rastlanmaktadır. Bu çerçevede, faiz dışı (temel) fazla hedefleri kolaylıkla bütçe dengesine ilişkin bir kural olarak nitelendirilebilirken; 2000 yılından sonra uygulamaya konulan konsolide bütçe faiz dışı harcama tavanı basit bir harcama kuralı, kısa vadeli dış borç stoku ve dış borçlanmaya ilişkin tavanlar borçlanma kuralı, özelleştirme gelirlerine ilişkin hedefler ise gelir kuralı olarak tanımlanabilir.

Gözden geçirme çalışmaları sırasında, özellikle konsolide kamu sektörü faiz dışı fazla hedefinin ve 2000 yılından sonra uygulanmaya başlanan konsolide bütçe faiz dışı harcama tavanının çeyrekler bazında tutturulmasına özel bir önem atfedilmiştir. Her iki hedef açısından da niyet mektuplarında ortaya konulan ayarlama kalemleri özel önem arz etmektedir. İçinde bulunulan olağanüstü şartlar ve afet koşulları, deprem nedeniyle gerçekleştirilen harcamaların ayarlama kalemi olarak kabul edilmesi sonucunu doğurmuştur. Bu çerçevede, depreme ilişkin harcamalar için, 31 Aralık 2000 tarihine kadar 1.360 milyon YTL kümülatif limiti düzeyinde aşağı yönlü bir ayarlama öngörülmüştür.

Yöntem olarak fonlar ve sosyal güvenlik kuruluşları dengelerinin nakit bazlı takip edilmesi, KİT'lerin ise çizgi altı dengesinden izlenmesi karara bağlanmıştır. Bunun dışında mülk satış gelirlerinin (devlet patrimuvanı) özelleştirme geliri olarak kabul edileceği ve temel denge hesabının dışında tutulacağı; yeniden değerlendirme farkının, faiz gelirlerinin, TCMB'den elde edilen safi hasılatların gelir tanımı içerisinde yer almayacağı belirtilmiştir.

Programın uygulama dönemi içerisinde program öncesi dönemde olduğu gibi Türkiye ekonomisi bazı önemli iç ve dış şoklarla karşılaşmıştır. Kasım 2000 ve Şubat 2001 krizleri, 11 Eylül 2001 yılında gerçekleştirilen terör saldırıları bu dönemde yaşanan iç ve dış şoklara verilebilecek temel örneklerdir.

Kronikleşen enflasyon sürecini kırabilmeyi, reel faizleri aşağı çekebilmeyi ve kamu finansman dengesini sağlıklı bir yapıya kavuşturmayı amaçlayan ekonomik program, döviz kurunu nominal çapa olarak kullanan para ve kur politikasını çok sayıda yapısal düzenleme ve sıkı maliye politikasıyla destekleyen bir çerçevede

oluşturmaktaydı. Bu kapsamda, 2000 yılsonu için TEFE enflasyonu yüzde 20 ve TÜFE enflasyonu yüzde 25 olarak hedeflenmiştir. 1 ABD doları ve 0,77 Euro'dan oluşan kur sepetinin Türk Lirası karşısındaki değişimi 1,5 yıllık bir dönem için önceden ilan edilmiş, ilerleyen dönemlerde bant sistemine ve nihai olarak serbest dalgalı kur sistemine geçileceği açıklanmıştır. Merkez Bankasının para tabanı için düzenlenen yeni çerçevede net iç varlıkların önceden ilan edilen bir bant içerisinde hareket etmesi öngörülmüştür. Bu bağlamda, para tabanının net dış varlıklardaki değişimle belirlenmesi ilkesi kabul edilmiş, faiz politikasını belirleme özerkliğinden feragat edilerek faiz oranlarının belirlenmesi sermaye girişi ve çıkışlarına bağlı olarak piyasalara bırakılmıştır.¹⁴³

2000 yılında enflasyonla mücadelede başarılı olunmuş, yurt içi talepteki canlanmayla birlikte üretimde artış gerçekleşmiştir. Gelirler ve maliye politikası kapsamında belirlenen hedeflere varılmış, kamu açıklarının azaltılması ve yapısal reformlar alanında önemli gelişmeler sağlanmıştır.

Ancak, Türk Lirası'nın beklenenin üzerinde reel değer kazanması, yılın ilk yarısında faiz oranlarının beklentilerin üzerinde düşmesiyle birlikte iç talebin hızla artması, uluslararası petrol fiyatları ve buna bağlı olarak enerji fiyatlarındaki artış ve euro/dolar paritesindeki gelişmeler sonucunda 2000 yılının ikinci yarısında cari işlemler açığı artmıştır. Bu gelişmeler, iç ve dış piyasalarda mevcut kur sisteminin sürdürülebilirliği ve cari işlemler açığının finansmanı konusundaki endişeleri tetiklemiştir. Uluslararası piyasalarda programa olan güven azalmış, Ağustos ayından sonra faiz oranları artış eğilimi göstermesine rağmen yeterli sermaye girişi olmamış ve ciddi bir likidite sorunuyla karşı karşıya kalınmıştır. Bu yapıyla gelinen Kasım ayının ikinci yarısında kısa vadeli faizler hızla yükselirken menkul kıymet fiyatları önemli ölçüde düşmüştür.¹⁴⁴

Krizler nedeniyle ortaya çıkan olağanüstü likidite darboğazı faiz oranlarının hızla yükselmesine neden olmuştur. Hazine Müsteşarlığı 2000 yılı Aralık ayı içerisinde yaptığı iç borçlanma ihalesini faiz oranlarını açıklamaksızın iptal etmiş,

¹⁴³ Celasun, 2002: 14

¹⁴⁴ DPT, 2002 Yılı Programı: 2

Ocak ayı içerisinde yapılan iç borçlanma ihalelerinde yıllık bileşik faiz geçen yılın ortalaması olan yüzde 36,4 düzeyinden, yüzde 63,3'e yükselmiştir.

Yurt dışına önemli miktarda sermaye çıkışı olurken, döviz rezervleri azalmıştır. Bu gelişmeler döviz kuru üzerinde de baskı oluşturmuştur. Kasım krizi sonrasında alınan önlemler ve IMF ile varılan anlaşma sonucunda mali piyasalardaki dalgalanmalar kısmen giderilmiş, Merkez Bankasının döviz rezervleri kısmen artmış ve faiz oranları kriz ortamına göre önemli ölçüde gerilemiştir. Ancak mali kesimin riskleri ve ekonominin krize karşı duyarlılığı bu ortamda daha da artmıştır. 2001 yılı Şubat ayında yaşanan kriz ekonomik programda radikal değişikliklerin yapılmasını zorunlu kılmıştır.

Ekonomide yaşanan finansal krizlerin ardından makroekonomik istikrarın yeniden sağlanması amacıyla yeni bir program uygulamaya konulmuştur. 2000 yılı Kasım ayında ve 2001 yılı Şubat ayında yaşanan krizler sonrası faiz oranlarının önemli ölçüde yükselmesi ve bankacılık kesiminde yaşanan olumsuz gelişmelerin kamu kesimine getirdiği ek mali yük, kamu kesiminin borç stokunun hızla artmasına yol açmıştır. Kamu kesiminin iç borç stokundaki artış, borcun sürdürülebilmesi açısından dış kaynağın sağlanmasını zorunlu hale getirmiştir. Bu bağlamda, Mayıs 2001'de açıklanan Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı, IMF ile imzalanan yeni bir stand-by düzenlemesi ve Dünya Bankası kredisıyla desteklenmiş, bu kapsamda toplam 16,5 milyar dolar tutarında dış kaynak sağlanmıştır.¹⁴⁵

Program çerçevesinde, kamu kesiminin artan borç yükünün sürdürülebilir bir yapıya kavuşturulması amacıyla maliye politikası hedefleri daha da sıkılaştırılmış, para politikasında Merkez Bankasının kısa vadeli faiz oranları üzerindeki etkisi artırılmış ve dalgalı kur sistemine geçilmiştir.

Başlangıçta mali sektörde ortaya çıkan krizin reel sektöre de yansımaları ekonomide önemli ölçüde bir daralma yaşanması sonucunu da beraberinde getirmiştir. Bu çerçevede, ülkemiz ekonomisi 1999 yılında GSMH bazında yüzde 6,1, 2001 yılında ise yüzde 9,5 düzeyinde bir küçülme yaşamış; 1999-2002 yılları arasında gerçekleşen ortalama GSMH büyüme oranı ise -0,3 olmuştur. Bu durum,

¹⁴⁵ DPT, 2002 Yılı Programı: 2

kamu gelirleri artışı üzerinde olumsuz etkiler taşısa da, ilgili dönemde gerçekleştirilen gelir artırıcı düzenlemelerle vasıtalı vergiler ve diğer vergi dışı gelirler açısından önemli artışlar sağlanmış, ayrıca özellikle 2000 yılında önemli düzeyde özelleştirme geliri elde edilmiştir.

Tablo 3.3. Kamu Maliyesine İlişkin Gerçekleşmeler (GSYH'ya Oran, Yüzde)

	1998	1999	2000	2001	2002
Kamu Harcamaları	26,7	30,8	31,0	35,4	33,1
Cari Harcamalar	8,4	10,0	9,3	9,6	9,9
- Personel Giderleri	6,5	7,8	7,2	7,5	7,8
- Diğer Cari Har.	1,9	2,2	2,1	2,1	2,1
Yatırım Harcamaları	6,0	6,0	5,9	5,3	5,5
Transfer Harcamaları	12,2	14,8	15,9	20,5	17,8
- Faiz Harcamaları	9,6	11,5	13,2	18,0	15,5
- Faiz Dışı Transferler	2,6	3,3	2,7	2,5	2,3
Kamu Gelirleri	19,5	19,1	22,1	23,3	23,1
Vergi Gelirleri	15,5	16,3	17,8	18,6	17,1
- Vasıtasız	6,8	6,9	7,0	7,5	6,0
- Vasıtalı	8,7	9,4	10,8	11,1	11,1
Vergi Dışı Diğer Gelirler	4,0	2,8	4,3	4,7	6,1
- Özelleştirme	0,7	0,1	1,1	0,7	0,1
- Diğer	3,3	2,7	3,1	4,1	6,0
KKBG	7,1	11,7	8,9	12,1	10,0
Faiz Dışı KKBG	-2,5	0,2	-4,3	-5,9	-5,5
Program Tanımlı FDF	-1,1	-1,8	1,9	4,3	3,4

Kaynak: DPT

Notlar:

1. Borçlanma gereğinde negatif işaret fazlayı göstermektedir.
2. Kamu harcama ve gelir tanımında DPT Müsteşarlığı tarafından hazırlanılmakta olan kamu kesimi genel dengesi formatı esas alınmış, stok değişim fonu yatırımlara dahil edilmiştir.
3. Oranların hesaplanmasında 1998 bazlı milli gelir serisi kullanılmıştır.

Harcama tarafında ise, artan faiz yüküne rağmen faiz dışı transferler ve yatırım harcamalarında ortaya çıkan azalmaların etkisiyle faiz dışı harcamalarda tasarruf sağlanabilmiştir. Faiz dışı harcamalar, GSYH'ya oran olarak 1999 yılındaki yüzde 19,3 seviyesinden önemli bir azalışla 2000 yılında yüzde 17,8 seviyesine, 2001 yılında ise yüzde 17,4 seviyesine gerilemiştir. 2000 yılında konsolide bütçede geçmiş yıllarla karşılaştırıldığında GSYH'ya oran olarak yüzde 3,3 düzeyinde rekor sayılabilecek bir program tanımlı faiz dışı fazla verilmiş, 2001 yılında da bu düzey korunabilmiştir.

Programda öngörülen hedeflere ulaşmak için 1999-2002 yılları arasında gelir ve harcamalara ilişkin olarak uygulanan temel politikalar aşağıda yer almaktadır.

- i. 1999 yılında yatırım ve diğer cari harcamalarda yüzde 0,4 oranında bir kesintiye gidilmiştir. Diğer yıllarda da ihtiyaca binaen söz konusu kalemlerde kesintiler yapılmıştır.
- ii. 26 Kasım 1999 tarihinde TBMM tarafından gelir artırıcı bir vergi paketi onaylanmıştır.¹⁴⁶ Söz konusu vergi paketi; ek gelir ve kurumlar vergisini, ek motorlu taşıtlar ve ek emlak vergilerini, mobil iletişim hizmetleri üzerine uygulanacak özel iletişim ve özel işlem vergisini ve düzenleyici kurulların (İMKB, SPK) yaratacakları gelir fazlalarından yapılan aktarımların artırılmasını içermektedir. Ayrıca, ilgili dönemde bedelli askerlik uygulaması gerçekleştirilmiştir.
- iii. Gayrimenkul sermaye iratları, serbest meslek kazançları, faiz ve repo gelirleri üzerine uygulanan stopaj oranları artırılmıştır.
- iv. Yüzde 15 olan genel KDV oranı yüzde 17'ye, yüzde 23 olan III sayılı listede yer alan ürünlere ilişkin KDV oranı yüzde 25'e, yüzde 15 olan petrol ürünlerine ilişkin KDV oranı ise yüzde 17'ye yükseltilmiştir.¹⁴⁷
- v. Bakanlar Kuruluna petrol ürünleri üzerindeki vergi oranlarını yüzde 500'e kadar artırabilme yetkisi tanınmıştır.¹⁴⁸ ATV otomatik fiyatlandırma sistemi çerçevesinde 1998 ve 2000 yılları arasında rafinerilerin satış fiyatları için önceden bir fiyat değişim koridoru olarak (\pm yüzde 3) tespit edilerek uygulanmaktayken¹⁴⁹; 1 Şubat 2000 tarihinden itibaren maktu olarak belirlenmiş, 6 Haziran 2002 tarihli ve 4760 sayılı ÖTV Kanununun yürürlüğe girdiği döneme kadar bu

¹⁴⁶ 26.11.1999 tarihli ve 4481 sayılı 17.08.1999 ve 12.11.1999 Tarihlerinde Marmara Bölgesi ve Civarında Meydana Gelen Depremın Yol Açtığı Ekonomik Kayıpları Gidermek Amacıyla Bazı Mükellefiyetler İhdası ve Bazı Vergi Kanunlarında Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun

¹⁴⁷ 13.12.1999 tarihinden itibaren yürürlüğe giren 27.11.1999 tarih, 99/13646 ve 99/13648 sayılı Bakanlar Kurulu Kararları

¹⁴⁸ 26.11.1999 tarihli ve 4481 sayılı 17.08.1999 ve 12.11.1999 Tarihlerinde Marmara Bölgesi ve Civarında Meydana Gelen Depremın Yol Açtığı Ekonomik Kayıpları Gidermek Amacıyla Bazı Mükellefiyetler İhdası ve Bazı Vergi Kanunlarında Değişiklik Yapılması Hakkında Kanunun 13'üncü maddesi

¹⁴⁹ 23.02.1998 tarihli ve 98/10745 sayılı BKK

şekilde uygulanmıştır. 1998 yılından 2000 yılının sonuna kadar Bakanlar Kurulu kendisine tanınan yetkiye istinaden 3074 sayılı ATV Kanununda 21 kere değişiklik yapmış ve ATV oranları çok yüksek düzeylere yükseltilmiştir.

- vi. Özelleştirme gelirleri hedeflerine ulaşmak amacıyla, demir-çelik, tekstil, turizm, ulaştırma, tarım, sanayi ve imalat alanlarında faaliyet gösteren 16 KİT özelleştirme programına alınmıştır.
- vii. Gelir artırıcı ve harcama azaltıcı politika tedbirlerinin yanında birçok alanda yapısal iyileşmeye zemin hazırlayacak politika ve stratejiler belirlenmesine yönelik olarak taahhütlerde bulunulmuş ve ilgili alanlarda çalışmalara başlanılmıştır.
- viii. Tarımsal destekleme politikası açısından doğrudan gelir desteği uygulamasına ağırlık verilmiş, diğer destekleme araçları azaltılmıştır. Destekleme politikasını yönlendirmek üzere çiftçi kayıt sistemi kurulmuştur.

İlgili dönemde ortaya çıkan bütün bu gelişmelerin sonucunda kamu kesiminde faiz dışı fazla verme politikası kamu maliyesi açısından temel öncelik haline gelmiş, 1999 yılı sonrasındaki her dönemde faiz dışı fazla verilmiş, böylelikle kamu borcunun sürdürülebilirliği artırılmıştır.

Bu noktada, Tablo 3.2’de de görülebilen kamu net borç stokunun 2001 yılındaki olağanüstü artışına ilişkin bir açıklama getirmekte fayda görülmektedir. Sonuç itibarıyla söz konusu gelişme, program döneminde ortaya konulan faiz dışı fazla performansı ve elde edilen özelleştirme gelirleri olgusuyla çalışmaktadır. Bu durumun temel sebebi, 2000 ve 2001 yılları içerisinde ortaya çıkan finansal kriz nedeniyle TMSF’ye devredilen bankaların borçlarının yeniden yapılandırılmasına ilişkin maliyetler ve kağıda bağlanmamış borç stokunun kağıda bağlanmasıdır. Böylece, 2001 yılında kamu net borç stoku, 2000 yılı ile mukayese edildiğinde GSMH’ya oran olarak 33,3 puan artmıştır. Fakat, bu yıldan sonra kamu net borç stoku düzenli azalma trendini devam ettirmiştir.

3.2.2. 18'inci Stand-By Düzenlemesi

18'inci stand-by düzenlemesi, 57'nci hükümet ile IMF arasında 18 Ocak 2002 tarihinde gerçekleştirilmiş, uygulamaya 3 Kasım 2002 milletvekili genel seçimlerinden sonra görev alan 58 ve 59'uncu hükümetler tarafından da devam ettirilmiştir. 17'nci stand-by düzenlemesi bir önceki kısımda ifade edildiği gibi, gerek iç gerekse dış şokların ve krizlerin etkisi altında yürütülmüşken, 18'inci stand-by düzenlemesi 11 Eylül terör olayları sonrasında ortaya çıkan güvensizlik ortamında gerçekleştirilmiştir. Ülkemizin borçluluk durumu ve coğrafi konumu göz önüne alındığında, 11 Eylül olaylarının Türkiye üzerindeki etkisi nispeten daha şiddetli olmuştur. Bu şiddetli dış şok, Türk ekonomisini, sanayileşmiş ülkelerdeki talebin zayıflaması, turizm gelirlerinin azalması, uluslararası finans piyasalarına erişimin zorlaşması, özelleştirme ve yabancı doğrudan yatırım imkanlarının zayıflaması gibi birçok kanaldan etkilemiştir.¹⁵⁰

Programda, ekonomiyi olası krizlere karşı güvenceye almak ve enflasyonist olmayan sürdürülebilir bir büyüme ortamı sağlamak temel hedef olarak ortaya konulmuştur.

Kamu mali yönetimi alanındaki hedeflere ulaşabilmek ve kamu borç stokunu sürdürülebilir kılmak amacıyla kamu kesimi faiz dışı fazla hedefi GSMH'ya oran olarak yüzde 6,5 düzeyinde belirlenmiştir. Bu hedefe ulaşmak için, harcama ve vergi sistemlerinde güçlü reformların uygulamaya konulacağı ve aynı zamanda sosyal alanlarda yapılacak harcamaların yeterli miktarda kalmasının temin edileceği vurgulanmıştır.

Ayrıca, bir önceki stand-by düzenlemesinden farklı olarak, 2002 yılında kamu sektörünün ilave bazı alt bileşenlerinin de program kapsamında izleneceği ifade edilmiştir. Bu çerçevede, konsolide kamu sektörünün faiz dışı fazlasına ilişkin performans kriterine ek olarak programın, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu, eğitim ve sağlıkla ilgili tüm döner sermayeler, il özel idareleri ve İller Bankası ve on adet KİT'e ilişkin gösterge niteliğinde altışar aylık faiz dışı fazla hedeflerini içereceği belirtilmiştir. 2003 yılından itibaren ise, on ilave KİT'in ve

¹⁵⁰ DPT, 2002 Yılı Programı: 17

nüfusu 50,000'in üzerinde olan belediyelerin de endikatif olarak izleneceğinin altı çizilmiştir.

Yukarıda ifade edilen hedeflere ilaveten, kamu sektörü reformu başlığı altında kamu mali yönetiminin etkinliğini artıracak birçok yapısal taahhütte bulunulmuştur. Söz konusu taahhütlerin hepsi kural uygulamalarının etkinliğini artıracak unsurlar içermektedir. Bu çerçevede, Kamu İhale Kanununda harcama süreçlerinin etkinliğini ve esnekliğini artıracak değişikliklerin yapılacağı, vergi sisteminin kapsamlı bir reforma tabi tutulacağı, kamu yatırım programının rasyonalize edileceği, kamu borçlanmasına ilişkin kanunun kabul edileceği, şeffaflığı artıracak bir mali yönetim ve iç kontrol kanununun meclise sevk edileceği, KİT'lerdeki aşırı istihdam sorununu düzeltecek tedbirlerin alınacağı ifade edilmiştir.

Faiz dışı fazlaya ilişkin hedeflerinin izlenmesi sürecinde; konsolide bütçe ve İşsizlik Sigortası Fonu vergi gecikme faizleri hariç olmak üzere faiz gelirleri, özelleştirme gelirleri, 500 milyon YTL'nin üzerindeki varlık satış gelirleri, risk hesabı, TCMB'den elde edilen kar transferleri, kamu işçilerinin işten çıkarılmaları veya emekliye sevk edilmeleri halinde yapılacak kıdem tazminatı ve emekli aylıkları ödemeleri (1.250 milyon YTL'ye kadar), bankaların yeniden yapılandırılmasına yönelik ödemeler, yeniden değerlendirme farkları, SSK ve Bağ-Kur'un geçmiş yıl borcu ve SSK'nın bütçeden mahsup edilecek ödemeleri harcama ve gelir tanımlarının dışında tutulmuştur.

Tablo 3.4. 18'inci Stand-By Düzenlemesi Hedefleri ve Uygulama Sonuçları

	2002		2003		2004	
	Hedef	Gerçekleşme	Hedef	Gerçekleşme	Hedef	Gerçekleşme
Kamu Kesimi Faiz Dışı Fazlası (GSMH'ya Oran)	6,5	4,4	6,5	6,6	6,5	7,0
Konsolide Kamu Sektörü Faiz Dışı Fazlası (Performans Kriteri) (Milyon YTL)	16.050 → 16.715	9.881	22.600 → 22.900	20.980	26.200	27.812
KIT'ler Hariç Konsolide Kamu Sektörü Faiz Dışı Fazlası (Performans Kriteri) (Milyon YTL)	---	---	---	---	22.900	23.749
Kısa Vadeli Dış Borç Stoku (Performans Kriteri) (Milyon USD)	1.000	0	1.000	0	1.000	0
Dış Borçlanma (Performans Kriteri) (Milyon USD)	17.500	6.835	15.000	7.269	17.500	8.928
Konsolide Kamu Sektörü Genel Dengesi (Endikatif Hedef) (Milyon YTL)	-39.750	-35.550	-36.270 → -36.320	-33.791	-35.440	-22.766
Diğer Kamu Kesimi Faiz Dışı Fazlası (Endikatif Hedef) (Milyon YTL)	1.100	---	---	925	---	485
Hazine Borç Verme Eksi Geri Ödeme Kalemine (Risk Hesabı) İlişkin Program (Endikatif Hedef) (Milyon YTL)	---	303	929	287	845	1.189
Özleştirme Gelirleri (Endikatif Hedef) (Milyon USD)	700		2.100		3.000	

Kaynak: DPT, Hazine Müsteşarlığı

Notlar:

1. Tablodaki yer alan (→) işareti gözden geçirme çalışmalarını sırasında ortaya çıkan sayısal hedef değişikliklerini yansıtmaktadır.
2. Stand-by hedefleriyle karşılaştırılabilir olması için gerçekleşme oranlarında 1987 bazlı milli gelir serisi kullanılmıştır.
3. Sayısal hedefler, 18.01.2002-15.07.2004 tarihleri arasında gerçekleştirilen stand-by düzenlemesine ilişkin niyet mektuplarından derlenmiştir.

Programda, konsolide kamu sektörü dışında yer alan diğer kamu kesimine ilişkin kurumsal alt birimlerin de endikatif hedef olarak altı aylık dönemler itibarıyla takip edileceği taahhüdünde bulunulmuş olsa da, bu gerçekleştirilememiştir. Fakat, 2004 yılından itibaren konsolide kamu sektörü kapsamında takip edilen KİT sayısı 10'dan 27'ye yükseltilmiş, Sosyal Yardımlaşma ve Dayanışmayı Teşvik Fonu ise 2003 yılından itibaren takip edilen fonların arasına dahil edilmiştir. Bununla birlikte, 2003 yılından itibaren risk hesabı¹⁵¹ kapsamında yapılan işlemler için bir tavan belirlenmiş, 2004 yılında KİT'ler hariç konsolide kamu sektörü faiz dışı fazlasına ilişkin bir performans kriteri benimsenmiştir.

18'inci stand-by dönemi, siyasal istikrarın sağlandığı, büyüme oranlarının hızlı bir artış trendine girdiği, 11 Eylül terör saldırılarının yaratmış olduğu olumsuz etkilerin azalarak, uluslararası ölçekte büyümenin hızlandığı ve likidite bolluğunun yaşandığı bir dönem olarak göze çarpmaktadır. Bu durum şüphesiz stand-by çerçevesinde ortaya konulan mali kurallara uyumu da kolaylaştırmıştır.

Kamu kesimi borçlanma gereği, faiz giderlerindeki düşüşün de etkisiyle GSYH'ya oran olarak 2002 yılındaki yüzde 10'luk seviyesinden, 2004 yılında yüzde 3,6 seviyesine düşmüş, ortalama olarak yüzde 4,7 düzeyinde program tanımlı faiz dışı fazla verilmiştir. Bu dönemde yakalanan faiz dışı fazla performansında konsolide bütçe ve KİT'ler önemli bir rol oynamışlardır.

İlgili dönemde göze çarpan bir diğer husus, Tablo 3.5'den de görülebileceği gibi, kamu kesimi vasıtasız vergi gelirlerinin GSYH'ya oran olarak azalan trendine karşılık, vasıtalı vergilerin düzeyinin yıldan yıla artış göstermesidir. Bununla birlikte, kamu yatırım harcamaları, mali uyumun sağlanmasında temel araç olarak görülmüş, bu nedenle kamu yatırım harcamalarının GSYH içerisindeki payı 2002 yılındaki yüzde 5,5 düzeyinden, 2004 yılında yüzde 3,4 düzeyine düşmüştür.

¹⁵¹ Hazine Müsteşarlığı tarafından kamu sektörünün diğer bileşenlerine (konsolide kamu sektörü dışı) yapılan borç verme eksi geri ödeme (risk hesabı), Hazine tarafından bu kuruluşlar adına yapılan garanti ödemelerinin toplamından Hazine Müsteşarlığına bu kuruluşlarca yapılan geri ödemelerin çıkarılmasıyla hesaplanmaktadır.

Bütün bu gelişmelerin bir sonucu olarak, 2001 yılı sonunda yüzde 66,3 olarak gerçekleşen kamu net borç stokunun GSYH'ya oranı, 2004 yılında 17,3 puan azalışla yüzde 49 düzeyine gerilemiştir.

Kamu net borç stokunun azalmasında, faiz dışı fazla performansı ile birlikte özelleştirme gelirleri de etkili olmuştur. Bu dönemde özelleştirme gelirleri GSYH'ya oran olarak ortalama yüzde 0,2 düzeyinde gerçekleşmiştir.

Tablo 3.5. Kamu Maliyesine İlişkin Gerçekleşmeler (GSYH'ya Oran, Yüzde)

	2002	2003	2004
Kamu Harcamaları	33,1	29,5	25,5
Cari Harcamalar	9,9	9,7	9,2
- Personel Giderleri	7,8	7,8	7,5
- Diğer Cari Har.	2,1	1,8	1,7
Yatırım Harcamaları	5,5	3,9	3,4
Transfer Harcamaları	17,8	16,0	13,0
- Faiz Harcamaları	15,5	13,4	10,4
- Faiz Dışı Transferler	2,3	2,6	2,5
Kamu Gelirleri	23,1	22,2	21,9
Vergi Gelirleri	17,1	17,7	17,5
- Vasıtasız	6,0	5,8	5,4
- Vasıtalı	11,1	11,9	12,0
Vergi Dışı Diğer Gelirler	6,1	4,5	4,4
- Özelleştirme	0,1	0,1	0,3
- Diğer	6,0	4,4	4,1
KKBG	10,0	7,3	3,6
Faiz Dışı KKBG	-5,5	-6,1	-6,8
Program Tanımlı FDF	3,4	5,2	5,4

Kaynak: DPT

Notlar:

1. Borçlanma gereğinde negatif işaret fazlayı göstermektedir.
2. Kamu harcama ve gelir tanımında DPT Müsteşarlığı tarafından hazırlanılmakta olan kamu kesimi genel dengesi formatı esas alınmış, stok değişim fonu yatırımlara dahil edilmiştir.
3. Oranların hesaplanmasında 1998 bazlı milli gelir serisi kullanılmıştır.

2002-2004 yılları arasında gelir ve harcama politikalarına ilişkin olarak alınan temel karar ve düzenlemeler aşağıda yer almaktadır.

- i. Program hedefleri doğrultusunda alınan bir Bakanlar Kurulu Kararıyla, 2002 ve 2004 yılları arasında geçici olarak büyükşehir belediyelerine konsolide bütçe vergi gelirleri tahsilatı üzerinden aktarılan yüzde 5'lik kanuni pay, yüzde 4,1'e düşürülmüştür.

- ii. Önceden dağınık halde olan uygulamaların birliğini sağlamak ve belirli bir sistematığe kavuşturmak amacıyla, 4760 sayılı Özel Tüketim Vergisi Kanunu 1 Ağustos 2002 tarihinde yürürlüğe konulmuştur. Bu çerçevede başta Akaryakıt Tüketim Vergisi ve Taşıt Alım Vergisi olmak üzere bir takım vergiler, fonlar, harçlar ve paylar kaldırılarak bu kapsamda değerlendirilmeye başlanılmıştır.¹⁵²
- iii. Kamu ihalelerinde uygulanacak usul ve esasları belirlemek üzere, 4 Ocak 2002 tarihinde Kamu İhale Kanunu kabul edilmiş, bu çerçevede gerçekleştirilecek uygulamaları düzenlemek amacıyla Kamu İhale Kurumu kurulmuştur.
- iv. Kamu finansmanı ve borç yönetimini belirli bir sistematığe kavuşturmak ve genel borçlanma stratejilerini belirlemek amacıyla 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun 28 Mart 2002 tarihinde kabul edilerek yürürlüğe konulmuştur.
- v. Kamu mali yönetiminin genel çerçevesini belirlemek, mali işlemlerin saydam bir şekilde muhasebeleştirilmesi ile raporlanmasını sağlamak ve mali kontrolü düzenlemek üzere 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu 10 Aralık 2003 tarihinde kabul edilmiştir.
- vi. 4811 sayılı Vergi Barışı Kanunu 25 Şubat 2003 tarihinde kabul edilerek yürürlüğe konulmuştur.
- vii. 14 Temmuz 2004 tarihinde kabul edilen 5217 sayılı Kanunla¹⁵³ özel gelir-özel ödenek uygulaması kaldırılmıştır.
- viii. Kamuda aşırı istihdamın azaltılmasına yönelik çalışmalar yapılmış, kamu kuruluşlarında istihdam edilen memur, işçi ve sözleşmeli personele yönelik işten ayrılma kurallarının hayata geçirilmesi amacıyla yönelik bir genelge yayımlanmıştır.

¹⁵² Detaylı bilgi için bkz; Yılmaz, 2007: 75

¹⁵³ Özel Gelir ve Özel Ödeneklerin Düzenlenmesi İle Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnemelerde Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun

- ix. Konsolide bütçenin faiz dışı fazla hedefleriyle uyumlu olarak hazırlanması bir ön koşul haline getirilmiş, ilgili dönemlerde program hedeflerine ulaşabilmek için yatırım ve diğer cari ödeneklerinde blokajlar yapılmıştır.

3.2.3. 19'uncu Stand-By Düzenlemesi

19'uncu stand-by düzenlemesi 59'uncu hükümetle IMF arasında 26 Nisan 2005 tarihinde gerçekleştirilmiştir. Söz konusu stand-by düzenlemesi büyüme ortamına geçilen, enflasyon oranlarının tek haneli düzeylere indiği ve faiz oranlarının düştüğü bir ortamda gerçekleştirilmiştir. Niyet mektubunda, AB'ye yakınsama hedefi de göz önünde bulundurularak, kamu borç stokunun azaltılmasına yönelik politikalara devam edileceği, vergi tabanının genişletilerek kayıtdışı ekonominin boyutunun azaltılacağı, yatırım ortamının iyileştirilmesi ve işsizliğin azaltılmasına dönük çalışmaların gerçekleştirileceği ve yapısal reformların kararlılıkla sürdürüleceği vurgulanmıştır.

Niyet mektubunda yer alan hedeflere ulaşmak amacıyla, önceki dönemde olduğu gibi bu dönemde de kamu kesimi için GSMH'ya oran olarak yüzde 6,5 düzeyinde bir faiz dışı fazlanın elde edilmesi ve bu doğrultuda konsolide bütçe faiz dışı fazlasının GSMH'ya oran olarak yüzde 5 düzeyinde olması kamu maliyesi alanında temel strateji olarak belirlenmiştir. Ayrıca kamu maliyesinin kalitesinin ve bütçenin kompozisyonunun iyileştirilmesi amacıyla yüksek vergi oranlarından, bozucu etkileri olan vergilerden ve bir defalık tedbirlerden kaçınılacağı ifade edilmiştir. Oluşturulacak mali alanın ileriye dönük olarak kamu kesimi ve sosyal güvenlik reformları için kullanılacağı, sağlık ve eğitim harcamalarının verimliliğinin artırılacağı vurgulanmıştır.

Bu dönemde, gelir politikaları özelinde rasyonel bir KİT fiyatlamasına gidilmesi, maktu vergi tutarlarının güncellenmesi, oluşacak ek gelir performansının finansal aracılık işlemleri üzerindeki vergi yükünün düşürülmesinde kullanılması, gelir vergisinin en yüksek oranının azaltılması ve kurumlar vergisi oranının düşürülmesi stratejileri benimsenmiştir. Harcama politikaları özelinde ise, sosyal harcamalara ve temel altyapı projelerine ağırlık verilmesi, ilaç ve diğer tıbbi

malzeme giderlerinin kontrol altına alınması ve harcamaların rasyonalizasyonu stratejilerine ağırlık verilmiştir.

5018 sayılı Kanunun tam olarak 2006 yılı başından itibaren yürürlüğe girmesiyle birlikte, program dönemi içerisinde konsolide bütçe tanımından, merkezi yönetim bütçesi tanımına geçilmiştir. Bu çerçevede, merkezi yönetim bütçesi; genel bütçe kapsamındaki kamu idareleri (I sayılı cetvel), özel bütçeli idareler (II sayılı cetvel) ve düzenleyici ve denetleyici kurumlar (III sayılı cetvel) toplamından oluşmaktadır. 2006 yılı öncesinde konsolide bütçeden transfer alabilen 25 özerk bütçeli kuruluş, özel bütçeli kuruluşlar kapsamına alınarak II sayılı cetvelde gösterilirken, eski sistemde bütçe kapsamında yer almayan fakat gelir fazlalarını konsolide bütçeye transfer eden sekiz adet düzenleyici ve denetleyici kurum, III sayılı cetvel kapsamına alınmışlardır. Ayrıca, eski tanımda konsolide bütçeye dahil edilmeyen ve üniversitelerle bağlantılı olarak çalışan sağlık, sosyal ve kültürel merkezler, merkezi yönetim bütçesi kapsamı içinde, özel bütçeli kuruluşlar arasında yer almaya başlamıştır.¹⁵⁴

Konsolide kamu sektörü çerçevesinde takip edilen kuruluş sayısı bir önceki stand-by düzenlemesine göre, merkezi yönetim bütçesi kapsamına geçilmesi ve KİT kapsamından İGSAŞ'ın çıkarılması sonucunda takip edilen KİT sayısınının 27'den 26'ya düşmesi sonucunda farklılaşmıştır. İlerleyen dönemlerde gerçekleştirilen özelleştirmeler sonucunda KİT dengesi kapsamında takip edilen kuruluş sayısında azalmalar devam etmiştir.

Sosyal güvenlik sistemi açıklarının artan sağlık harcamaları nedeniyle hızla yükselmesi, bu dönemde sosyal güvenlik sistemine yönelik özel mali kuralların tasarlanması ihtiyacını doğurmuştur. Bu çerçevede, Emekli Sandığı, SSK ve Bağ-Kur'un toplamından oluşan sosyal güvenlik kuruluşlarının, merkezi yönetim bütçesinden aktarılan transferler öncesi kümülatif genel dengesine yönelik endikatif nitelikli bir tavan belirlenmiş, birinci ve ikinci gözden geçirme çalışmalarında ise söz konusu tavan performans kriterine dönüştürülmüştür.

¹⁵⁴ DPT, 2007 Yılı Programı: 58

Tablo 3.6. 19'uncu Stand-By Düzenlemesi Hedefleri ve Uygulama Sonuçları

	2005		2006		2007	
	Hedef	Gerçekleşme	Hedef	Gerçekleşme	Hedef	Gerçekleşme
Kamu Kesimi Faiz Dışı Fazlası (GSMH'ya Oran)	6,5	6,4	6,5	6,5	6,5	4,4
Konsolide Kamu Sektörü Faiz Dışı Fazlası (Performans Kriteri) (Milyon YTL)	30.460 → 30.363	28.254	33.500 → 34.050 → 34.490	36.159	37.850 → 39.738 → 40.738	29.183
KIT'ler Hariç Konsolide Kamu Sektörü Faiz Dışı Fazlası (Performans Kriteri) (Milyon YTL)	26.660	26.615	30.800 → 31.350 → 31.796	34.646	33.350 → 37.238 → 38.238	26.665
Merkezi Yönetim Bütçesi ve Sosyal Güvenlik Kuruluşları Konsolide Faiz Hariç Harcamalarına İlişkin Üst Sınır (Performans Kriteri) (Milyon YTL)	---	---	168.650 → 174.000 → 173.084	174.972	194.200 → 190.600	195.988
Kısa Vadeli Dış Borç Stoku (Performans Kriteri) (Milyon USD)	1.000	0	1.000	0	1.000	0
Dış Borçlanma (Performans Kriteri) (Milyon USD)	16.000	10.570	21.500	10.853	22.000	10.263
Sosyal Güvenlik Kuruluşları (Transferler Öncesi) Kümülatif Genel Dengesi (Endikatif Hedef) → (Performans Kriteri) (Milyon YTL)	-21.500	-23.398	-24.300	-22.001	-12.850 → - 24.200	-25.041
Konsolide Kamu Sektörü Genel Dengesi (Endikatif Hedef) (Milyon YTL)	-19.590 → - 19.687	-4.222	-7.800 → -6.900 → -6.460	-1.168	-8.400 → -6.512 → -5.512	-9.972
Özelleştirme Gelirleri (Endikatif Hedef) (Milyon USD)	1.500 → 1.900	2.972	4.200	8.356	---	8.898

Kaynak: DPT, Hazine Müsteşarlığı

Notlar:

1. Tablodaki yer alan (→) işareti gözden geçirme çalışmalarını sırasında ortaya çıkan sayısal hedef değişikliklerini yansıtmaktadır.
2. Sayısal hedefler: 26.04.2005-28.04.2008 tarihleri arasında gerçekleştirilen stand-by düzenlemesine ilişkin niyet mektuplarından derlenmiştir.
3. 2005 yılında endikatif hedef olarak belirlenen sosyal güvenlik kuruluşları transferleri öncesi kümülatif genel dengesi, 2006 yılından itibaren performans kriterine dönüştürülmüştür.
4. 5018 sayılı Kanunun 2006 yılı başından itibaren tam olarak yürürlüğe girmesiyle birlikte konsolide bütçeden, merkezi yönetim bütçesi kapsamına geçilmiştir.
5. Stand-by hedefleriyle karşılaştırılabilir olması için gerçekleştirme oranlarında 1987 bazlı milli gelir serisi kullanılmıştır.

Üçüncü ve dördüncü gözden geçirme çalışmalarında ise, sosyal güvenlik sistemine yönelik olarak tasarlanan açığa ilişkin mali kurala ek olarak, sosyal güvenlik kuruluşları ve merkezi yönetim bütçesi faiz dışı harcamaları toplamına yönelik performans kriteri niteliğinde genel bir harcama tavanı belirlenmiştir.

Program tanımlı faiz dışı fazla hesaplanırken, önceki düzenlemelerle benzer bir şekilde, merkezi yönetim bütçesi vergi gecikme faizleri hariç faiz gelirlerinin, risk hesabının, madeni para basımı gelirlerinin, yeniden değerlendirme farklarının, TCMB'den merkezi bütçeye aktarılan safi hasılatların, kamu bankalarından elde edilen temettü gelirlerinin, özelleştirme gelirlerinin, 500 milyon YTL üzerindeki varlık satış gelirlerinin, Türk Telekom'dan söz konusu Kuruluşun özelleştirilmesi nedeniyle aktarılan nakit fazlalarının harcama ve gelir tanımı içerisinde değerlendirilmeyeceği belirtilmiştir.

2005 ve 2007 yılları arası, program uygulamasının oldukça başarılı olduğu bir dönem olarak göze çarpmaktadır. Söz konusu dönemde ortalama program tanımlı kamu kesimi faiz dışı fazlası GSYH'ya oran olarak yüzde 4,3 düzeyinde gerçekleşmiş, kamu kesimi istatistiklerinin sağlıklı bir şekilde derlenmeye başlandığı 1975 yılından bu yana ilk defa 2005 yılında kamu kesimi genel dengesi faiz giderlerindeki düşüşün de katkısıyla fazlaya dönüşmüştür.

Özellikle 2006 yılında kamu kesimi gelirleri içerisinde bir defalık gelirler önemli bir yer tutmuş, ayrıca 2006 yılında yürürlüğe konulan 5458 sayılı Kanunla sosyal güvenlik prim alacaklarının yeniden yapılandırılması sosyal güvenlik dengesini olumlu yönde etkilemiştir.¹⁵⁵ Bu çerçevede, ilgili dönemde mali performansın arkasında yatan önemli nedenlerden birisinin bir defalık gelirler olduğu ve bunun ilerleyen dönemlerde de sürdürülebilirliğinin herhangi bir garantisinin olmadığı gözden kaçırılmamalıdır.

Yukarıda ifade edilen gelişmeler sonucunda bu dönem içerisinde de kamu net borç stoku azalma trendini devam ettirmiştir. 2004 yıl sonu itibarıyla yüzde 49 olarak gerçekleşen kamu net borç stokunun GSYH'ya oranı, 2007 yılı sonunda 20 puan azalışla yüzde 29'a gerilemiştir. Bu dönemde faiz dışı fazla performansı ile birlikte

¹⁵⁵ DPT, 2007 Yılı Programı: 58, 59

özelleştirme gelirleri ve TMSF'den Hazine Müsteşarlığına yapılan ödemeler borç stokunun azaltılması üzerinde etkili olmuştur. Özelleştirme gelirleri GSYH'ya oran olarak ortalama yüzde 1,2 düzeyinde gerçekleşirken, TMSF'den 2005 yılı itibarıyla yapılmaya başlanan tahsilatlar 2007 yılı sonunda kümülatif olarak 11 milyar YTL'ye ulaşmıştır.

Tablo 3.7. Kamu Maliyesine İlişkin Gerçekleşmeler (GSYH'ya Oran, Yüzde)

	2005	2006	2007
Kamu Harcamaları	23,1	23,3	22,8
Cari Harcamalar	9,0	9,6	9,6
- Personel Giderleri	7,3	7,4	7,4
- Diğer Cari Har.	1,7	2,2	2,2
Yatırım Harcamaları	4,0	4,0	4,0
Transfer Harcamaları	10,1	9,7	9,2
- Faiz Harcamaları	7,2	6,2	5,9
- Faiz Dışı Transferler	2,9	3,4	3,3
Kamu Gelirleri	23,4	25,1	23,0
Vergi Gelirleri	18,0	17,8	17,5
- Vasıtasız	5,5	5,2	5,5
- Vasıtalı	12,5	12,6	12,0
Vergi Dışı Diğer Gelirler	5,4	7,3	5,5
- Özelleştirme	0,6	1,6	1,4
- Diğer	4,8	5,7	4,1
KKBG	-0,3	-1,9	-0,2
Faiz Dışı KKBG	-7,5	-8,1	-6,1
Program Tanımlı FDF	4,8	4,8	3,4

Kaynak: DPT

Notlar:

1. Borçlanma gereğinde negatif işaret fazlayı göstermektedir.
2. Kamu harcama ve gelir tanımında DPT Müsteşarlığı tarafından hazırlanılmakta olan kamu kesimi genel dengesi formatı esas alınmış, stok değişim fonu yatırımlara dahil edilmiştir.
3. Oranların hesaplanmasında 1998 bazlı milli gelir serisi kullanılmıştır.

2005-2007 yılları arasında ortaya konulan temel gelir ve harcama politikaları aşağıda yer almaktadır.

- i. Programda öngörülen hedeflere ulaşmak amacıyla bazı dönemlerde sermaye ve diğer mal ve hizmet alım giderlerine yönelik olarak kesintiler yapılmıştır.
- ii. 2006 yılı başından itibaren 5018 sayılı Kanun bütün hükümleriyle tam olarak yürürlüğe girmiştir. Bu çerçevede, orta vadeli harcama

sistemine temel oluşturan ve üç yıllık perspektifte her yıl hazırlanan Orta Vadeli Program ve Orta Vadeli Mali Plan çalışmalarına başlanılmış, 2006 yılı bütçesi merkezi yönetim kapsamı çerçevesinde hazırlanmıştır.

- iii. Gelir vergisi tarife sayısı 2005 yılı başında altıdan beşe, 2006 yılı başından itibaren ise dörde düşürülmüştür. Ayrıca, ücret gelirleri lehine uygulanan farklı oran yapısı, ücret hariç diğer gelirler üzerindeki vergi oranlarının beş puan indirilmesi suretiyle ortadan kaldırılmıştır.
- iv. Gelir idaresinin güçlendirilmesi, yapısının uluslararası iyi uygulama örneklerine yakınlaştırılması amacıyla hazırlanan 5345 sayılı Gelir İdaresinin Teşkilat ve Görevleri Hakkında Kanun, 16 Mayıs 2005 tarihinde Resmi Gazetede yayınlanarak yürürlüğe girmiştir.
- v. 13 Haziran 2006 tarihli ve 5520 sayılı Kanunla, kurumlar vergisi sistemi müstakil bir kanun olarak yeniden düzenlenmiştir. Vergi oranı yüzde 30'dan yüzde 20'ye düşürülmüştür. Yatırım indirimi uygulaması ise, üç yıllık bir geçiş süreci öngörülmek suretiyle ortadan kaldırılmıştır.
- vi. 28 Mart 2007 tarihli ve 5615 sayılı Kanunla, 2008 yılından itibaren ücretlilere yönelik olarak asgari geçim indirimi uygulaması getirilmiştir.
- vii. 5458 sayılı Sosyal Güvenlik Prim Alacaklarının Yeniden Yapılandırılması ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun, 4 Mart 2006 tarihli Resmi Gazetede yayımlanarak yürürlüğe girmiştir.

3.2.4. Program Döneminde Mali Saydamlığı Zedeleyen Uygulamalar

2000 yılından bu yana GSYH'ya oran olarak yaklaşık yüzde 4,1 düzeyinde bir program tanımlı faiz dışı fazla verilmiştir. Kuşkusuz, uygulanan sıkı maliye politikalarının borç stokunun azaltılması konusunda önemli katkıları olmuştur. Fakat,

ilgili dönemde maliye politikasının gerçek performansını görebilmek için saydamlığı zedeleyen uygulamaları ve muhasebeleştirme tekniklerini de incelemek gerekmektedir.

Bu dönemde alınan bazı kararlar ve yapılan bazı düzenlemeler kamu açığının gerçek boyutunun görülmesi önünde engel teşkil etmişlerdir. Bir giderin muhasebeleştirilmeden ve bütçeyle ilişkisi kurulmadan terkin edilmesi, çizgi üstünde gösterilmesi gereken bir giderin çizgi altında finansman kalemi olarak netleştirilmesi¹⁵⁶ veya ilgili yılda gider olarak kaydedilmesi gereken bir işlemin gelecek dönemlere ilişkin bir gider olarak aktarılması gibi saydamlığı zedeleyen bu tip uygulama ve düzenlemelerden son dönemlerde gerçekleştirilen bazıları şunlardır:

- i. Kamuoyunda Torba Yasa olarak bilinen 5335 sayılı Kanunla¹⁵⁷, 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanunun 6, 11, 12, 14, 17, Geçici 8 ve 9’uncu maddelerine ilişkin bazı düzenlemeler ve eklemeler yapılmıştır. Bu çerçevede, 4572 sayılı Tarım Satış Kooperatif ve Birlikleri Hakkında Kanun uyarınca Hazine Müsteşarlığı tarafından üstlenilen borçlar karşılığında ilgili yıl bütçe kanunlarıyla ilişkisi kurulmaksızın özel tertip devlet iç borçlanma senedi ihraç edilebilmesine imkan tanınmış; Hazine Müsteşarlığının TMSF’den olan alacaklarının, ilgili yıl bütçesine gider yazılmadan terkin edilebilmesini sağlayan bir düzenleme yapılmıştır. Ayrıca, yine 5335 sayılı Kanunun geçici birinci maddesiyle, Hazine Müsteşarlığı tarafından yurtdışından sağlanarak TMO ve TŞFAŞ’ye ikraz edilen kredilerin 2005 yılı Nisan ve Haziran aylarında Hazine Müsteşarlığına ödenmesi gereken anapara ve faiz borç tutarları, Hazine Müsteşarlığından olan görev zararı alacaklarına veya ödenmemiş sermayelerine mahsup edilmiştir. Aynı Kanunun Geçici 3’üncü ve 4’üncü maddeleriyle ise, TCDD’nin

¹⁵⁶ Bütçe açığı, harcamaların gelirlerin ne kadar üzerinde olduğunu göstermektedir. Bütçenin gelir ve harcamayı gösteren kısmı “çizgi üstü” olarak adlandırılır. “Çizgi” kavramı ise bütçe dengesine tekabül etmektedir. Bütçe açığının ne şekilde karşılandığı ise “çizgi altı” diye bilinen finansman kısmında gösterilmektedir.

¹⁵⁷ 27.04.2005 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan 5335 sayılı Bazı Kanun ve Kanun Hükmünde Kararnamelerde Değişiklik Yapılmasına Dair Kanun

Maliye Bakanlığına olan vergi ve diğer borçları bütçeleştirilmeksizin Ulaştırma Bakanlığından olan alacaklarıyla mahsuplaştırılmış, TEKEL'in Maliye Bakanlığına olan vergi ve diğer borçları ise bütçeleştirilmeksizin TEKEL'e ait taşınmazlarla mahsuplaştırılmıştır.

- ii. 15 Şubat 2006 tarihli Resmi Gazetede yayımlanan 5454 sayılı Kanun¹⁵⁸ çerçevesinde, 2004 ve 2005 yıllarında vergi iadesi avansı olarak ödenmiş ancak mahsubu yapılmamış olan tutarların, bütçeyle ilişkilendirilmeksizin mahsup edileceği hükme bağlanmıştır.
- iii. 2006 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanununun 31'inci maddesinin (c) bendiyle Sosyal Güvenlik Kurumlarının tedavi giderlerine karşılık olarak ödemesi gereken tutarlar, bütçe gider hesaplarıyla ilişkilendirilmeksizin terkin edilmiştir.
- iv. Muhasebe tekniği açısından kamu kesimini oluşturan alt kurumsal birimlerin gelir ve giderlerinin, ortak bir bazdan ziyade, bazılarının nakit, bazılarının tahakkuk, bazılarının ise nakit-tahakkuk karışımı şeklinde izlenmesi, bu birimler arasındaki mali ilişkiler göz önüne alındığında bir takım sorunlar doğurmaktadır. Örneğin, döner sermayelerin gelir ve giderlerinin tahakkuk bazlı izlenmesinden ötürü sosyal güvenlik kuruluşlarından alacakları da gelirleri arasında görünmekte iken, sosyal güvenlik kurumlarının dengelerinin nakit bazda izlenmesi, sağlık harcaması olarak sadece sağlık kurumlarına ödenen nakit tutarların izlenebilmesine yol açmaktadır. Bu bağlamda, her iki kurumun gelir ve giderlerinin tahakkuk bazlı izlenmesi durumunda sosyal güvenlik kuruluşlarının sağlık harcamalarında artış olacak ve sosyal güvenlik dengesi bir miktar bozulacaktır.
- v. Program dönemi içerisinde, bazı harcama kalemlerine ilişkin nakit bazlı ödemeler gerçekleştirilmiş olmasına rağmen, bütçeleştirme işlemleri sonraki yıllara sarkmıştır. Bu nedenle ilgili yıllarda bütçe

¹⁵⁸ 5454 sayılı T.C Emekli Sandığı, Sosyal Sigortalar Kurumu ve Bağ-Kur'dan Aylık veya Gelir Almakta Olanlara Ek Ödeme Yapılması İle Sosyal Sigortalar Kurumu ve Bağ-Kur'dan Aylık veya Gelir Almakta Olanlara Ödenen Gelir ve Aylıklarda 2006 Yılında Yapılacak Artışlar ve Bazı Kanunlarda Değişiklik Yapılması Hakkında Kanun

dengesi ile nakit dengesi arasındaki fark bir hayli yüksek olmuştur. Yeşil kart ödemeleri, bazı tarımsal destekleme ödemeleri, bütçe kaynaklı sağlık harcamaları ve müteahhit avansları bu kalemlere örnek olarak verilebilir.

- vi. Stand-by düzenlemeleri çerçevesinde merkezi yönetim bütçesinin program hedeflerine uygun bir faiz dışı fazla düzeyiyle bağlanması zorunluluğu, bazı harcama baskılarının ilgili yıllarda bütçe kanunlarına tam olarak yansıtılmaması sonucunu ortaya çıkarmıştır.

Mali kuralların etkin bir şekilde işlemesi ve ilgili dönemdeki mali performansın tam olarak görülebilmesi için, sağlıklı işleyen ve doğru yönetilen bir muhasebe sistemine gerek duyulmaktadır. Etkin mali kuralın temel özelliklerinden birisi yapısal iyileşmelere zemin hazırlamasıdır. 1999 yılından bu yana IMF'yle yürütülen stand-by düzenlemeleri neticesinde kamu maliyesinde saydamlığın artırılması konusunda önemli reformlar gerçekleştirilmiştir. Fakat, yapısal iyileşmelerin temelinde, tasarlanan mali kuraldan ziyade etkin bir izleme ve yaptırım mekanizmasının bulunması etkili olmuştur. Mali kuralın kendisi ise bazen, yukarıda da ifade edildiği gibi, mali performansın tam olarak görülebilmesine engel teşkil eden kamu maliyesinin kalitesini zedeleyen uygulamalara yol açabilmiştir.

3.2.5. Stand-By Düzenlemelerine İlişkin Genel Değerlendirme

IMF'yle yürütülen stand-by düzenlemeleri ülkemizde mali kural uygulamaları adına verilebilecek en iyi örnektir. Gerçekleştirilen stand-by düzenlemelerinde temel amaç sürdürülebilir bir borç dinamiğine kavuşmak olduğu için, seçilen mali kurallar da bu amaca hizmet edecek şekilde tasarlanmıştır. İhtiyaca binaen riskli alanlara ilişkin alternatif kurallar benimsenmiş ve kuralların çeşitliliği artırılmıştır.

Yasal bir zemine sahip olmasa da, uygulama zemini itibarıyla politik bir taahhütname niteliğine sahip olan stand-by düzenlemeleri çerçevesinde tasarlanan mali kuralların, iç hukukumuzda yer alan mali kurallardan temel farklılığı, etkin bir uygulama mekanizmasının oluşturulmuş olmasıdır. Uygulamadaki bu etkinlik, sağlam bir izleme-değerlendirme sistemiyle garanti altına alınmıştır. Program gözden

geçirmelerinin başarıyla tamamlanabilmesi, hem talep edilen fonların kullanımı hem de ekonomi yönetiminin kredibilitésinin ölçülmesi açısından kritik öneme sahip olmuştur. Yaptırım ve otomatik düzeltme mekanizmaları, izleme-değerlendirme sistemiyle sağlam bir şekilde ilişkilendirilmiş, önceden taahhüt edilen kurallara uyumun sağlanmasına yönelik sıkıntılar ortaya çıktığında politika önlemlerinin alınması gecikmemiştir.

Kuralların etkin bir şekilde uygulanmasına yönelik olarak geliştirilen muhasebe pratiğinin, ülkemizde kamu muhasebe sisteminin uluslararası standartlara uygunluğunun sağlanması açısından önemli katkıları olmuştur.

Ortaya konulan mali kurallara uyum konusunda ekonomi yönetiminin performansı, bu dönemde kamuoyu tarafından yakından takip edilmiş, kamuoyunun maliye politikalarına ilişkin bakış açısı bu göstergeler etrafında şekillenmiştir.

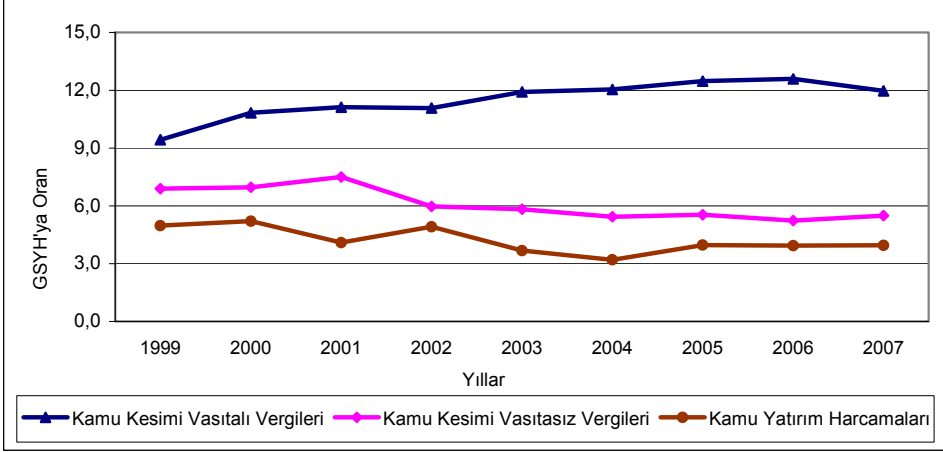
Stand-by düzenlemeleri çerçevesinde uygulanan mali kurallar kuşkusuz kamu maliyesinin sürdürülebilirliğine ilişkin önemli katkılar sağlamıştır. Fakat, katı kural uygulamalarının kamu mali yapısı üzerinde bazı olumsuz ve bozucu etkileri de olmuştur. Mali kurallara uyumun ne ölçüde başarılı olduğunu yansıtan performans göstergeleri, risk algıları ve ekonomi yönetiminin kredibilitésini üzerinde doğrudan etkili olduğundan, bu dönemde mali kurallara uyumun sağlanması, kamu maliyesine ilişkin diğer bütün kıstasların üzerinde tutulmuş, bu da, kamu maliyesinin gerçek performansının görülmesini engelleyen, mali saydamlığı zedeleyici bazı uygulamalara gidilmesine yol açmıştır.

Aynı şekilde, kamu gelir ve harcama politikaları, gelir dağılımında adaletin ve sürdürülebilir bir büyüme ortamının sağlanması yerine, mali kurallara uyumun sağlanması hedefine odaklanmıştır. Bu nedenle, kamu kesimi harcama ve gelir kompozisyonunda bazı bozulmalar olmuştur.

Şekil 3.2 kamu yatırımlarının ve kamu kesimi vergi gelirlerinin vasıtalı-vasıtasız ayrımının GSYH içerisindeki oranlarını göstermektedir. Şekilden de görülebileceği üzere, vasıtalı vergilerin GSYH içerisindeki payı genel bir artış trendi içerisinde olmuşken; vasıtasız vergiler genel bir azalış trendi göstermiştir. Bununla birlikte kamu yatırım harcamaları, harcama tasarrufunun sağlanması açısından iradi

olarak müdahale edilebilecek yegane kalem olduğu için bazı dönemlerde önemli oranda baskılanmıştır.

Şekil 3.2. Kamu Harcama ve Gelir Kompozisyonu (GSYH'ya Oran, Yüzde)



Kaynak: DPT

Not: Oranların hesaplanmasında 1998 bazlı milli gelir serisi temel alınmıştır.

Ayrıca, 1999 ve 2007 yılları arasında gerçekleşen bir defalık gelirler bütçe finansmanı açısından azımsanmayacak düzeylere ulaşmıştır. Bir defalık gelirler, yapısı itibarıyla sadece bir veya birkaç yılla sınırlı olarak gerçekleşen ve gelecekte gerçekleşme garantisi olmayan gelirlerdir. Bu çerçevede, sınırlı süreli ek vergi uygulamaları, özelleştirme gelirleri, lisans satış gelirleri, vergi barışı (affi) neticesinde elde edilen tahsilatlar ve büyük çaplı mülk satışı gelirleri gibi kalemler bir defalık gelirler arasında değerlendirilebilir. Bütçe finansmanı açısından bir defalık gelirlere olan bağımlılığın artması kamu maliyesinin sürdürülebilirliği açısından bazı riskler taşımaktadır. Bu risklerin başında ise, bir defalık gelirler karşılığında finanse edilen harcamaların bir defalık olmaması gelmektedir. Söz konusu gelirler karşılığında yaratılan harcamalarda, bu gelirlerin gerçekleşmemesi durumunda kesintiye gitmek imkanı son derece kısıtlıdır. Bu nedenle, kamu finansmanı açısından son dönemde önemli bir hal alan bir defalık gelirlerin büyük bir kısmı IMF'yle yürütülen gözden geçirme çalışmalarında gelir tanımının dışında tutulmuştur.

Tablo 3.8. Bir Defalık Gelirlere İlişkin Bütçe Gerçekleşmeleri (Milyon YTL)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Ek Vergi Uygulamaları	93	1.360	241	41	553	57	0	0	0
Ek Gelir Vergisi	21	96	6	6	4	0	0	0	0
Ek Faiz Vergisi	0	935	218	24	0	0	0	0	0
Ek Kurumlar Vergisi	30	197	4	2	2	0	0	0	0
Ek Motorlu Taşıtlar Vergisi	41	68	6	3	16	0	0	0	0
Ek Emlak Vergisi	0	65	7	5	530	57	0	0	0
Vergi Barışı	0	0	0	0	2.760	4.500	0	0	0
Diğer Gelirler	0	674	1.533	10	0	0	1.779	8.292	7.706
Telsim Satışı	0	0	0	0	0	0	0	5.388	800
Telekom Nakit Temettü	0	0	0	0	0	0	0	1.388	0
Telekom Özelleştirmesi	0	0	0	0	0	0	1.779	1.516	5.842
Karayolları Arsa Satışı	0	0	0	0	0	0	0	0	1.064
Telekom Lisans Satış Gelirleri	0	339	1.375	0	0	0	0	0	0
Enerji Dağıtım Santralleri Devri	0	53	159	0	0	0	0	0	0
Bedelli Askerlik	0	282	0	10	0	0	0	0	0
TOPLAM	93	2.035	1.774	51	3.313	4.557	1.779	8.292	7.706
TOPLAM / GSYH (Yüzde)	0,1	1,2	0,7	0,0	0,7	0,8	0,3	1,1	0,9

Kaynak: DPT, Maliye Bakanlığı

Notlar:

1. Tabloda yer alan bir defalık gelirler 2006 yılına kadar konsolide bütçe, 2006 yılından sonra ise merkezi yönetim bütçesi gerçekleştirmeleri göz önüne alınarak derlenmiştir.
2. Bir defalık gelirlerin GSYH içerisindeki payı 1998 bazlı milli gelir serisi temel alınarak hesaplanmıştır.

3.3. 5018 sayılı Kanun Çerçevesinde Mali Kural Uygulamaları

IMF'yle yürütülen stand-by çalışmaları çerçevesinde benimsenen sayısal mali kurallar dışında, ülkemiz iç hukukunda da mali kural olarak nitelendirilebilecek bazı uygulamalar bulunmaktadır. 5018 sayılı Kanun, esasında kamu mali yönetim ve kontrol sistemlerinin işleyişine ilişkin genel ilke ve esasları ortaya koymakla birlikte, orta vadeli harcama sistemine geçişin de temelini oluşturmaktadır. 5018 sayılı Kanunun tam olarak yürürlüğe girdiği 2006 yılından bu yana üç yıllık bir perspektifte her yıl Orta Vadeli Program ve Orta Vadeli Mali Planlar hazırlanılmaktadır. Söz konusu Kanunun 16'ncı maddesinde Orta Vadeli Program ve Orta Vadeli Mali Planların hazırlanmasına ilişkin esaslar düzenlenmiştir. İlgili maddede, merkezi yönetim bütçesi hazırlık sürecinin makro politikaları, ilkeleri, hedef ve gösterge niteliğindeki temel ekonomik büyüklükleri içerecek şekilde DPT Müsteşarlığınca hazırlanan Orta Vadeli Programın Bakanlar Kurulu kararıyla kabul edilmesiyle başlayacağı; Orta Vadeli Programla uyumlu olmak üzere, gelecek üç yıla

ilişkin toplam gelir ve gider tahminleriyle birlikte hedef açık ve borçlanma durumu ile kamu idarelerinin ödenek teklif tavanlarını içeren ve Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanan Orta Vadeli Mali Planın, Yüksek Planlama Kurulu tarafından karara bağlanacağı belirtilmektedir.

Orta Vadeli Mali Planda ilk yıl için ortaya konulan harcama tavanları bütçe süreci açısından bağlayıcı, diğer yıllara ilişkin olarak belirlenen rakamlar ise gösterge niteliğindedir.

Tablo 3.9. OVMP-Bütçe Karşılaştırması (Milyon YTL)

	2006		2007		2008	
	(OVMP)	(Bütçe)	(OVMP)	(Bütçe)	(OVMP)	(Bütçe)
Merkezi Yönetim Bütçe Giderleri	160.143	174.322	189.877	204.989	225.859	222.553
Merkezi Yönetim Faiz Dışı Giderler	111.212	128.062	145.777	152.043	166.559	166.553
I. Personel Giderleri	35.202	36.021	40.418	43.670	47.855	48.672
II. SGK Devlet Primi Giderleri	4.895	4.975	9.820	10.102	6.212	6.405
III. Mal ve Hizmet Alım Giderleri	16.469	17.721	14.189	15.587	18.752	22.905
IV. Faiz Giderleri	48.931	46.260	44.100	52.946	59.300	56.000
V. Cari Transferler	36.590	49.108	59.181	60.863	72.807	69.207
VI. Sermaye Giderleri	12.283	12.452	13.293	12.104	12.403	11.775
VII. Sermaye Transferleri	1.275	1.834	3.302	3.647	2.553	2.084
VIII. Borç Verme	3.386	4.256	3.740	3.695	4.211	3.934
IX. Yedek Ödenekler	1.112	1.695	1.833	2.375	1.765	1.571

Kaynak: DPT, Maliye Bakanlığı

5018 sayılı Kanunla getirilen bu uygulama, harcama kuralına benzer nitelikler taşımakla birlikte, pratikte bütçe hazırlık aşamasında ilk yıl için bağlayıcı olan harcama tavanına dahi sadık kalınmadığı görülmektedir.

Bu durumun temel sebebi, ülkemizde harcama programlarının uzun dönemli bir perspektif göz önüne alınmaksızın hızlı bir şekilde değiştirilmesi ve yeni harcama kararlarının yeterli fayda-maliyet analizleri yapılmaksızın uygulamaya konulmasıdır. 5018 sayılı Kanununun 14'üncü maddesiyle merkezi yönetim kapsamındaki kamu idarelerine, gelir azaltıcı veya gider artırıcı düzenlemelerin mali yükünü, orta vadeli program ve mali plan çerçevesinde, en az üç yıllık bir dönem için hesaplama ve ilgili tasarımlara ekleme yükümlülüğü getirilmiştir. Sosyal güvenlik sistemine yönelik kanun tasarımlarında ise en az yirmi yıllık aktüeryal hesaplara yer verileceği hükme

bağlanmıştır. 5018 sayılı Kanununun 14'üncü maddesiyle ortaya konulan bu ilkenin ülkemiz kamu mali sisteminde gerektiği gibi anlaşılıp uygulanabildiğini söylemek güçtür. Yeni bir harcama kararının alınması aşamasında, eş düzeyli bir gelir artırıcı veya harcama kısıcıcı düzenleme öngörülerek harcama kararının ortaya çıkaracağı ilave mali yük dengelenmemektedir.

2005 yılından bu yana herhangi bir orta vadeli mali perspektif öngörülmeden uygulamaya konulan harcama kararlarının toplam mali boyutu 2008 yılı sonu itibarıyla GSYH'ya oran olarak yüzde 3,9 seviyesine ulaşmıştır. Bununla birlikte, alınan birçok harcama kararı yapılan maaş ve ücret iyileştirmeleri, özürllülere aylık bağlanması, SSK prim indirimi gibi yürürlüğe konulduktan sonra kaldırılması yönündeki esnekliklerin son derece zayıf olduğu harcama kararlarından oluşmaktadır.

Bütün eksikliklerine rağmen, 5018 sayılı Kanunla getirilen orta vadeli harcama sisteminin gerek izleme-değerlendirme, gerekse yaptırım ve otomatik düzeltme mekanizmalarıyla desteklenmesi, gelecekte genel bir harcama kuralının benimsenme ve uygulama kapasitesini artıracaktır.

3.4. Yerel Yönetimlere İlişkin Mali Kural Uygulamaları

Yerel yönetim kademelerinde uygulanmak üzere tasarlanmış ve iç hukuka aktarılmış mali kurallar, 03.07.2005 tarihli ve 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 28.03.2002 tarihli ve 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanunla düzenlenmiştir.

5393 sayılı Belediye Kanununun 68'inci maddesinin (a) bendinde, dış borçlanmanın sadece yatırım programında yer alan projeler için kullanılabilceği hükme bağlanarak sadece dış borçlanma için söz konusu olan bir altın kural benimsenmiştir. Bir çeşit borçlanma kuralı sayılabilecek bu hükmün yanında, aynı maddenin (d) bendinde, iç ve dış borç stoku toplamına, geçmiş yıl kesinleşmiş gelirlerin 213 sayılı Vergi Usul Kanununa göre belirlenecek yeniden değerlendirme oranıyla artırılacak miktarı kadar bir üst tavan belirlenmiş ve bu tavanın büyükşehir belediyeleri için 1,5 katı nispetinde uygulanacağı hükme bağlanmıştır. Fakat, bu maddenin (f) bendiyle, belediyelerin ileri teknoloji ve büyük tutarda maddi kaynak

gerektiren altyapı yatırımlarında DPT Müsteşarlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca kabul edilen projeleri için yapılacak borçlanmaların (d) bendindeki miktarın hesaplanmasında dikkate alınmayacağı belirtilmiştir.

Belediyelerin iç borçlanmasına ilişkin sayısal bir üst limit belirlenmemekle birlikte, ilgili maddenin (e) bendiyle geçmiş yıl kesinleşmiş gelirlerinin Vergi Usul Kanununa göre belirlenecek yeniden değerlendirme oranıyla artırılacak miktarının yüzde 10'una kadar olan borçlanmalar belediye meclisi kararına, yüzde 10 düzeyini aşan borçlanmalar ise belediye meclisinin salt çoğunlukla almış olduğu kararın İçişleri Bakanı tarafından onaylanması şartına bağlanmıştır.

Ayrıca, 5393 sayılı Kanunun 49'uncu maddesinde belediyelerin yıllık toplam personel giderlerinin, gerçekleşen geçmiş yıl bütçe gelirlerinin Vergi Usul Kanununa göre belirlenecek yeniden değerlendirme katsayısıyla çarpımı sonucu bulunacak miktarın yüzde 30'unu aşamayacağı; nüfusu 10.000'in altında olan belediyelerde bu oranın yüzde 40 olarak uygulanacağı hükme bağlanmıştır.

4749 sayılı Kanunun sekizinci maddesinde ise, dış kredi borçlusu yerel yönetimlerin, Hazine Müsteşarlığı garantisi altında sağlanan dış kredilere ilişkin geri ödemeler için gereken tutarı yılı bütçelerinde yatırım harcamalarına kıyasla öncelikli olarak ayırmakla mükellef oldukları hükme bağlanmıştır.

Yerel yönetim kademelerinde uygulanmakta olan mali kurallar, borçlanma ve borç stokunun belirli bir düzeyle sınırlandırılması üzerine yoğunlaşmaktadır. Hukuki zemine sahip sayısal mali kural uygulamaları söz konusu olduğunda, ülkemiz açısından akla ilk gelen örnek yerel yönetim kademelerinde uygulanan mali kurallardır. Fakat, mali kuralların etkin bir biçimde uygulanmasına temel oluşturan kıstaslar göz önünde tutulduğunda, belirlenen mali kuralların hukuki zemini olsa da, uygulama ayaklarının son derece zayıf kaldığı görülmektedir. Bu bakımdan ülkemizde yerel yönetimler için tasarlanan mali kurallar, etkin olmayan mali kural uygulamasına örnek olarak verilebilirler.

Bu durumun ortaya çıkmasının temel nedenleri şu şekilde sıralanabilir:

- i. Yerel mali yönetim, teknik kapasite bakımından oldukça sınırlı düzeydedir. Yerel mali sistemin hesap verebilirliği tam olarak

sağlanamamıştır. Bu doğrultuda, belediyelerde uygulanmakta olan sağlam bir bütçe süreci bulunmamaktadır.

- ii. Mali kuralların sağlıklı bir şekilde uygulanabilmesi için etkin bir muhasebe sistemine ihtiyaç duyulmaktadır. Ancak, yerel yönetimlerin muhasebe kapasitesi son derece sınırlıdır. 5018 sayılı Kanun çerçevesinde, yerel yönetimlerin de dahil olduğu genel yönetim kapsamı için uluslararası standartlara uygun ortak bir muhasebe sistemi geliştirilmeye çalışılmaktadır. Fakat belediyelerin çizgi altı ve çizgi üstü işlemlerinin tümünü kapsayan sağlam bir muhasebe sistemi henüz kurulamamıştır. Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü tarafından yayımlanan mahalli idare istatistikleri, 2006 yılından itibaren üçer aylık çizgi üstü dengeleri kapsamakta; ancak, finansman ve borç stoklarına ilişkin düzenli olarak yayımlanan herhangi bir istatistiki derleme yapılmamaktadır. Ayrıca, belediyeler için ilgili mevzuatlarında yer bulan ve geçmişten beri uygulanan bir takım muhasebe yaklaşımları da uluslararası muhasebe uygulamalarıyla paralel değildir. Örneğin, belediye borçlanması mevcut muhasebe pratiğinde olağan bir belediye geliri olarak görülmekte, muhasebe uygulamalarında gelir-harcama ve finansman arasında herhangi bir ilişki bulunmamaktadır.
- iii. Uygulanması gereken mali kuralları izleyecek ve değerlendirecek bir otorite belirlenmemiştir.
- iv. Mali kurallara uyumun sağlanmaması durumunda önceden tanımlanmış yaptırımlar veya otomatik düzeltme mekanizmaları bulunmamaktadır.
- v. Mali kurallara uyumu güçleştirecek düzeyde belirsizlik arz eden muafiyet hükümleri getirilmiştir. Bir taraftan her belediyenin toplam borç stoku için geçmiş yıl gelirlerinin yeniden değerlemesi kadar bir üst tavan belirlenirken, diğer taraftan harcamalarının önemli bir kısmı büyük altyapı yatırımlarından oluşan belediyelerin, ileri teknoloji ve

büyük tutarda maddi kaynak gerektiren altyapı yatırımlarındaki projelerinden DPT Müsteşarlığının teklifi üzerine Bakanlar Kurulunca kabul edilenlerde belirlenen tavanın dikkate alınmaması, borçlanma kuralının uygulama alanının kalmadığını göstermektedir.

4. HESAPLANABİLİR GENEL DENGE ANALİZİ

Bu bölümde, hesaplanabilir genel denge yaklaşımı kullanılarak, mali kural alternatiflerinin 2008-2013 dönemi için ortaya çıkaracağı ekonomik sonuçlar değerlendirilecektir. Alternatif senaryolar, bir baz senaryodan ve beş farklı kural alternatifinden oluşmaktadır. Baz senaryo oluşturulurken 2008 yılı için GSYH'ya oran olarak yüzde 2 düzeyinde bir program tanımlı faiz dışı fazla verileceği, bu yıldan sonra ise faiz dışı fazla politikasından vazgeçileceği ve herhangi bir mali kuralın uygulanmayacağı varsayılmıştır. Diğer beş alternatif senaryoda ise, 2013 dönemine kadar uygulanacak alternatif faiz dışı fazla patikaları ile kamu harcamaları toplamına GSYH'ya oran olarak tavan konulması uygulamaları ele alınmıştır.

4.1. Modelin Matematiksel Yapısı

Mali kural alternatiflerinin yaratacakları ekonomik sonuçların değerlendirilebilmesi amacıyla tasarlanan hesaplanabilir genel denge modeli, Walrasyan bir yapıda olup; dokuz üretim sektörü, kayıtlı ve kayıtdışı istihdam kategorileri ve kamu kesiminin de yer aldığı dışa açık bir reel ekonomiyi temel almaktadır.

Genel denge modeli dokuz sektörlü sosyal hesaplar matrisi üzerine kurgulanmıştır. Söz konusu sektörler tarım, madencilik, tüketim malları imalatı, ara malı imalatı, sermaye malları, enerji, inşaat, özel hizmetler ve kamu hizmetlerinden oluşmaktadır.

Sektörel sermaye ve işgücü toplamları temel üretim faktörleri olarak tanımlanmış olup; üretim faaliyeti, ara girdileri ve üretim faktörlerinin birleşik ürünü olan girdileri kullanan temsili bir firma tarafından gerçekleştirilmektedir. Sermaye üretim faktörü, üretim süreci üzerindeki farklı düzeydeki etkilerinin doğru bir şekilde yansıtılması amacıyla, üretim sürecinin farklı aşamalarında devreye giren kamu sermayesi ve özel sermaye olarak iki ana kategoriye ayrıştırılmıştır. Kamu sermayesi sektöre özel varsayılmış ve sektörel dağılımı sabitlenmiştir. Özel sermaye ise sektörel kar oranlarındaki farklılaşmaya göre sektörler arasında mobil bir şekilde modellenmiştir. İşgücü üretim faktörü ise kayıtlı ve kayıt dışı olmak üzere ikiye

ayrıştırılmıştır. Kayıtlı işgücünün ücret düzeyi asgari ücret uygulaması dikkate alınarak sabitlenmiştir. Kayıt dışı işgücünün ücret düzeyi ise serbest bırakılmıştır. Bir başka ifadeyle model kurgusunda üretim sürecine dahil olan işgücünün tamamı istihdam edilinceye kadar kayıt dışı işgücü ücreti azalmaktadır.

Modelin analitik yapısının açıklandığı bu bölümde cebirsel ifadelerde kullanılan i ve j endeksleri, sosyal hesaplar matrisinin kapsadığı dokuz ana sektör olan tarım, madencilik, tüketim malları imalatı, ara malları imalatı, sermaye malları imalatı, enerji, inşaat, özel hizmetler ve kamu hizmetleri sektörlerini göstermektedir.

Üretim sürecinin çok aşamalı kurgusu, birincil olarak Leontieff üretim yapısı içerisinde ara girdilerin ve katma değerlerin toplam üretimi oluşturmasına dayanmaktadır. Cebirsel ifadesiyle bu üretim yapısı aşağıdaki gibi gösterilmektedir:

$$XS_i = \min \left[\frac{V_i}{b_{0i}}, \frac{a_{1i}XS_1}{b_{1i}}, \frac{a_{2i}XS_2}{b_{2i}}, \dots, \frac{a_{ji}XS_j}{b_{ji}} \right] \quad (1)$$

Bu denklemde, XS_i , i sektöründeki toplam üretim miktarını; V_i , i sektörünün katma değerini; a_{ji} , i sektörünün toplam üretimi içerisinde j sektörden kullanılan ara girdi miktarının payını gösteren input-output katsayısını; b_{ji} , ise rastsal sabitleri ifade etmektedir. Leontieff üretim fonksiyonu, üretim fonksiyonunun sabit ikame esnekliğinin (CES: constant elasticity of substitution) sıfıra eşit olduğu özel bir halidir. Bu fonksiyon yapısında üretim sürecinde kullanılan farklı girdiler tam tamamlayıcıdır ve birbirleri yerine ikame edilebilmeleri mümkün değildir. Bir başka deyişle, bu üretim yapısı kurgusunda sektörün toplam üretimi içerisinde sektörel katma değer ve diğer sektörlerden kullanılan ara girdilerin miktarının payı sabit kabul edilmektedir. Bu üretim yapısı input-output modellerinde kullanılan temel yapıdır.

Sektörel katma değer belirlenmesi ise özel sektör sermayesi, kamu sermayesi, kayıtlı işgücü ve kayıt dışı işgücü üretim faktörlerinin kullanıldığı üç aşamalı bir üretim yapısına dayanmaktadır.

Bu üretim sürecinin birinci aşamasında, her bir sektör için kayıtlı ve kayıt dışı işgücü üretim faktörleri sabit ikame esnekliği yapısı altında C_i birleşik işgücü girdisini üretmektedir. Bu üretim aşağıdaki gibi gösterilmektedir:

$$C_i = \bar{A}_{C_i} \left[\beta_{C_i} L F_i^{-\rho_{C_i}} + (1 - \beta_{C_i}) L I_i^{-\rho_{C_i}} \right]^{-1/\rho_{C_i}} \quad (2)$$

Bu denklemde, \bar{A}_{C_i} , i sektörü birleşik işgücü girdisi üretimindeki faktör üretkenliği katsayısını; $L F_i$ ve $L I_i$, sırasıyla i sektöründe istihdam edilen kayıtlı ve kayıt dışı işgücünü; β_{C_i} , kayıtlı işgücünün birleşik işgücü girdisi üretimi gelirinden aldığı payı; ρ_{C_i} , ise üretim fonksiyonunun ikame esnekliği katsayısını göstermektedir. Bu üretim yapısı içerisinde, kayıtlı ve kayıt dışı işgücü faktörlerinin görece fiyatlarındaki yüzde değişmeye göre, kar maksimizasyonu koşulu altında bu faktörlerin kullanım düzeylerinin birbirine oranındaki yüzde değişim olarak tanımlanan ikame esnekliği, $\sigma_{C_i} = 1/(1 + \rho_{C_i})$ şeklinde hesaplanmaktadır.

Üretim sürecinin ikinci aşamasında ise özel sermaye üretim faktörüyle birleşik işgücü girdisi yine sabit ikame esnekliği üretim yapısı altında J_i birleşik girdisini üretmektedir. Bu üretim yapısı cebirsel ifadesiyle aşağıda yer almaktadır:

$$J_i = \bar{A}_{J_i} \left[\beta_{J_i} C_i^{-\rho_{J_i}} + (1 - \beta_{J_i}) K P_i^{-\rho_{J_i}} \right]^{-1/\rho_{J_i}} \quad (3)$$

Yukarıda yer alan denklemde, \bar{A}_{J_i} , i sektörü birleşik J_i girdisi üretimindeki faktör üretkenliği katsayısını; $K P_i$, i sektöründe kullanılan özel sektör sermayesi üretim faktörünü; β_{J_i} , birleşik işgücü girdisi C_i 'nin, J_i üretimi gelirinden aldığı payı; ρ_{J_i} , ise üretim fonksiyonunun ikame esnekliği katsayısını göstermektedir.

Üretim sürecinin son aşaması olan üçüncü aşamasında ise toplam sektörel katma değer, birleşik J_i girdisiyle kamu sektörü sermayesinin Cobb-Douglas üretim yapısına sahip bir fonksiyonuyla belirlenmektedir. Bu üretim yapısı aşağıda yer aldığı gibidir:

$$V_i = A_{V_i} J_i^{\alpha_i} K G_i^{(1-\alpha_i)} \quad (4)$$

Bu denklemde, V_i , i sektöründe toplam katma değeri; A_{Vi} , katma değer in üretilmesi sürecindeki faktör üretkenliği katsayısını; α_i , birleşik J_i girdisinin yaratılan toplam katma değer gelirinden aldığı payı göstermektedir. Cobb-Douglas üretim fonksiyonu sabit ikame esnekliği fonksiyonunun, ikame esnekliğinin bire eşit olduğu özel bir versiyonudur.

Faktör üretkenliği katsayısını gösteren A_{Vi} parametresindeki değişim, iki farklı dönem arasında ekonomik büyümenin üretim faktörleri miktarının artışı dışında kalan kaynağını, yani üretkenlik düzeyindeki değişimin ekonomik büyümeye katkısını ifade etmektedir. Çalışmada toplam faktör üretkenliği katsayısı içsel bir değişken olarak modele dahil edilerek, ekonomideki toplam kamu sermaye stoku miktarıyla, toplam özel sermaye stoku / toplam işgücü oranının ölçüğe göre azalan getiriye sahip Cobb-Douglas üretim yapısına sahip bir fonksiyonu olarak modellenmiştir. Bu modelleme kurgusu, kamu sermayesinin altyapı niteliği taşıması nedeniyle ekonomideki üretkenliği artırdığı ve özel sermaye / işgücü oranının ekonomideki sanayileşme ve dolayısıyla teknolojik gelişme düzeyinin bir göstergesi olarak kullanılabilceği varsayımlarına dayanmaktadır. Bu yapı aşağıda yer aldığı gibidir:

$$A_{Vi} = A_{TFPi} \left(\sum_j KG_j \right)^{\alpha_{TFPi}} \left(\frac{\sum_j KP_j}{\sum_j (FL_j + IL_j)} \right)^{\beta_{TFPi}} \quad (5)$$

Bu denklemde, A_{TFPi} , i sektöründeki sabit faktör üretkenliği katsayısını; α_{TFPi} , toplam kamu sermayesi miktarının toplam faktör üretkenliği esnekliğini; β_{TFPi} , toplam özel sermaye stoku / toplam işgücü oranının toplam faktör üretkenliği esnekliğini göstermektedir. Bu kurguda, $\alpha_{TFPi} + \beta_{TFPi} < 1$ eşitsizliğinin sağlanması ölçüğe göre azalan getiriye ifade etmektedir. Bir başka ifadeyle, toplam kamu sermayesi stoku miktarı ve toplam özel sermaye stoku / toplam işgücü oranı ikiye katlandığında toplam faktör üretkenliği iki kattan daha az artmaktadır.

Bu üretim yapısı kurgusu altında, kar maksimizasyonu koşulları üretimin birincil girdileri için girdi talebi fonksiyonlarını vermektedir. Orijinal kurgusunda

gönüllü olmayan işsizliğin yer almadığı ve işgücü talebiyle işgücü arzının birbirine tam eşit olacak şekilde dengeye geldiği neo-klasik bir model kurgusu içerisinde işsizliğin nasıl modellendiği gerçekçi sonuçlar elde etmek açısından son derece önemlidir. Neo-klasik yapıda işsizlik, kayıtlı işgücü piyasasıyla kayıt dışı işgücü piyasasında hareket eden bir yapıda modellenmiştir. Bir başka ifadeyle, ücret katılığı nedeniyle kayıtlı işgücü piyasasında iş bulamayanların, ücretlerin esnek olduğu kayıt dışı işgücü piyasasında iş bulunduğu varsayılmıştır. Bu yöntemin kullanılması, neo-klasik kurgu içerisinde reel ekonomide mevcut olan işsizliği modellemek açısından uygun bir yoldur. Ancak, bu çalışmada işsizliğin bir bölümünün üretim sürecine hiç dahil edilmemesi, yani işgücü piyasasında toplam işgücünün belirli bir oranında sürekli kurgusal bir dengesizliğin yer alması varsayımı esas alınmıştır. Bu kurgu altında, toplam işsizlik yapısal işsizliği yansıtan ve üretim sürecine hiç dahil edilmeyen gönüllü olmayan işsizlikle, üretim sürecine dahil olan ve kayıtlı işgücü piyasasıyla kayıt dışı işgücü piyasası arasında hareket eden kayıtlı sektör işsizliğinin toplamı olarak ele alınmıştır. Böylelikle, modele kurgusal olarak da olsa işsizlikle ilgili bir miktar katılık eklenmiş olmaktadır. İşgücü piyasasının burada açıklanan yapısı denklemsel şekliyle aşağıda yer almaktadır:

$$UNEMP_{TOT} = UNEMP_{IV} + UNEMP_F \quad (6)$$

$$\bar{L}_{TOT}^S = \bar{L}_F^S + \bar{L}_I^S + UNEMP_{IV} \quad (7)$$

$$UNEMP_{IV} = rtIVUNEMP \cdot \bar{L}_{TOT}^S \quad (8)$$

$$UNEMP_F = \bar{L}_F^S - \sum_i L_{F,i}^D \quad (9)$$

$$\sum_i L_{I,i}^D = \bar{L}_I^S + UNEMP_F \quad (10)$$

Burada, $UNEMP_{TOT}$, toplam işsizlik düzeyini; $UNEMP_{IV}$, toplam işgücü içerisinde sabit bir paya sahip olduğu varsayılan gönüllü olmayan işsizliği; $UNEMP_F$, kayıtlı işgücü piyasasında iş bulamayıp kayıt dışı işgücü piyasasında istihdam edildiği varsayılan kayıtlı sektör işsizliğini; \bar{L}_{TOT}^S , toplam işgücü arzını; \bar{L}_F^S ve \bar{L}_I^S , sırasıyla kayıtlı ve kayıt dışı işgücü arzını; $\sum_i L_{F,i}^D$ ve $\sum_i L_{I,i}^D$, sırasıyla kayıtlı

ve kayıt dışı toplam işgücü talebini; $rIVUNEMP$, ise gönüllü olmayan işsizliğin toplam işgücü arzına oranını göstermektedir.

Hanehalklarının birincil gelir kaynakları kayıtlı ve kayıt dışı çalışanlara yapılan ödemeler ve sermaye faktörünün karşılığı olarak firmalar tarafından dağıtılan karlardan oluşmaktadır. Ancak, hanehalklarının gelirleri arasında transfer nitelikli ikincil gelir unsurları da vardır. Bu bağlamda toplam hanehalkı geliri aşağıda yer almaktadır:

$$YHH = (1 - sstax)\overline{W}_F \sum_i LF_i^D + W_I \sum_i LI_i^D + EtrHH + GtrHH + SSITrHH + \varepsilon \cdot ROWtrHH \quad (11)$$

Bu denklemde, $ssntax$, sosyal güvenlik işçi primi oranını; $EtrHH$, firmalardan hanehalklarına yapılan net kar transferlerini; $GtrHH$, devletten hanehalkına yapılan transferleri; $SSITrHH$, sosyal güvenlik kurumları tarafından hanehalklarına yapılan transferleri; $ROWtrHH$, ise işçi döviz gelirlerini göstermektedir. Firmalardan hanehalklarına yapılan transferler ise aşağıdaki gibidir:

$$EtrHH = (1 - corpt) \sum_i (PROFP_i + PROFG_i) - EERPtrROW - NFIG \\ + GtrEE + ir_D GDD - ir_{FP} \varepsilon PFD + \varepsilon ROWtrEE \quad (12)$$

Yukarıda yer alan denklemde, $PROFP_i$ ve $PROFG_i$, sırasıyla i sektöründeki kamu ve özel sermaye getirisini; $corpt$, kurumlar vergisi oranını; $EERPtrROW$, firmalar net yurt dışına kar transferini; $NFIG$, kamu kesimi faktör gelirini; $GtrEE$, üretim teşviklerini yani KİT'lerin görev zararlarını; ir_D ve ir_{FP} , sırasıyla kamu kesimi yurtiçi borç faizi oranı ve özel sektör dış borç faizi oranını, GDD ve PFD , sırasıyla kamu kesimi iç borç stoku ve özel sektör dış borç stokunu; $ROWtrEE$, ise firmaların yurt dışından sağladıkları döviz gelirlerini göstermektedir. Bu kurguda firmalar, elde ettikleri kamu sermayesi ve özel sermaye geliri üzerinden öncelikle kurumlar vergisini ödemekte, kamu gelirlerinin sabit oranı kadar üretim teşviki geliri elde etmekte, kamu kesiminden faiz geliri elde etmekte, dış alemden döviz geliri elde etmekte, kamu sermayesi gelirinin sabit oranlı bir bölümünü faktör geliri olarak kamu kesimine aktarmakta, özel sermaye gelirinin sabit oranlı bir bölümünü kar transferi olarak dış aleme aktarmakta, özel sektör dış borcu üzerinden dış aleme faiz

ödemesi yapmakta, geri kalan net karı ise firmaların sahibi olan hanehalklarına aktarmaktadır.

Hanehalklarının harcanabilir gelirlerinin sabit bir oranında tasarruf yaptığı varsayılmaktadır. Geri kalan kısım ise özel tüketim harcaması olarak kullanılmaktadır. Buna göre özel kesim tasarrufu ve özel kesim tüketimi aşağıda yer aldığı gibidir:

$$PRSAV = mps \cdot (1 - htax) \cdot YHH \quad (13)$$

$$PRIVCON = (1 - mps) \cdot (1 - htax) \cdot YHH \quad (14)$$

Burada, $PRSAV$ ve $PRIVCON$, sırasıyla özel kesim tasarrufu ve özel kesim tüketimini; mps , özel kesim marjinal tasarruf eğilimini; $htax$, model kurgusunda gelir vergisi ve vergi dışı gelirin toplamından oluşan hanehalkı vergisinin toplam hanehalkı gelirine oranını göstermektedir. Özel sektör tüketiminin sektörler arasında dağılımının ise kalibrasyonla belirlenmiş dışsal sabit oranlara göre gerçekleştiği varsayılmıştır. Buna çerçevede sektörel özel tüketim şu şekildedir:

$$CD_i = cles_i \cdot \frac{PRIVCON}{PC_i} \quad (15)$$

Yukarıdaki denklemde, CD_i , i sektörü ürünlerinin özel tüketim amacıyla kullanılan miktarını, $cles_i$, özel tüketim amacıyla kullanılan ürünler içerisinde i sektörü ürünlerinin payını, PC_i , ise i sektörü birleşik ürünün fiyatını göstermektedir.

Sektörel birleşik ürün düzeyi yurtiçi satışlar ve ithalatın bir birleşimi olarak eksik ikame edilebilirlik kurgusu altında Armington fonksiyonuna göre belirlenmektedir. Armington fonksiyonu cebirsel ifadesiyle aşağıdaki gibi gösterilmektedir:

$$CC_i = A_{CC_i} \left[\beta_{CC_i} M_i^{-\rho_{CC_i}} + (1 - \beta_{CC_i}) DC_i^{-\rho_{CC_i}} \right]^{\frac{1}{\rho_{CC_i}}} \quad (16)$$

Burada, CC_i , i sektöründeki birleşik ürün düzeyini, A_{CC_i} , armington fonksiyonu üretkenlik katsayısını, β_{CC_i} , i sektöründeki birleşik ürün toplam değeri ($PC_i \cdot CC_i$) içinde ithalatın toplam değerinin ($P_i^M \cdot M_i$) payını; ρ_{CC_i} , ise ikame

esnekliği parametresini göstermektedir. Genel denge modellerinde ithalatın modellenmesi tutarlı sonuçlar elde etmek açısından son derece önemlidir. İki uç yaklaşımdan birincisi, ithal edilen mallarla yurtiçinde üretilen malların birbirini tam olarak ikame edebilecekleri, yani ithalat ürünlerinin tam rekabetçi olduğu varsayımına dayanmaktadır. İkinci alternatif yaklaşımda ise ithal edilen mallarla yurtiçinde üretilen malların tam tamamlayıcı olduğu, yani ithalat ürünlerinin bütünüyle rekabetçi olmadığı varsayılmaktadır. Armington kurgusunda ise bu iki uç arasında bir yol seçilmekte ve ithalat ürünleriyle yurtiçinde üretilen ürünler arasında eksik ikame edilebilirlik olduğu varsayılmaktadır. İkame edilebilirlik düzeyiye seçilen ρ_{CCi} parametresinin alacağı değere bağlıdır. Esneklik parametresi de modellenen ülkenin özelliklerine göre daha yüksek veya daha düşük ikame edilebilirliğin modellenebileceği şekilde seçilebilir.

Son dönemlerde, genel denge modellerinde ihracatın modellenmesinde de benzer bir denklem yapısı kullanılmaya başlanmış olup bu yapıya da sabit dönüşüm esnekliği fonksiyonu denmektedir. Bu fonksiyon da yurtiçinde gerçekleştirilen üretimin iç ve dış piyasalara arz edilen oranlarının belirlenmesinde eksik ikame edilebilirliğe dayalı bir dönüşüm yapısı kullanılmaktadır. Bu çalışmada da ihracatın belirlenmesi sabit dönüşüm esnekliği fonksiyonuyla modellenmiştir. Sabit dönüşüm esnekliği fonksiyonu aşağıda yer aldığı gibidir:

$$XS_i = A_{ii} \left[\beta_{ii} E_i^{\rho_{ii}} + (1 - \beta_{ii}) DC_i^{\rho_{ii}} \right]^{\frac{1}{\rho_{ii}}} \quad (17)$$

Bu denklemde, A_{ii} , sabit esneklik fonksiyonu üretkenlik katsayısını; β_{ii} , i sektöründeki yurtiçi üretim toplam değeri içerisinde ($PX_i \cdot XS_i$) ihraç edilen kısmın değerinin ($P_i^E \cdot E_i$) payını; ρ_{ii} , ise dönüşüm esnekliği parametresini göstermektedir.

Tıpkı özel tüketimde olduğu diğer nihai kullanım unsurlarının sektörel dağılımının modellenmesinde de kalibrasyonda hesaplanmış sabit sektörel dağılım oranları kullanılmıştır. Buna göre, kamu tüketimi, özel yatırım ve kamu yatırımının sektörel dağılımları da cebirsel ifadesiyle aşağıdaki gibidir:

$$GD_i = gles_i \cdot \frac{GOVCON}{PC_i} \quad (18)$$

$$ID_i = idles_i \cdot \frac{PRINV}{PC_i} \quad (19)$$

$$GID_i = gides_i \cdot \frac{GINV}{PC_i} \quad (20)$$

Burada, GD_i , ID_i ve GID_i , sırasıyla i sektörü ürünlerinden kamu tüketimi, özel yatırım ve kamu yatırımı olarak kullanılan miktarlarını göstermektedir. $gles_i$, $idles_i$ ve $gides_i$, ise sırasıyla kamu tüketimi, özel yatırım ve kamu yatırımı olarak kullanılan ürünler içerisinde i sektörü ürünlerinin payını göstermektedir.

Kamu tüketiminin toplam miktarı ise kamu gelirinun sabit bir oranı olarak modellenmiştir. Bu varsayım çerçevesinde toplam kamu tüketimi aşağıda yer verildiği gibidir:

$$GOVCON = gcr \cdot GREV \quad (21)$$

Burada, $GOVCON$, toplam kamu tüketimini; $GREV$, kamu gelirlerini; gcr , ise kamu tüketiminin kamu gelirleri içindeki payını göstermektedir.

Kamu gelirleri ise, üretim vergisi, satış vergisi, gümrük vergisi, ihracat vergisi, kurumlar vergisi, hanehalkı vergisi ve faktör gelirlerinden oluşmaktadır. Toplam kamu gelirleri aşağıda yer aldığı gibidir:

$$GREV = \sum_i prot_i \cdot PX_i \cdot XS_i + \sum_i salt_i (P_i^D \cdot DC_i + P_i^M \cdot M_i) + \sum_i tm_i \cdot P_i^{WM} \cdot \varepsilon \cdot M_i + \sum_i te_i \cdot P_i^{WE} \cdot \varepsilon \cdot E_i + \sum_i corpt \cdot (PROFP_i + PROFG_i) + htax \cdot YHH + rtnfig \cdot (1 - corpt) \cdot \sum_i PROFG_i \quad (22)$$

Bu denklemde, $prot_i$, $salt_i$, tm_i , te_i , $corpt$ ve $htax$, sırasıyla üretim vergisi, satış vergisi, gümrük vergisi, ihracat vergisi, kurumlar vergisi ve hanehalkı vergisi oranlarını göstermektedir. $rtnfig$, ise kamu faktör gelirinin kamu sermayesi kurumlar vergisi sonrası karına oranını göstermektedir.

SGK gelirleri işçi ve işveren primi gelirleri toplamından oluşmaktadır. SGK harcamaları ise model kurgusu içerisinde GSYH'ya oran olarak sabitlenmektedir. SGK ödemeleriyle SGK gelirleri arasındaki fark devlet tarafından SGK'ya yapılan transfer miktarını vermektedir. SGK hesapları model kurgusu içerisinde aşağıdaki şekilde ifade edilmiştir:

$$SSIREV = \sum_i prt_i \cdot \bar{W}_F \cdot FL_i + \sum_i sst \cdot W_F \cdot FL_i \quad (23)$$

$$SSltrHH = rtSSltrHH \cdot GDP \quad (24)$$

$$GtrSSI = SSltrHH - SSIREV \quad (25)$$

Burada, $SSIREV$, toplam sosyal güvenlik gelirini; prt_i , i sektöründeki işveren prim oranını; sst ortalama sosyal güvenlik işçi primi oranını; $rtSSltrHH$, sosyal güvenlik ödemelerinin GSYH'ya oranını; $GtrSSI$, ise sosyal güvenlik açığının finansmanı için SGK'ya yapılan transferi göstermektedir.

Kamu kesiminin sosyal güvenlik kurumuna açık transferi ve faiz ödemeleri dışında kalan diğer transferleri ise hanehalkına yapılan diğer transferler ve firmalara yapılan üretim teşviklerinden (KİT görev zararları) oluşmaktadır. Model kurgusunda hanehalkına yapılan ve firmalara yapılan üretim teşviklerinin kamu gelirlerine oranı sabitlenmiştir. Bu yapı aşağıda yer aldığı gibidir:

$$GtrHH = rtGtrHH \cdot GREV \quad (26)$$

$$GtrEE = rtGtrEE \cdot GREV \quad (27)$$

Burada, $rtGtrHH$ ve $rtGtrEE$, sırasıyla hanehalklarına yapılan transferlerin ve üretim teşviklerinin kamu gelirlerine oranını göstermektedir.

Kamu kesimi için mali hedef olarak gösterilen faiz dışı fazla modelde şu ana kadar tanımlanan büyüklüklerle hesaplanabilir. Tanım gereği faiz dışı fazla toplam kamu gelirlerinden faiz dışı kamu harcamalarının çıkarılmasıyla hesaplanmaktadır. Ancak, program tanımlı faiz dışı fazla, bu tanıma göre hesaplanan faiz dışı fazladan bazı yönleriyle farklılık arz etmektedir. Bir başka deyişle kamu kesimi borçlanma gereğinden faiz dışı fazlaya geçilirken yapılan tek uyarılama faiz uyarlaması değildir. Örneğin, kamu kesimi genel dengesinde gelir olarak kabul edilen özelleştirmeler program tanımlı gelir olarak kabul edilmemektedir. Hedef gösterge olarak tanımlanan faiz dışı fazla, program tanımlı faiz dışı fazla olduğu ve bu tanım altındaki bazı kalemler model kurgusunda hiç kapsamadığı için, kamu kesimi genel dengesi verileri üzerinden hesaplanan faiz dışı fazladan program tanımlı faiz dışı fazlaya geçiş için yapılması gereken toplam uyarılama da GSYH'ya oran olarak faiz

dışı fazla denklemine dahil edilmiştir. Bu kurgu altında faiz dışı fazla tanımı aşağıdaki gibidir:

$$PRIMBAL = GREV - GOVCON - GINV - GtrHH - GtrEE - GtrSSI - rtIMFADJ \cdot GDP \quad (28)$$

Burada, $rtIMFADJ$, hesaplanan faiz dışı fazladan program tanımlı faiz dışı fazlaya geçiş için yapılması gereken uyarılmanın GSYH'ya oranını göstermektedir. Model kurgusunda bu parametrenin değeri yıllar bazında OVP dengeleri üzerinden hesaplanarak ve ilgili her bir yıl için değiştirilerek uygulanmıştır. Faiz dışı fazla tanımını oluşturan kamu yatırımı dışındaki diğer bütün mali büyüklüklerin model tarafından nasıl hesaplandığı önceki bölümlerde açıklanmıştır. Dolayısıyla belirlenen faiz dışı fazla hedefinin de GSYH'ya oran olarak sabitlenmesi durumunda toplam kamu yatırımının değeri artık olarak hesaplanmaktadır. Alternatif bir modelleme kurgusu da kamu yatırımlarının oranının kamu geliri veya GSYH'ya oran olarak sabitlenmesi ve faiz dışı fazla hedefinin kaldırılmasıdır. Bu durum alternatif senaryolar altında bu şekilde yapılmıştır.

Model kurgusunda kamu yatırımları dahil bütün temel mali büyüklüklerin nasıl gösterildiğinin açıklanmasının ardından kamu tasarrufunun değerinin nasıl hesaplandığı da gösterilebilir. Kamu gelirlerinden yatırım dışındaki kamu giderlerinin düşülmesiyle hesaplanan kamu tasarrufu matematiksel olarak aşağıdaki gibidir:

$$GSAV = GREV - GOVCON - GOVTRANS - ir_{FG} \cdot \varepsilon \cdot GFD - ir_{DOM} \cdot GDD \quad (29)$$

Bu denklemde, $GOVTRANS$, daha önceki bölümlerde nasıl hesaplandıkları açıklanan SGK'ya transferler, hanehalklarına transferler ve firmalara transferler kalemlerinin toplamından oluşmaktadır. ir_{FG} ve ir_{DOM} , sırasıyla kamu kesimi dış borç faizi oranı ve kamu kesimi iç borç faizi oranını göstermektedir. GFD ve GDD , ise sırasıyla kamu kesimi dış borç stoku ve kamu kesimi iç borç stokudur.

ir_{DOM} , parametresinin değeri gerçekte kamu borç stokunun sürdürülebilirliğiyle ilgili algılamalara bağlı olarak değişebileceği için, çalışmada kamu kesimi iç borç faizi oranı toplam kamu kesimi brüt borç stokunun GSYH'ya oranının bir fonksiyonu olarak modellenmiştir. Bu kurgu aşağıdaki gibidir:

$$ir_{DOM} = rtir_{DOM} \cdot \frac{GFD + GDD}{GDP} \quad (30)$$

Bu denklemde, $rtir_{DOM}$, kamu kesimi iç borç faizi oranının GSYH'ya oran olarak kamu kesimi brüt borç stokuna oranını göstermektedir. Bu modelleme kurgusunda kamu kesimi brüt borç stokunun GSYH'ya oranının yükselmesi kamu borçlarının sürdürülebilirliğiyle ilgili risk algılamalarının arttığı ve dolayısıyla da iç borç faizi oranının yükseldiği varsayılmaktadır.

Kamu yatırımlarından kamu tasarruflarının çıkarılmasıyla elde edilen bir başka temel makroekonomik büyüklük, kamu tasarruf-yatırım açığıdır. Kamu tasarruf-yatırım açığı, kamu kesiminin mevcut tasarruf düzeyiyle mevcut yatırım düzeyini sağlayabilmesi için bulunması gereken toplam finansmanı ifade etmektedir. Bu finansmanın bir kısmı, borç yaratan nitelikte olabileceği gibi, diğer bir kısmı da borç yaratmayan nitelikteki kalemlerden oluşabilir. Kamu kesimi genel dengesi tanımında, sermaye transferleri kalemi borç yaratmayan bir finansman kalemidir. Stok değişim fonuysa, fon akımı gerektirmeyen bir ters finansman kalemidir. Dolayısıyla, tasarruf-yatırım açığından kamu kesimi borçlanma gereğine geçiş yapılırken sermaye transferlerinin net değeri çıkarılıp stok değişim fonunun mutlak değeri eklenir. Model ve sosyal hesaplar matrisi kurgusunun odaklandığı temel makroekonomik büyüklük, bu yapının ekonomideki toplam tasarruf-yatırım denklğine odaklanmasının doğal bir sonucu olarak tasarruf-yatırım açığıdır. Ancak, kamu kesiminin borç dinamiklerinin modellenmesi açısından kamu kesimi borçlanma gereğinin kullanılması gerekmektedir. Bu nedenle model kurgusunda, tasarruf-yatırım açığından kamu kesimi borçlanma gereğine geçiş için yapılması gereken uyarılama miktarı da bir değişken olarak modele eklenmiş ve GSYH'ya oran olarak esas alınmıştır. Bu uyarılama aşağıda yer aldığı gibidir:

$$PISB = GINV - GSAV \quad (31)$$

$$PSBR = PISB - rtPSBR \cdot GDP \quad (32)$$

Burada, $PISB$, $PSBR$ ve $rtPSBR$, sırasıyla kamu kesimi tasarruf-yatırım açığını, kamu kesimi borçlanma gereğini ve kamu kesimi tasarruf-yatırım açığından

kamu kesimi borçlanma gereğine geçiş için yapılması gereken toplam uyarılamanın GSYH'ya oranını göstermektedir.

Böylelikle, kamu kesimine ilişkin büyüklüklerin modellenmesinin genel bir sunumu yapılmış olmaktadır. Son olarak, genel ekonominin dengeye gelmesi için sağlanması gerekli olan üç eşitlik bulunmaktadır. Bunlar sırasıyla mal piyasası dengesi, ödemeler dengesi ve toplam tasarruf-yatırım dengesidir. Mal piyasası dengesi, her bir sektör için yurtiçi ekonomiye iç piyasadan ve dış piyasadan sağlanan toplam mal ve hizmet arzının, toplam yurtiçi kullanımına, bir başka ifadeyle toplam yurtiçi talebe denk olması gereğini ifade etmektedir. Sosyal hesaplar matrisi kurgusu açısından bu eşitlik esasen mal ve hizmetler satır ve sütunun dengeye gelmesini ifade etmektedir. Mal piyasası dengesi aşağıda yer aldığı gibi gösterilebilir:

$$CC_i = INT_i + CD_i + GD_i + ID_i + GID_i \quad (33)$$

Burada, CC_i , yurtiçi piyasaya yurtiçi satışlar ve ithalat yoluyla arz edilen toplam i sektörü ürünlerini, bir başka ifadeyle toplam i sektörü birleşik ürününü; INT_i , i sektörü ürünlerinden diğer sektörlerin kendi üretim süreçlerinde ara girdi olarak kullandıkları miktarların toplamını göstermektedir.

Ödemeler dengesi ise toplam dış aleme yapılan ödemelerin, toplam dış alemden gelirlerle, dış alem tasarruf girişinin toplamına eşit olması gereğini ifade etmektedir. Sosyal hesaplar matrisi kurgusunda bu durum dış alem satır ve sütunun dengede olması anlamına gelmektedir. Ödemeler dengesi cebirsel ifadesiyle aşağıdaki gibidir:

$$\sum_i P_i^{WM} M_i + ir_{FP} \cdot PFD + ir_{FG} \cdot GFD + \frac{EERPtrROW}{\varepsilon} = \sum_i P_i^{WE} E_i + ROWtrEE + ROWtrHH + FSAV \quad (34)$$

Bu denklemden, $ROWtrEE$ ve $ROWtrHH$, sırasıyla firmaların dış alemden döviz gelirlerini ve işçi gelirlerini göstermekte olup, model kurgusunda bu büyüklüklerin değeri döviz kuru cinsinden sabitlenmiştir. $EERPtrROW$, ise firmaların yurt dışına kar transferini göstermekte olup, firmaların vergi sonrası karının belli bir oranı olarak modellenmiştir. Model kurgusunda dış tasarruf

girişlerinin miktarı döviz kuru cinsinden sabitlenmiştir. Bu modelleme kurgusu yüksek dış tasarruf girişlerinin sürdürülebilirliğinin zaman içerisinde zorlaşacağı, dolayısıyla toplam yurt dışı kaynak girişinin GSYH'ya oranının azalacağı varsayımına dayanmaktadır.

Son olarak, toplam tasarruf-yatırım denkliği modelin kapama kuralını ifade etmektedir. Şu ana kadar özel kesim tasarrufu, kamu kesimi tasarrufu, dış alem kaynak girişi ve kamu yatırımının model kurgusu içerisinde nasıl hesaplandığı açıklanmıştır. Özel yatırımlar ise tasarruf yatırım denkliğinin sağlayacak şekilde artık olarak hesaplanmaktadır. Bir başka deyişle modelde özel kesim tasarruflarının düzeyi ekonomideki toplam tasarruf miktarıyla kamu kesiminin bu tasarruflardan kamu yatırımı olarak kullandığı miktarın çıkarılmasıyla hesaplanmaktadır. Bu şekildeki model kapama kuralına tasarruf tarafından belirlenen yatırım (saving-driven investment) denilmektedir. Türkiye'de kamu kesiminin ekonomi içerisindeki rolünün modellenmesi açısından bu kapama kuralının seçilmesi son derece anlamlıdır. Zira, bu yapı kamu kesimi ve özel kesim arasında gelirin bölüşümüyle ilgili değişikliklerin yatırımlar üzerine olan etkisini en üst düzeyde ortaya koyabilmektedir. Tasarruf-yatırım denkliği ise cebirsel ifadesiyle aşağıdaki gibidir:

$$PRSAV + GSAV + \varepsilon \cdot FSAV = PRINV + GINV \quad (35)$$

Modelin analitik yapısına ilişkin olarak buraya kadar olan bölümde, akım değişkenlerinin değerinin bulunması için gerekli olan temel analitik yapı detaylı bir şekilde anlatılmıştır. Ancak, dinamik süreçte modele dışsal olarak dahil edilen parametrelerin ve stok değişkenlerinin değerinin her bir yıl çözümünün sonunda güncellenmesi gerekmektedir.

Model kurgusunda, her bir yılsonunda özel yatırımın toplam değeri özel sermaye stokuna eklenmekte ve amortisman oranı üzerinden de amortisman düşülmektedir. Benzer şekilde, kamu yatırımının toplam değeri de kamu sermaye stokuna eklenmekte amortisman oranı üzerinden amortisman değeri düşülmektedir. İşgücü arzının toplam miktarı nüfus artış hızı kadar artırılmaktadır. Reel ücretlerin değeri varsayılan reel ücret artışı oranında artırılmaktadır.

Son olarak, borç stokuna ilişkin büyüklükler de güncellenmektedir. Bu bağlamda, kamu kesimini borçlanma gereği dış ve iç borçlanma yoluyla finanse edilmektedir. Dolayısıyla, kamu iç borç stoku, iç borçlanma miktarı kadar artarken; kamu dış borç stoku da dış borçlanma miktarı kadar artacaktır. Borçlanma gereği ve borç dinamikleri arasındaki ilişki şu şekildedir:

$$PSBR = DomBor + \varepsilon \cdot ForBor^G \quad (36)$$

$$DomDebt_{t+1} = DomDebt_t + DomBor_t \quad (37)$$

$$ForDebt_{t+1}^G = ForDebt_t^G + ForBor_t \quad (38)$$

Burada, $DomBor$ ve $\varepsilon \cdot ForBor^G$, sırasıyla net iç borçlanma ve net dış borçlanmanın yerel para cinsinden değerini; $DomDebt_{t+1}$ ve $ForDebt_{t+1}^G$, ise sırasıyla kamu kesimi iç borç stoku ve kamu kesimi dış borç stokunun borçlanma miktarlarıyla güncellenmiş halini, bir başka ifadeyle izleyen yıla ilişkin borç stoku miktarlarını göstermektedir.

Özel kesim dış borcuysa benzer şekilde özel kesimin net dış borçlanması kadar artacaktır. Özel kesim net dış borçlanmasıyla kamu kesimi net dış borçlanmasının toplamlarının da toplam dış kaynak girişine eşit olması gerekmektedir. Bu ilişkiler de cebirsel ifadesiyle aşağıdaki gibidir:

$$FSAV = ForBor^G + ForBor^E \quad (39)$$

$$ForDebt_{t+1}^P = ForDebt_t^P + ForBor_t^E \quad (40)$$

Yukarıdaki denklemlerde, $ForBor^E$, özel sektörün (firmaların) net dış borçlanmasını, $ForDebt_{t+1}^P$, ise özel sektörün güncellenmiş dış borç stokunu göstermektedir.

Kamu kesimi borçlanma gereğinin ne kadarının dış borçlanmayla finanse edileceğiyle toplam kamu kesimi borçlanma gereğine oran olarak modellenmiştir.

$$\varepsilon \cdot ForBor^G = gfborrat \cdot PSBR \quad (41)$$

Burada, $gfborrat$, net kamu kesimi dış borçlanmasının kamu kesimi borçlanma gereğine oranını göstermektedir.

4.2. Baz Senaryo

Baz senaryo oluşturulurken, 2008 yılı için GSYH'ya oran olarak yüzde 2 düzeyinde bir program tanımlı faiz dışı fazla verileceği, bu yıldan sonra ise faiz dışı fazla verme politikasından vazgeçilerek 2013 dönemine kadar geçen süre zarfında kamu mali yönetimine ilişkin olarak herhangi bir mali kural uygulamasına yer verilmeyeceği varsayılmıştır.

Tablo 4.1. Baz Senaryo Sonuçları (2007-2013)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Makroekonomik Göstergeler (Yüzde)							
Büyüme	4,5	4,7	5,9	3,2	2,8	2,1	1,0
İşsizlik Oranı	9,9	9,6	8,6	9,7	11,6	13,7	16,9
Kamu İç Borçlanma Faiz Oranı	18,4	16,7	16,6	17,6	18,9	20,9	23,8
Kamu Maliyesi (GSYH'ya Oran)							
Kamu Harcamaları	25,7	27,8	29,9	30,7	32,0	34,0	37,4
Faiz Dışı Harcamalar	19,8	21,6	23,7	23,8	23,9	24,0	24,3
Faiz Harcamaları	5,9	6,2	6,2	7,0	8,1	10,0	13,1
Kamu Gelirleri	25,9	25,5	26,2	25,9	25,7	25,8	26,1
Kamu Kesimi Borçlanma Gereği	-0,2	2,4	3,8	4,8	6,3	8,2	11,3
Program Tanımlı Faiz Dışı Fazla	3,4	2,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Kamu Brüt Borç Stoku	46,2	43,7	43,5	46,0	49,6	54,8	62,4
Tüketim Harcamaları (GSYH'ya Oran)							
Toplam Tüketim	82,9	82,0	84,3	84,6	85,3	86,7	89,0
Kamu Tüketimi	9,6	9,9	11,0	11,1	11,1	11,2	11,3
Özel Tüketim	73,3	72,0	73,2	73,6	74,2	75,5	77,7
Yatırım Harcamaları (GSYH'ya Oran)							
Toplam Yatırımlar	22,2	21,9	19,0	18,2	17,0	15,3	12,6
Kamu Yatırımları	3,9	5,9	5,0	5,0	5,0	5,0	5,0
Özel Yatırımlar	18,2	15,9	14,0	13,2	12,0	10,3	7,6
Tasarruflar (GSYH'ya Oran)							
Toplam Tasarruflar	22,2	21,9	19,0	18,2	17,0	15,3	12,6
Kamu Tasarrufu	2,8	3,1	0,3	-0,5	-1,7	-3,6	-6,6
Özel Tasarruf	14,4	14,1	14,4	14,4	14,6	14,8	15,2
Dış Tasarruf	5,0	4,6	4,4	4,3	4,2	4,1	4,0

Baz Senaryo: 2008 yılı için GSYH'ya oran olarak faiz dışı fazlanın yüzde 2, diğer yıllarda ise yüzde 0 olması
Notlar:

1. Borçlanma gereğinde negatif işaret fazlayı göstermektedir.
2. Kamu harcamaları tanımında DPT Müsteşarlığı tarafından hazırlanan kamu kesimi genel dengesi istatistikleri esas alınmış; sosyal fonlar gelir yerine harcama olarak kabul edilmiş; KIT'ler, Sosyal Güvenlik Kurumları ve bütçe dışı fonların faiz gelir ve giderleri brüt olarak gösterilmiştir.

Söz konusu varsayımlar çerçevesinde elde edilen genel denge sonuçları Tablo 4.1’de özet olarak gösterilmektedir. İlgili tablodan da görülebileceği üzere, kamu mali yönetiminde herhangi bir mali kural uygulanmasına yer verilmemesi, orta vadede kamu maliyesine ilişkin göstergelerin bozulmasına yol açmaktadır.

Faiz dışı fazla politikasına son verilen ve herhangi bir mali kural benimsenmeyen 2009 yılından itibaren kamu harcamalarının GSYH’ya oranı artan bir seyir göstermektedir. Bu çerçevede, 2007 yılında GSYH’ya oran olarak yüzde 25,7 düzeyinde gerçekleşen kamu harcamaları dönem sonunda yüzde 37,4 düzeyine kadar yükselmektedir.

Kamu gelirlerinin kamu harcamalarıyla paralel bir seyir göstermemesi neticesinde, ilgili dönemde kamu kesimi borçlanma gereği de GSYH’ya oran olarak artan bir seyir göstermektedir. Bu çerçevede, 2007 yılında yüzde 0,2 düzeyinde fazla veren kamu kesimi 2013 yılı sonunda yüzde 11,3 düzeyinde açık vermektedir. Kamu kesimi borçlanma gereğindeki artışta, kamunun faiz ödemelerindeki yükselmenin etkili olduğu görülmektedir. Kamu kesimi faiz ödemeleri, genişletilen maliye politikaları ve artan iç borçlanma faizleri neticesinde, dönem sonunda GSYH’ya oran olarak yüzde 13,1 düzeyine kadar yükselmektedir.

Kamunun artan finansman ihtiyaçları ve yükselen iç borçlanma faizleri, kamu kesimi brüt borç stokunun GSYH içerisindeki payının, 2010 yılı başından itibaren azalma trendini kaybetmesi sonucunu doğurmaktadır. Bu bağlamda dönem sonunda kamu kesimi brüt borç stokunun GSYH’ya oranı, 2007 yılındaki yüzde 46,2’lik seviyesinden yüzde 62,4 düzeyine kadar yükselmektedir.

Büyüme hızı, kamu maliyesine ilişkin genişlemeci politikaların uygulanmaya başlandığı 2009 yılında artmakta, bu yıldan sonra ise azalan bir seyir göstermektedir. Büyüme sürecine ilişkin olarak gözlemlenen bu gelişmede, 2009 yılından itibaren azalan ve 2010 yılından itibaren negatife dönüşen kamu tasarruf trendi etkili olmaktadır. Kamu tasarruflarına ilişkin olarak beklenen bu trend, özel ve dış tasarruflarda ciddi bir değişikliğin olmayacağı öngörüsü altında, yatırımlara tahsis edilecek toplam tasarrufların azalması sonucunu doğurmaktadır. Bu bağlamda, özel yatırımlardaki azalma neticesinde, toplam yatırımların GSYH içerisindeki payı, 2007

yılındaki yüzde 22,2 seviyesinden, dönem sonunda yüzde 12,6 düzeyine kadar gerilemektedir. İşsizlik oranı ise büyüme hızındaki yavaşlamanın sonucunda 2007 yılındaki yüzde 9,9 seviyesinden dönem sonunda yüzde 16,9 düzeyine kadar yükselmektedir.

4.3. Birinci Senaryo

Birinci senaryoda, 2008-2013 dönemi için kamu kesiminde faiz dışı fazla verme politikasına devam edileceği ve program tanımlı kamu kesimi faiz dışı fazlasının ilgili dönemde her yıl için GSYH'ya oran olarak yüzde 4 düzeyinde olacağı varsayılmıştır.

Tablo 4.2'de, GSYH'ya oran olarak yüzde 4 düzeyinde belirlenen sabit faiz dışı fazla politikasının genel denge sonuçları yer almaktadır. Söz konusu politika, 2008 yılı sonrasında azalan kamu faiz yükü neticesinde toplam kamu harcamalarının GSYH içerisindeki payının azalması sonucunu doğurmaktadır. Kamu kesimi genel dengesi ise, 2009 yılından itibaren yeniden fazlaya dönüşmekte, azalan kamu finansman ihtiyaçları ve faiz yükü neticesinde, kamu fazlası artma trendini devam ettirerek dönem sonunda GSYH'ya oran olarak yüzde 2,1 düzeyine kadar yükselmektedir.

Kamu maliyesine ilişkin temel göstergelerde görülen iyileşme, kamunun borçlanma maliyetlerine de olumlu yönde yansımakta ve kamu iç borçlanma faizleri 2007 yılındaki yüzde 18,4 düzeyinden dönem sonunda yüzde 12,5 düzeyine gerilemektedir. Yüksek düzeyli faiz dışı fazlanın ve faiz oranlarındaki gerilemenin kamu kesimi brüt borç stokunu olumlu yönde etkilemesi sonucunda, kamu brüt borç stokunun GSYH içerisindeki payı dönem sonunda yüzde 32,8'e gerilemektedir.

Faiz dışı fazla verme politikasının temel makroekonomik göstergelerdeki istikrarı koruduğu gözlemlenmektedir. 2008-2013 döneminde, genel bir artış trendi içerisinde olan kamu tasarruflarının özel yatırımların finansmanında kullanılması ve ekonomide toplam yatırım düzeyinin artması sonucunda, büyüme hızı ortalama olarak yüzde 4,8 düzeyinde gerçekleşmektedir. Bununla birlikte, dönem sonunda işsizlik oranı, 2007 yılı düzeyi olan yüzde 9,9'dan yüzde 8,6'ya gerilemektedir.

Tablo 4.2. Birinci Senaryo Sonuçları (2007-2013)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Makroekonomik Göstergeler (Yüzde)							
Büyüme	4,5	4,4	4,4	4,6	4,9	5,2	5,5
İşsizlik Oranı	9,9	10,1	10,3	10,0	9,8	9,2	8,6
Kamu İç Borçlanma Faiz Oranı	18,4	16,8	16,3	15,6	14,7	13,7	12,5
Kamu Maliyesi (GSYH'ya Oran)							
Kamu Harcamaları	25,7	25,9	25,6	25,0	24,3	23,7	22,9
Faiz Dışı Harcamalar	19,8	19,7	19,6	19,6	19,5	19,4	19,3
Faiz Harcamaları	5,9	6,2	5,9	5,4	4,9	4,3	3,6
Kamu Gelirleri	25,9	25,5	26,0	25,6	25,2	25,1	25,1
Kamu Kesimi Borçlanma Gereği	-0,2	0,4	-0,4	-0,6	-0,9	-1,5	-2,1
Program Tanımlı Faiz Dışı Fazla	3,4	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0
Kamu Brüt Borç Stoku	46,2	43,9	42,7	40,7	38,5	35,9	32,8
Tüketim Harcamaları (GSYH'ya Oran)							
Toplam Tüketim	82,9	82,0	81,4	80,7	80,0	79,2	78,5
Kamu Tüketimi	9,6	9,9	9,9	9,9	9,9	9,8	9,8
Özel Tüketim	73,3	72,1	71,5	70,8	70,1	69,4	68,7
Yatırım Harcamaları (GSYH'ya Oran)							
Toplam Yatırımlar	22,2	21,9	21,9	22,1	22,4	22,6	23,0
Kamu Yatırımları	3,9	3,9	4,0	4,0	4,0	4,0	4,0
Özel Yatırımlar	18,2	17,9	17,9	18,1	18,4	18,6	19,0
Tasarruflar (GSYH'ya Oran)							
Toplam Tasarruflar	22,2	21,9	21,9	22,1	22,4	22,6	23,0
Kamu Tasarrufu	2,8	3,1	3,4	3,9	4,5	5,1	5,7
Özel Tasarruf	14,4	14,1	14,0	13,9	13,7	13,6	13,5
Dış Tasarruf	5,0	4,7	4,5	4,3	4,2	4,0	3,8

Birinci Senaryo: İlgili dönemde GSYH'ya oran olarak faiz dışı fazlanın yüzde 4 olması

Notlar:

1. Borçlanma gereğinde negatif işaret fazlayı göstermektedir.
2. Kamu harcamaları tanımında DPT Müsteşarlığı tarafından hazırlanan kamu kesimi genel dengesi istatistikleri esas alınmış; sosyal fonlar gelir yerine harcama olarak kabul edilmiş; KİT'ler, Sosyal Güvenlik Kurumları ve bütçe dışı fonların faiz gelir ve giderleri brüt olarak gösterilmiştir.

4.4. İkinci Senaryo

İkinci senaryoda, program tanımlı kamu kesimi faiz dışı fazlasının 2008-2013 dönemi için GSYH'ya oran olarak yüzde 3 düzeyinde olacağı varsayılmıştır.

Tablo 4.3'de, söz konusu politikanın ortaya çıkaracağı genel denge sonuçları yer almaktadır. İlgili dönemde kamu harcamalarının GSYH içerisindeki payı bir önceki senaryoda olduğu gibi istikrarlı bir şekilde azalmaktadır. Söz konusu gelişme

üzerinde bir önceki senaryoda olduğu gibi GSYH'ya oran olarak azalan faiz ödemeleri temel belirleyici olmaktadır.

Tablo 4.3. İkinci Senaryo Sonuçları (2007-2013)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Makroekonomik Göstergeler (Yüzde)							
Büyüme	4,5	4,5	4,8	4,8	4,9	5,1	5,2
İşsizlik Oranı	9,9	9,8	10,0	9,8	9,9	9,7	9,7
Kamu İç Borçlanma Faiz Oranı	18,4	16,7	16,6	16,2	15,8	15,4	14,9
Kamu Maliyesi (GSYH'ya Oran)							
Kamu Harcamaları	25,7	26,9	26,8	26,5	26,2	25,9	25,5
Faiz Dışı Harcamalar	19,8	20,7	20,6	20,6	20,5	20,5	20,4
Faiz Harcamaları	5,9	6,2	6,1	5,9	5,6	5,4	5,1
Kamu Gelirleri	25,9	25,5	25,9	25,6	25,3	25,2	25,2
Kamu Kesimi Borçlanma Gereği	-0,2	1,4	0,8	0,8	0,9	0,7	0,4
Program Tanımlı Faiz Dışı Fazla	3,4	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0	3,0
Kamu Brüt Borç Stoku	46,2	43,8	43,4	42,4	41,4	40,4	39,1
Tüketim Harcamaları (GSYH'ya Oran)							
Toplam Tüketim	82,9	82,0	81,6	81,1	80,7	80,3	79,8
Kamu Tüketimi	9,6	9,9	9,9	9,9	9,9	9,9	9,8
Özel Tüketim	73,3	72,1	71,7	71,2	70,8	70,4	70,0
Yatırım Harcamaları (GSYH'ya Oran)							
Toplam Yatırımlar	22,2	21,9	21,7	21,7	21,6	21,6	21,6
Kamu Yatırımları	3,9	4,9	5,0	5,0	5,0	4,9	4,9
Özel Yatırımlar	18,2	16,9	16,7	16,7	16,7	16,7	16,7
Tasarruflar (GSYH'ya Oran)							
Toplam Tasarruflar	22,2	21,9	21,7	21,7	21,6	21,6	21,6
Kamu Tasarrufu	2,8	3,1	3,2	3,4	3,7	3,9	4,2
Özel Tasarruf	14,4	14,1	14,1	14,0	13,9	13,8	13,7
Dış Tasarruf	5,0	4,7	4,5	4,3	4,1	3,9	3,7

İkinci Senaryo: İlgili dönemde GSYH'ya oran olarak faiz dışı fazlanın yüzde 3 olması

Notlar:

1. Borçlanma gereğinde negatif işaret fazlayı göstermektedir.
2. Kamu harcamaları tanımında DPT Müsteşarlığı tarafından hazırlanan kamu kesimi genel dengesi istatistikleri esas alınmış; sosyal fonlar gelir yerine harcama olarak kabul edilmiş; KİT'ler, Sosyal Güvenlik Kurumları ve bütçe dışı fonların faiz gelir ve giderleri brüt olarak gösterilmiştir.

Bu bağlamda, 2007 yılında GSYH'ya oran olarak yüzde 25,7 seviyesinde gerçekleşen kamu harcamaları, dönem sonunda yüzde 25,5'e gerilemektedir. Kamu kesimi genel dengesinin ise, fazlaya dönmemekle birlikte, dönem içerisinde azalış trendi gösterdiği görülmektedir.

Yüzde 3 sabit faiz dışı fazla senaryosu, birinci senaryoda olduğu gibi, kamunun iç borçlanma faizlerine olumlu olarak yansımaktadır. 2007 yılında yüzde 18,4 olarak gerçekleşen faiz oranları, dönem sonunda yüzde 14,9 düzeyine gerilemektedir.

Kamu kesimi brüt borç stoku, dönem sonunda GSYH'ya oran olarak yüzde 39,1 düzeyine gerilemektedir. Büyüme hızı ise, ilgili dönemde ortalama olarak yüzde 4,9 düzeyinde gerçekleşmekte ve dönem sonunda yüzde 5,2'ye yükselmektedir.

4.5. Üçüncü Senaryo

Üçüncü senaryoda, program tanımlı kamu kesimi faiz dışı fazlasının 2008-2013 dönemi için GSYH'ya oran olarak yüzde 2 düzeyinde olacağı varsayılmıştır. Üçüncü senaryoda, birinci ve ikinci senaryoda ortaya konulan faiz dışı fazla politikalarından farklı olarak göze çarpan en önemli husus, bu senaryonun makroekonomik ve kamu maliyesine ilişkin göstergelerde iyileşmeye yol açmadığı gibi bir miktar bozulmaya neden olmasıdır.

Model sonuçları, kamu brüt borç stokunun GSYH içerisindeki payının 2008 yılında 2007 yılındaki düzeyine göre 2,5 puan azalışla yüzde 46,2'den yüzde 43,7'ye gerileyeceğini, fakat 2008 yılından itibaren artış trendi göstererek dönem sonunda yüzde 46,1'e yükseleceğini göstermektedir.

Büyüme performansının dönem başlarında artan kamu yatırımları nedeniyle bir miktar yükselmesine karşın dönem sonuna doğru azaldığı görülmektedir. Bu senaryoda, ortalama büyüme hızı yüzde 4,8 olarak gerçekleşmekte; işsizlik oranı ise dönem sonunda yüzde 11,3 olmaktadır.

Tablo 4.4. Üçüncü Senaryo Sonuçları (2007-2013)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Makroekonomik Göstergeler (Yüzde)							
Büyüme	4,5	4,7	5,1	5,0	4,9	4,8	4,5
İşsizlik Oranı	9,9	9,6	9,7	9,7	10,2	10,5	11,3
Kamu İç Borçlanma Faiz Oranı	18,4	16,7	16,8	16,8	16,9	17,2	17,6
Kamu Maliyesi (GSYH'ya Oran)							
Kamu Harcamaları	25,7	27,8	27,9	28,0	28,1	28,4	28,7
Faiz Dışı Harcamalar	19,8	21,6	21,6	21,6	21,6	21,6	21,6
Faiz Harcamaları	5,9	6,2	6,3	6,4	6,5	6,8	7,1
Kamu Gelirleri	25,9	25,5	25,9	25,6	25,3	25,3	25,3
Kamu Kesimi Borçlanma Gereği	-0,2	2,4	2,0	2,3	2,8	3,0	3,4
Program Tanımlı Faiz Dışı Fazla	3,4	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0	2,0
Kamu Brüt Borç Stoku	46,2	43,7	44,0	44,0	44,3	45,1	46,1
Tüketim Harcamaları (GSYH'ya Oran)							
Toplam Tüketim	82,9	82,0	81,8	81,6	81,4	81,5	81,6
Kamu Tüketimi	9,6	9,9	9,9	9,9	9,9	9,9	9,9
Özel Tüketim	73,3	72,0	71,9	71,7	71,6	71,6	71,7
Yatırım Harcamaları (GSYH'ya Oran)							
Toplam Yatırımlar	22,2	21,9	21,5	21,2	20,8	20,4	19,9
Kamu Yatırımları	3,9	5,9	5,9	5,9	5,9	5,9	5,9
Özel Yatırımlar	18,2	15,9	15,6	15,3	14,9	14,5	14,0
Tasarruflar (GSYH'ya Oran)							
Toplam Tasarruflar	22,2	21,9	21,5	21,2	20,8	20,4	19,9
Kamu Tasarrufu	2,8	3,1	3,0	2,9	2,8	2,5	2,1
Özel Tasarruf	14,4	14,1	14,1	14,0	14,0	14,0	14,0
Dış Tasarruf	5,0	4,6	4,4	4,2	4,1	3,9	3,7

Üçüncü Senaryo: İlgili dönemde GSYH'ya oran olarak faiz dışı fazlanın yüzde 2 olması

Notlar:

1. Borçlanma gereğinde negatif işaret fazlayı göstermektedir.
2. Kamu harcamaları tanımında DPT Müsteşarlığı tarafından hazırlanan kamu kesimi genel dengesi istatistikleri esas alınmış; sosyal fonlar gelir yerine harcama olarak kabul edilmiş; KİT'ler, Sosyal Güvenlik Kurumları ve bütçe dışı fonların faiz gelir ve giderleri brüt olarak gösterilmiştir.

4.6. Dördüncü Senaryo

Dördüncü senaryoda genel bir harcama kuralı esas alınmıştır. Bu çerçevede 2008-2013 dönemi için kamu kesimi toplam harcamalarının GSYH'ya oran olarak yüzde 24 düzeyinde olacağı varsayılmıştır.

Tablo 4.5. Dördüncü Senaryo Sonuçları (2007-2013)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Makroekonomik Göstergeler (Yüzde)							
Büyüme	4,5	3,8	4,1	4,9	5,7	6,5	7,1
İşsizlik Oranı	9,9	10,2	10,1	9,3	8,4	6,9	5,4
Kamu İç Borçlanma Faiz Oranı	18,4	16,2	15,2	13,9	12,6	11,5	10,4
Kamu Maliyesi (GSYH'ya Oran)							
Kamu Harcamaları	25,7	24,0	24,0	24,0	24,0	24,0	24,0
Faiz Dışı Harcamalar	19,8	18,2	18,9	19,7	20,4	21,0	21,5
Faiz Harcamaları	5,9	5,8	5,1	4,3	3,6	3,0	2,5
Kamu Gelirleri	25,9	25,5	25,9	25,5	25,1	25,0	24,9
Kamu Kesimi Borçlanma Gereği	-0,2	-1,5	-1,9	-1,5	-1,1	-1,0	-0,9
Program Tanımlı Faiz Dışı Fazla	3,4	5,6	4,7	3,8	3,0	2,3	1,7
Kamu Brüt Borç Stoku	46,2	42,5	39,7	36,3	33,1	30,1	27,2
Tüketim Harcamaları (GSYH'ya Oran)							
Toplam Tüketim	82,9	81,7	80,7	79,8	78,9	78,2	77,7
Kamu Tüketimi	9,6	9,9	9,9	9,8	9,8	9,8	9,7
Özel Tüketim	73,3	71,7	70,8	69,9	69,1	68,5	67,9
Yatırım Harcamaları (GSYH'ya Oran)							
Toplam Yatırımlar	22,2	22,2	22,6	23,1	23,4	23,6	23,7
Kamu Yatırımları	3,9	2,4	3,3	4,2	5,0	5,7	6,2
Özel Yatırımlar	18,2	19,8	19,4	18,9	18,4	17,9	17,5
Tasarruflar (GSYH'ya Oran)							
Toplam Tasarruflar	22,2	22,2	22,6	23,1	23,4	23,6	23,7
Kamu Tasarrufu	2,8	3,4	4,2	5,0	5,7	6,3	6,7
Özel Tasarruf	14,4	14,1	13,9	13,7	13,5	13,4	13,3
Dış Tasarruf	5,0	4,7	4,5	4,4	4,1	3,9	3,6

Dördüncü Senaryo: İlgili dönemde GSYH'ya oran olarak toplam harcama tavanının yüzde 24 olması

Notlar:

1. Borçlanma gereğinde negatif işaret fazlayı göstermektedir.
2. Kamu harcamaları tanımında DPT Müsteşarlığı tarafından hazırlanan kamu kesimi genel dengesi istatistikleri esas alınmış; sosyal fonlar gelir yerine harcama olarak kabul edilmiş; KİT'ler, Sosyal Güvenlik Kurumları ve bütçe dışı fonların faiz gelir ve giderleri brüt olarak gösterilmiştir.

Söz konusu varsayım çerçevesinde ortaya çıkan genel denge sonuçları Tablo 4.5'de özetlenmektedir. Kamu harcamalarının GSYH'ya oran olarak yüzde 24 düzeyinde sabitlenmesi, gelir trendine bağlı olarak, dönem içerisinde kamu kesimi genel dengesinin fazla vermesini sağlamaktadır.

Bununla birlikte kamu harcamalarının belirli bir düzeyle sınırlandırılması otomatik olarak faiz dışı fazla verilmesini de beraberinde getirmektedir. Bu bağlamda, 2008 yılı için GSYH'ya oran olarak yüzde 5,6 düzeyinde bir program

tanımlı faiz dışı fazla elde edilmektedirken, dönem sonunda faiz dışı fazla düzeyi artan faiz dışı harcamalara paralel olarak yüzde 1,7 düzeyine gerilemektedir. Bu senaryoda da, birinci ve ikinci senaryolarda olduğu gibi kamunun iç borçlanma faizleri azalan bir trend göstermektedir. Bu çerçevede, 2007 yılında yüzde 18,4 olarak gerçekleşen iç borçlanma faizleri dönem sonunda yüzde 10,4 düzeyine kadar gerilemektedir. Azalan borçlanma maliyetleri ve faiz dışı fazla performansı neticesinde, kamu brüt borç stokunun GSYH'ya oranı, 2007 yılındaki yüzde 46,2 seviyesinden dönem sonunda yüzde 27,2 düzeyine kadar gerilemektedir.

Bununla birlikte, 2008 yılı büyüme performansı, bir önceki yıla göre ciddi bir şekilde zayıflamakta, bu yıldan itibaren ise artan bir seyir göstermektedir. Dönem içerisinde ortalama büyüme hızı yüzde 5,4 olarak gerçekleşmektedir. 2008 yılından itibaren artan kamu tasarrufları ve yatırımları, büyüme performansı üzerinde belirleyici rol oynamaktadır. Bu gelişmelere paralel olarak, işsizlik oranı da azalan bir seyir göstererek, dönem sonunda yüzde 5,4 düzeyine kadar gerilemektedir.

4.7. Beşinci Senaryo

Beşinci senaryoda, dördüncü senaryoda olduğu gibi toplam harcama düzeyine sınır getiren bir mali kural uygulamasının 2008-2013 döneminde ortaya çıkaracağı genel denge sonuçları ele alınmıştır. Bu senaryoda, bir önceki senaryodan farklı olarak, kamu harcamalarının GSYH içerisindeki payının yüzde 26'yı aşmayacağı varsayılarak, kamunun genel ekonomi içerisindeki ağırlığı daha geniş tutulmuştur.

Toplam kamu harcamalarının GSYH'ya oran olarak yüzde 26 düzeyiyle sınırlandırılması, bir önceki senaryoda olduğu gibi gelir trendine bağlı olarak dönem sonuna kadar azalan düzeylerde faiz dışı fazla verilmesini beraberinde getirmektedir. Toplam harcama tavanı içerisinde faiz giderleri, GSYH'ya oran olarak azalan bir trend göstermekte, faiz dışı harcamalar ve kamu yatırımları dönem içerisinde düzenli bir artış seyri içerisinde olmaktadır.

Bu bağlamda, 2007 yılında GSYH'ya oran olarak yüzde 3,9 düzeyinde gerçekleşen kamu yatırımları dönem sonunda yüzde 6,4'e; 2007 yılında yüzde 19,8 düzeyinde gerçekleşen faiz dışı harcamaların GSYH'ya oranı dönem sonunda yüzde

21,8'e yükselmektedir. Faiz harcamalarının GSYH içerisindeki payı ise, 2007 yılındaki yüzde 5,9'luk düzeyinden, dönem sonunda yüzde 4,2'ye düşmektedir.

Tablo 4.6. Beşinci Senaryo Sonuçları (2007-2013)

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Makroekonomik Göstergeler (Yüzde)							
Büyüme	4,5	4,2	4,9	5,3	5,6	6,0	6,2
İşsizlik Oranı	9,9	9,6	9,6	9,0	8,7	8,0	7,6
Kamu İç Borçlanma Faiz Oranı	18,4	16,2	15,7	15,0	14,4	14,0	13,5
Kamu Maliyesi (GSYH'ya Oran)							
Kamu Harcamaları	25,7	26,0	26,0	26,0	26,0	26,0	26,0
Faiz Dışı Harcamalar	19,8	20,2	20,5	20,9	21,3	21,5	21,8
Faiz Harcamaları	5,9	5,8	5,5	5,1	4,7	4,5	4,2
Kamu Gelirleri	25,9	25,5	25,9	25,5	25,2	25,1	25,1
Kamu Kesimi Borçlanma Gereği	-0,2	0,5	0,1	0,5	0,8	0,9	0,9
Program Tanımlı Faiz Dışı Fazla	3,4	3,5	3,1	2,6	2,2	1,8	1,5
Kamu Brüt Borç Stoku	46,2	42,4	41,1	39,3	37,8	36,5	35,3
Tüketim Harcamaları (GSYH'ya Oran)							
Toplam Tüketim	82,9	81,7	81,1	80,5	79,9	79,5	79,1
Kamu Tüketimi	9,6	9,9	9,9	9,9	9,8	9,8	9,8
Özel Tüketim	73,3	71,7	71,2	70,6	70,1	69,7	69,3
Yatırım Harcamaları (GSYH'ya Oran)							
Toplam Yatırımlar	22,2	22,2	22,2	22,3	22,4	22,3	22,3
Kamu Yatırımları	3,9	4,5	4,9	5,4	5,8	6,1	6,4
Özel Yatırımlar	18,2	17,7	17,4	17,0	16,6	16,2	15,9
Tasarruflar (GSYH'ya Oran)							
Toplam Tasarruflar	22,2	22,2	22,2	22,3	22,4	22,3	22,3
Kamu Tasarrufu	2,8	3,5	3,8	4,2	4,6	4,8	5,0
Özel Tasarruf	14,4	14,1	14,0	13,8	13,7	13,7	13,6
Dış Tasarruf	5,0	4,7	4,5	4,3	4,1	3,8	3,6

Beşinci Senaryo: İlgili dönemde GSYH'ya oran olarak toplam harcama tavanının yüzde 26 olması

Notlar:

1. Borçlanma gereğinde negatif işareti fazlayı göstermektedir.
2. Kamu harcamaları tanımında DPT Müsteşarlığı tarafından hazırlanan kamu kesimi genel dengesi istatistikleri esas alınmış; sosyal fonlar gelir yerine harcama olarak kabul edilmiş; KİT'ler, Sosyal Güvenlik Kurumları ve bütçe dışı fonların faiz gelir ve giderleri brüt olarak gösterilmiştir.

Bir önceki senaryoda olduğu gibi, artan kamu yatırımlarının büyüme performansı üzerinde olumlu bir etki yarattığı göze çarpmaktadır. Dönem içerisinde ortalama büyüme hızı yüzde 5,4 olarak gerçekleşmektedir.

4.8. Model Sonuçlarına İlişkin Genel Değerlendirme

Genel denge sonuçları alternatif senaryolar bazında karşılaştırmalı olarak incelendiğinde uygulanan bütün mali kuralların orta vadede ekonomik istikrarı sağlamaya katkı yaptığı, mali sürdürülebilirliği artırdığı ya da en azından kamu finansman dengelerindeki bozulmayı asgari seviyede tuttuğu görülmektedir. Bununla birlikte, mali disiplinin sağlanması, özellikle sürdürülebilir bir büyüme ortamının sağlanması için gerekli yatırımların finansmanında ve kaynak tahsisi sürecinde önemli sıkıntılar yaşayan ülkemizde, artan kamu tasarruflarının özel yatırımların gerçekleştirilmesinde kullanılması nedeniyle büyüme performansı üzerinde olumlu etkiler yaratmaktadır.

Kamu mali yönetimine ilişkin olarak herhangi bir mali kural uygulanmaması durumunda ise kamu finansman dengeleri bozulmakta, kamu borç stokunun sürdürülebilirliği azalmaktadır. Bununla birlikte kamu kesiminin genel ekonomi içerisindeki ağırlığının artması, özel yatırımların finansmanında kullanılacak toplam tasarruf havuzunda daralmaya yol açarak, büyüme performansını orta vadede olumsuz yönde etkilemektedir.

Geçmişte yaşanan ekonomik tecrübeler de model çalışması sonucunda ortaya çıkan argümanları destekler niteliktedir. 2001 Krizi öncesi dönemde kamu kesiminin kaynak ve harcama dengesini sağlıklı bir şekilde kuramaması, öncelikle özel yatırımlara tahsis edilebilecek kamu tasarruflarını azaltırken, daha sonra söz konusu tasarrufların negatife dönüşmesi sonucunu beraberinde getirmiştir. Bu gelişme özel tasarruflarda ciddi bir değişikliğin ortaya çıkmaması neticesinde ekonominin dış tasarruflara olan bağımlılığını artırmıştır. İlgili dönemde tasarruf-yatırım dengesinin kurulmasını sağlayan dış tasarrufların, uzun dönemli ve borç yaratmayan sermaye hareketlerinden ziyade sıcak para hareketlerinden ve genellikle kısa vadeli dış borçlanmalardan oluşması ekonominin kırılganlığını artırmıştır. Bununla birlikte, 1990'lı yılların sonunda ortaya çıkan Asya, Latin Amerika ve Rusya Krizleri dış finansman olanaklarını ciddi bir şekilde sınırlamıştır. Dış finansman olanaklarının sınırlı hale gelmesi iç borçlanma maliyetlerini de yükseltmiştir. Hızla artan nominal faizler özel kesimi reel nitelikli faaliyetlerden çok kamu finansmanına yöneltmiş firma bilançolarında olağan faaliyetlerden kaynaklanan gelirlerin yanında kamu iç

borçlanma enstrümanlarından elde edilen faiz gelirleri önemli boyutlara ulaşmıştır. Bankacılık kesiminde ise kur riski yeterince göz önünde bulundurulmadan elde edilen döviz varlıklarıyla Türk Lirası cinsinden devlet iç borçlanma senetlerinin alınması, finansal sistemin çökmesine ve 2001 Krizinin derinleşmesine yol açan unsurlardan biri olmuştur.

Ülkemizin yaşamış olduğu tecrübeler ışığında, kamu finansman dengelerinin bozulması, kısa dönemde özel yatırımlara tahsis edilecek kaynakların azalması sonucunu doğururken, orta-uzun dönemde ekonominin işleyişinin ve yapısının değişmesine neden olmakta, ekonomik birimleri spekülatif nitelikli faaliyetlere yöneltmektedir. Bu nedenle mali genişleme sadece tasarruf havuzunun daralmasına neden olarak büyüme performansının yavaşlamasına yol açmamakta; ilerleyen süreçte ortaya çıkan krizlerin de temel nedenlerinden biri haline gelmektedir. Ortaya çıkan kriz-borç sarmalı, gelir dağılımının kendilerini yeni durumlara uyarlama gücü olmayan maaş ve ücretli kesimin aleyhinde bozulmasına neden olmaktadır. Bu durum iktisadi sıkıntıların ötesinde sosyal çalkantıları da beraberinde getirmektedir.

Model çalışması çerçevesinde ortaya konulan alternatif faiz dışı fazla senaryolarında, büyüme performansı üzerinde özel yatırımlar belirleyici bir rol oynarken; kamu yatırım harcamaları faiz dışı fazla hedefiyle orantılı olarak baskılanmaktadır. Kamu harcamalarına tavan konulması alternatiflerinde ise, dönem başlarında toplam harcama tavanına uyumun sağlanması için kamu yatırım harcamaları baskılanırken; toplam harcamalar içerisinde faiz giderlerinin ağırlığının azalmaya başladığı dönem sonlarına doğru kamu yatırımlarının artmaya başladığı görülmektedir. Söz konusu durum, faiz dışı fazla politikasından farklı olarak harcama tavanı uygulamasında büyüme performansı üzerinde kamu yatırım harcamalarının özellikle dönem sonlarına doğru önemli bir etkiye sahip olmasını sağlamaktadır.

Faiz dışı fazla kuralının temel amacı, kamu borç stokunun GSYH'ya oranını makul bir seviyeye çekerek kamu borçlarının döndürülmesinin önündeki riskleri en aza indirmektir. Bu bağlamda faiz dışı fazla kuralı doğrudan borç stokunun azaltılması amacına hizmet eder.

Faiz harcamaları geçmiş ve cari yıllarda oluşan açıkların finansmanı için katlanılan toplam maliyettir. Faiz harcamalarının azaltılması ancak faiz oranlarının düşürülmesi ve açık finansman ihtiyacının azaltılmasıyla mümkün olur. Dolayısıyla cari yılda faiz harcamalarının düzeyinin belirlenmesi iradi politika alanının dışında gerçekleşmektedir. Kamu gelirlerinin faiz dışı giderlerin üzerinde olması ise faiz dışı fazla verildiği ve o yıl için gerçekleştirilecek faiz dışı harcamalar hatta cari yılda ortaya çıkan faiz giderlerinin bir kısmı için borçlanılmayacağı anlamına gelmektedir. Böylece, faiz dışı dengenin pozitif olması kamunun faiz ödemelerinden daha az borçlanmasını sağlar. Diğer koşullar göz ardı edildiğinde bir ülkenin faiz dışı fazla verme politikası izlemesi ilerleyen yıllarda borç stokunun GSYH içerisindeki payının düşmesini gerektirir.

Üçüncü senaryoda ele alınan GSYH'ya oran olarak yüzde 2 düzeyindeki faiz dışı fazla politikasının kamu borç dinamiğini sürdürülebilir kılmak için yeterli olmadığı görülmektedir. Söz konusu politikanın ilgili dönemde ilk yıl kamu brüt borç stokunun GSYH içerisindeki payı azalırken; takip eden yıldan itibaren borç stokunun artış trendi göstermeye başladığı görülmektedir. Bu durum üzerinde, faiz dışı fazla dışında borç stoku dinamiği üzerinde etkili olan diğer faktörler belirleyici olmaktadır.

Faiz dışı fazla politikası haricinde borç dinamiği üzerinde doğrudan etkili olan diğer unsurlar; reel faiz oranları, reel büyüme, reel kurdaki değişim, senyoraj ve özelleştirme gelirleridir. Bu çerçevede GSYH'ya oran olarak faiz dışı fazla, senyoraj ve özelleştirme gelirleri ile reel büyüme borç stokunun GSYH içerisindeki payını azaltıcı yönde bir etki yaratırken; reel faiz oranları, reel kurdaki değişim tam tersi bir etkiye sahiptir. Çalışmada faiz dışı fazla düzeyi dışsal bir politika aracı olarak belirlenmişken; özelleştirme gelirlerine ilişkin herhangi bir politika ortaya konulmamıştır. Bunların dışında kalan faktörler ise modelin içsel dinamikleri içerisinde belirlenmiştir. Zira faiz dışı fazla ve özelleştirme dışında kalan faktörler hükümetlerin iradi politika alanının dışında kalmaktadır.

Dördüncü ve beşinci senaryo anlatılırken de vurgulanmış olduğu gibi toplam kamu harcamaları için tavan belirlenmesi dönem içerisinde değişen oranlarda program tanımlı faiz dışı fazla verilmesi sonucunu da beraberinde getirmektedir. Bu nedenle toplam harcama düzeyine ilişkin tavan belirlenmesi de faiz dışı fazla

kuralında olduğu gibi borç dinamiği üzerinde doğrudan bir etkiye sahip olmaktadır. Dördüncü ve beşinci senaryoda ele alınan farklı düzeylerdeki harcama tavanları bu bakımdan, kamu kesiminin genel ekonomi içerisindeki ağırlığını sınırlamakla birlikte, borç stoku dinamiğini sürdürülebilir kılma amacına da hizmet etmektedir.

Çalışmanın muhtelif bölümlerinde vurgulandığı gibi farklı mali kurallar farklı amaçlara yönelik olarak tasarlanabilmektedir. Bu nedenle borç stokunun çevriminin en kritik konu olduğu ülkelerde faiz dışı fazla politikası ön plana çıkarken; kamu kesiminin genel ekonomi içerisindeki ağırlığını belirli bir oranda tutmak isteyen ülkelerde harcama kurallarının uygulanması yerinde olacaktır.

Devamlı olarak faiz dışı fazla politikası uygulamanın, borç stokunu makul ve risksiz sayılabilecek düzeylere indirdikten sonra anlamı kalmamaktadır. Bu nedenle faiz dışı fazla politikasının kısa-orta dönemde uygulanması ve arzu edilen hedeflere ulaşıldıktan sonra istikrarı koruyacak nitelikte mali kurallar benimsenmesi anlamlı olmaktadır.

Model çalışması sonucunda elde edilen bütün çıktılar seçilen mali kurallara uyumun tam olarak sağlanması durumunda ortaya çıkması beklenen iktisadi ve mali sonuçları göstermektedir. Gerçek dünyada ise seçilen kurallara uyum bu kadar kolay olmamaktadır. Devletin kaçınılmaz olarak üstlenmesi gereken harcamaların yanı sıra doğal afetler, krizler ve savaşlar gibi olağanüstü durumlar da söz konusu olabilmektedir. Bu nedenle kurallara uyumun başarıyla sağlanabilmesi için seçilen kuralların uygulanabilir hedefler içermesi gereklidir. Bu bağlamda kısa vadeli sıkı mali disiplini gerektiren kural uygulamaları yerine uzun süreli ve uygulanabilir hedefler içeren mali kuralların seçilmesi daha uygun olacaktır. Böylece kamu yatırımları üzerindeki baskı düzeyi daha düşük olacak, kamu kesiminde ihtiyaç duyulan reformlara kaynak ayrılacaktır.

Bununla birlikte çalışmada, yapısı gereği daha uzun vadede ulaşılmaması beklenen sonuçlara daha kısa sürede ulaşıldığı ve ortaya konulan model kurgusunda ortaya konulan hedeflerin özellikle kural uygulamasının başlangıcı olarak kabul edilen 2008 yılında uygulamasının güç olduğu görülmektedir. Bu durum kaçınılmaz

olarak, modelin yapısından ve kurgusundan kaynaklanmakla birlikte genel trendi doğru bir şekilde yansıtmaktadır.

Tablo 4.7. Karşılaştırmalı Genel Denge Sonuçları (2007-2013)

	Baz Senaryo	Birinci Senaryo	İkinci Senaryo	Üçüncü Senaryo	Dördüncü Senaryo	Beşinci Senaryo
Büyüme (Yüzde)						
2007	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5	4,5
2008	4,7	4,4	4,5	4,7	3,8	4,2
2009	5,9	4,4	4,8	5,1	4,1	4,9
2010	3,2	4,6	4,8	5,0	4,9	5,3
2011	2,8	4,9	4,9	4,9	5,7	5,6
2012	2,1	5,2	5,1	4,8	6,5	6,0
2013	1,0	5,5	5,2	4,5	7,1	6,2
Ortalama (2008-2013)	3,3	4,8	4,9	4,8	5,4	5,4
İşsizlik Oranı (Yüzde)						
2007	9,9	9,9	9,9	9,9	9,9	9,9
2008	9,6	10,1	9,8	9,6	10,2	9,6
2009	8,6	10,3	10,0	9,7	10,1	9,6
2010	9,7	10,0	9,8	9,7	9,3	9,0
2011	11,6	9,8	9,9	10,2	8,4	8,7
2012	13,7	9,2	9,7	10,5	6,9	8,0
2013	16,9	8,6	9,7	11,3	5,4	7,6
Ortalama (2008-2013)	11,7	9,7	9,8	10,2	8,4	8,7
Toplam Yatırımlar (GSYH'ya Oran)						
2007	22,2	22,2	22,2	22,2	22,2	22,2
2008	21,9	21,9	21,9	21,9	22,2	22,2
2009	19,0	21,9	21,7	21,5	22,6	22,2
2010	18,2	22,1	21,7	21,2	23,1	22,3
2011	17,0	22,4	21,6	20,8	23,4	22,4
2012	15,3	22,6	21,6	20,4	23,6	22,3
2013	12,6	23,0	21,6	19,9	23,7	22,3
Ortalama (2008-2013)	17,3	22,3	21,7	21,0	23,1	22,3
Kamu Borç Stoku (GSYH'ya Oran)						
2007	46,2	46,2	46,2	46,2	46,2	46,2
2008	43,7	43,9	43,8	43,7	42,5	42,4
2009	43,5	42,7	43,4	44,0	39,7	41,1
2010	46,0	40,7	42,4	44,0	36,3	39,3
2011	49,6	38,5	41,4	44,3	33,1	37,8
2012	54,8	35,9	40,4	45,1	30,1	36,5
2013	62,4	32,8	39,1	46,1	27,2	35,3
Ortalama (2008-2013)	50,0	39,1	41,7	44,5	34,8	38,8

5. SONUÇ VE ÖNERİLER

Devletin ekonomik işleyişe müdahalesinin gerekliliği, müdahalenin hangi araçlarla gerçekleştirileceği ve genel ekonomik işleyiş içerisinde kamu kesiminin ağırlığı maliye literatürünün de ötesinde iktisat teorisinin temel tartışma alanlarından birisi olmuştur. Günümüze kadar gelişen bütün yaklaşımlar, özünde, sınırlandırılmış devlet anlayışı ve önceden belirlenmiş kurallara dayalı politikalarla; devlete yüklenen müdahaleci-düzeltici fonksiyonlar ve iradi politika araçlarının yeniden ve farklı bakış açılarıyla yorumlanmasından ibarettir.

Kurala dayalı maliye politikalarının varlık sebebine ilişkin tartışmalar temel olarak politik iktisat literatürüne dayanmaktadır. Politik iktisat literatüründe, demokratik rejimlerde mali sürdürülebilirliği tehlikeye sokan popülist politikaların, seçmenler tarafından fırsat maliyetleriyle birlikte sağlıklı bir şekilde değerlendirilmemesine yönelik çeşitli açıklamalar getirilmiştir. Temel olarak bu açıklamalar, seçmenlerin kısa vadeli bakış açısına ve uygulanan politikaların uzun dönemli sonuçlarıyla yeterince ilgili olmamalarına bağlanmıştır. Bununla birlikte, ülkenin seçim sistemi, hükümet yapısı, yönetim teamülleri, bürokrasi, baskı grupları arasındaki çıkar çatışmaları, hemşehricilik ilişkileri ve parasal birlikler, kaynak-harcama dengesi kurulmaksızın genişlemeci mali tutumları teşvik eden faktörler olarak ifade edilmiştir. Bu bağlamda mali kurallar, siyasi-bürokratik rasyonellik ile iktisadi rasyonalite arasındaki çatışmayı çözmeye yönelik olarak geliştirilmiştir.

ABD’de ve İsviçre kantonlarında 20’nci yüzyılın başlarından itibaren çeşitli mali kural uygulamalarına yer verilse de modern anlamda mali kuralların ortaya çıkışı 1980’li yıllara tekabül etmektedir. 1980’ler sonrasında yaşanan krizler ve kamu borç stoklarının sürdürülemez hale gelmesi, iradi maliye politikalarını ve kamunun genel ekonomi içerisindeki ağırlığını sınırlamayı öngören mali kural uygulamalarını tartışılır hale getirmiştir.

AB ülkelerinde parasal birliğe geçiş süreci, Birliğe üye olan ülkelerin tümü için geçerli olacak mali kural uygulamalarının benimsenmesini gerektirmiştir. Parasal birlik içerisinde tek bir para politikası otoritesi olmasına karşın birden çok maliye politikası karar alıcısının bulunması bu gerekliliğin temelini oluşturmaktadır.

Ortak para biriminin istikrarı için kamu maliyesinde sürdürülebilirliğin kaçınılmaz bir ön şart olması, AB’de henüz parasal birliğe geçilmeden ortak mali kuralların benimsenmesi sonucunu doğurmuştur. Bu çerçevede, Maastricht Antlaşmasıyla Birlik bünyesinde ortak düzeyde uygulanacak mali kurallar yasal bir zemine kavuşmuştur. İlerleyen süreçte ise mali kuralların uygulama zeminini güçlendirmek ve etkinliğini artırmak üzere İstikrar ve Büyüme Pakti yürürlüğe konulmuştur.

AB üyesi ülkelerde mali kural uygulamaları sadece Birlik bazında ortak olarak uygulanan kurullarla sınırlı kalmaktadır. AB ülkelerinde ulusal düzeyde uygulanan mali kuralların gelişim süreci yerel yönetimler ve eyaletler düzeyinde başlamış olup, ilerleyen yıllarda genel devleti oluşturan diğer kurumsal birimlere yönelik bir gelişim seyri göstermiştir. Genel devleti oluşturan kurumsal birimler arasında bulunan sosyal güvenlik sistemine yönelik olarak tasarlanan mali kurallar ise son dönemde değişen demografik yapı sonucu hızla artan sosyal harcamalar nedeniyle hızlı bir gelişme seyri göstermiştir. AB ülkelerinde ulusal bazda uygulanan mali kurallar açısından dikkat çekici bir diğer özellik ise genellikle yerel düzeyde uygulanan mali kuralların anayasa veya yasalara dercedilmesi; buna karşın merkezi yönetim ve genel devlet sektörüne ilişkin olarak tasarlanan mali kuralların hukuki statüsünün politik taahhütname veya koalisyon anlaşması olmasıdır. Ayrıca, AB ülkelerinde mali kuralların uygulama sonuçlarına ilişkin şeffaflığın sağlanmasını ve kamuoyunun maliye politikalarının işleyişi konusunda doğru ve zamanında bilgilendirilmesini sağlamak üzere kurulan bağımsız kamu mali kuruluşlarının sayısı ve gücü hızla artmaktadır.

Mali kurallar, temel mali değişkenler üzerine konulan daimi nitelikteki sayısal sınırlamalar olarak tanımlanmaktadır. Türlerine göre mali kurallar, bütçe dengesine ve bütçe açığına ilişkin kurallar, borçlanma ve borç stokuna ilişkin kurallar, harcamalara ilişkin kurallar ve gelirlere ilişkin kurallar olmak üzere dört temel başlık altında sınıflandırılabilir. Mali kurallar yapıları itibarıyla alternatif amaçlara hizmet etmektedirler. Bu çerçevede, harcama ve gelir kuralları devletin genel ekonomi içerisindeki ağırlığını sınırlandırma amacına hizmet ederken; bütçe dengesine ve bütçe açığına ilişkin kurallar doğrudan borç stokunun çevrimi ve sürdürülebilir bir kamu finansmanının sağlanması amaçlarına odaklanmaktadır.

Borçlanma ve borç stoku çizgi üstü olarak tabir edilen harcama ve gelir politikalarıyla ortaya çıkan türev bir sonuç olduğu için, bu değişkenlere ilişkin kurallar, genellikle diğer mali kurallarla birlikte uygulandığında anlam ifade etmektedir.

Mali kuralların tasarlanması ve uygulanması sürecinde bazı ilkelere uyulması, kuralların uygulanabilirliğini ve etkinliğini artırmaktadır. Mali kuralların tasarlanması aşamasında, kurallar iyi tanımlanmalı ve belirsizliklere yer verilmemeli, basit ve anlaşılır olmalı, esnek olmalı, uygulanabilir hedefler içermeli, yapısal reformları destekleyici nitelikte olmalı, ulaşılması arzu edilen hedefler ve diğer politikalarla uyumlu olmalıdır. Uygulama sürecinde ise kurallar sağlam bir yasal zemine sahip olmalı, yaptırım ve otomatik düzeltme mekanizmaları önceden belirlenmeli, bağımsız bir izleme değerlendirme sistemi ve sağlam bir muhasebe sistemi kurulmalı, şeffaflığın sağlanmasını garanti altına almak üzere kamuoyu uygulama sonuçlarına ilişkin olarak gerektiği şekilde bilgilendirilmeli ve hükümetlerin izledikleri maliye politikaları alanında kamuoyunu aydınlatmayı amaç edinen bağımsız sivil toplum kuruluşları desteklenmelidir.

Yukarıda da belirtildiği üzere, mali kuralların tasarımı açısından basitlik ve anlaşılabilirlik son derece önemlidir. Zira bu kuralların kamuoyu tarafından takip edilebilir ve yorumlanabilir olması gerekmektedir. Böylelikle hükümetin yerinde olmayan mali uygulamaları kamuoyu tarafından eleştirilebilecektir. Kavramsal tanımların tam olması ve sınırlarının açıkça çizilmesi bu noktada hayati öneme sahiptir. Aksi takdirde muhasebe verilerinin çarpıtılması söz konusu olabilmektedir. Örneğin kural lafzında devlet ibaresine yer veriliyorsa, bunun genel devlet mi yoksa kamu kesimi mi olduğu, yahut borç stoku ibaresine yer veriliyorsa bunun brüt bazlı mı yoksa net bazlı mı hesaplanılacağı önceden belirlenmelidir.

Basitlik ve anlaşılabilirlik açısından bir diğer sorun da kuralların tasarlanması sürecinde ortaya çıkmaktadır. Daha önceki bölümlerde de değinildiği gibi devri dalgalanmaların etkisinden arındırılmış kurallar esas alındığında ya da bazı kalemler kural kapsamı dışında tutulduğunda, altın kural uygulamalarında yatırımların yahut büyüme perspektifi üzerinde etkili olan kalemlerin kural uygulaması dışında bırakılması gibi, aynı zamanda kuralların basitliği de azalmaktadır. Sonuçta kural

uygulanmasının hedef kitlesinin kamuoyu olduğu hiçbir zaman göz ardı edilmemelidir.

Kural uygulamalarında şeffaflığın sağlanması anlamında muhasebe verilerinin derlenmesi, hazırlanması ve yayımlanması sürecinde roller ve sorumluluklar belirli olmalı, veri kirliliği önlenmelidir. Ex-post olarak kurala uyumun takibinden sorumlu otoritenin belirlenmesi de önem arz etmektedir. Ayrıca, kurallar belirlenirken yaptırım veya otomatik düzeltme mekanizmaları iyi tasarlanmalıdır. Örneğin borç stokuna ilişkin sınırın olduğu bir ülkede borç stokunun eşik değeri aşması durumunda hükümet borç stokunu eşik değerin altına indirene kadar faiz dışı fazla verme politikası izlemek durumunda bırakılabilir.

Mali kurallar uygulanabilir hedefler içermelidir. Uygulanabilir olmayan kurallar hükümetlerin kredibilitelerini azaltmaktadır. Sonuçta kural uygulamalarıyla amaçlanan hedeflerin başında, beklentilerin belirli bir sistematığe bağlanması ve borçlanma maliyetlerinin azaltılması gelmektedir.

Mali kurallar genel ekonomik hedeflerle uyumlu olarak tasarlanmalıdır. Bir ülkede enflasyonun düşürülmesi temel amaçlardan biri olarak görülüyorsa, borçlanmaya ilişkin mali kurallardan biri de hükümetin merkez bankası kaynaklarından borçlanmasını yasaklamak üzerine olmalıdır.

Ülke örnekleri incelendiğinde mali kuralların seçimi, tasarımı ve uygulanması konusunda ortak bir doğrunun bulunmadığı görülmektedir. Mali kurallar, kamu borç stokunun azaltılması ve kamu finansman yapısının iyileştirilmesi, kamu kesiminin genel ekonomi içerisindeki ağırlığının azaltılması, mali sorumluluk bilincinin yerleştirilmesi, borç stokunun nesiller arasında adil bir şekilde dağılımının sağlanması ve ekonomik istikrarın korunması gibi alternatif amaçlara hizmet edecek şekilde tasarlanabilmektedir. Bu süreçte, ülkelerin içinde buldukları ekonomik ve mali koşullar da son derece önemlidir. Bu nedenle, yüksek kamu borç stokunun çevrimi konusunda sıkıntı yaşayan ülkelerde mali kuralların kamu finansman dengelerinin iyileştirilmesi amacına hizmet edecek şekilde tasarlanması gayet doğaldır.

Mali kuralların uygulanması sürecinde de ülkeler arasında önemli farklılıklar bulunmaktadır. Bazı ülkelerde mali kurallar anayasa ve yasalara dercedilirken; bazı ülkelerde hükümet programı, koalisyon antlaşması ve politik taahhütname benzeri metinlerle düzenlenmektedir. Söz konusu husus, ülkelerin yönetim kültürleri ve gelenekleriyle yakından ilişkilidir. Mali kuralların sağlam bir yasal zemine sahip olması uygulanabilirliği açısından son derece önemli olsa da, Arjantin ve Japonya örneklerinde olduğu gibi, Kanun metinlerine işlenen kurallar da kolaylıkla by-pass edilebilmektedir. Bu bağlamda, hesap verebilirliğin ve mali sorumluluk bilincinin yerleşmesi son derece önemlidir. Bu alanda ilerleme kaydetmiş ülkelerde kurallara uyumun sağlanamaması durumunda kamuoyu nezdinde kredibilite kaybına uğramak, hükümetler tarafından ciddi bir yaptırım olarak algılanmakta, maliye politikalarının uygulanması hususunda şeffaflığın sağlanmasına özel bir önem verilmektedir.

İç hukukumuzda, 5393 sayılı Belediye Kanunu ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu kaynaklı mali kural benzeri uygulamalar bulunmaktadır. 5393 sayılı Kanunda belediyelere yönelik borç stoku, borçlanma ve toplam personel giderleri tavanları yer almaktadır. Fakat yine aynı Kanunda büyük altyapı projeleri borçlanma sınırlarından muaf tutulmuştur. Bununla birlikte Kanunda öngörülen kurallara uyumun sağlanamaması durumunda işler hale gelecek herhangi bir yaptırım veya otomatik düzeltme mekanizması tanımlanmamış; kural uygulamalarına ilişkin sonuçları izleyecek bir otorite tayin edilmemiştir. Ülkemizde yerel yönetimlerin borçlanma ve borç stoklarına ilişkin bilgilerin zamanında ve düzenli olarak yayımlanmaması ve bu idarelerde muhasebe pratiğinin son derece zayıf olması da mali kuralların işlerliğini önemli ölçüde sınırlandırmaktadır. Bu nedenlerle yerel yönetimler için belirlenen mali kurallar ülkemizde yasal bir temele sahip olsalar da mevcut durum itibarıyla uygulanabilirlikleri bulunmamaktadır.

Türkiye'nin orta vadeli bütçelemeye geçişini sağlamış olan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, Orta Vadeli Program ve bu programla uyumlu olmak üzere, gelecek üç yıla ilişkin toplam gelir ve gider tahminleri ve hedef açık ve borçlanma durumu ile kamu idarelerinin ödenek teklif tavanlarını içeren Orta Vadeli Mali Plan kavramlarını getirmiştir. Uygulama, teklif tavanlarını içermesi nedeniyle harcama kuralına benzer nitelikler taşımakla birlikte; pratikte, bütçe hazırlık

aşamasında ilk yıl için bağlayıcı olan harcama tavanına dahi sadık kalınmadığı görülmektedir.

Öte yandan, ülkemizde kamu gelir ve giderleri arasında dengenin sağlanamamış olması ve sürdürülemez hale gelen kamu iç borç dinamiği, özellikle 1990'lı yıllarda yaşanan krizlerin temel sebeplerinden birisi olmuştur. 1990'lı yılların sonlarına doğru hızla artan borç stoku sorunu ve yükselen iç borçlanma maliyetleri, kaynakların giderek daha fazla spekülative faaliyetlere yönelmesi ve finansal sistemin işleyişinin bozulması sonucunu doğurmuştur. Bu dönemde, kamu kesimi tarafından ödenen yüksek reel faizler, özel sektörü istihdam yaratıcı reel faaliyetlerden çok mali faaliyetlere kaydırmış; bu durum ekonominin büyüme performansını da olumsuz yönde etkiler hale gelmiştir. Bu nedenle, 1999 yılından bu yana IMF ile gerçekleştirilen üç stand-by düzenlemesinde, öncelikle kamu borç stokunun GSYH'ya oranını düşürmek hedeflenmiş ve bu doğrultuda çeşitli mali kurallar benimsenmiş ve uygulanmıştır. Bu amaçla, 1999-2008 döneminde bütçe dengesine ve bütçe açığına, harcamalara, gelirlere, borçlanma ve borç stokuna ilişkin olmak üzere, bütün mali kural türleri kamu mali sistemimizde uygulanmıştır. Söz konusu dönemde mali kurallar sadece kamu kesiminin bütününe yönelik hedeflerle sınırlı kalmamış; sosyal güvenlik gibi kamu kesimini oluşturan alt kurumsal birimlere yönelik olarak da bağımsız kural düzenlemelerine gidilmiştir. Bununla birlikte, program gözden geçirmelerinde faiz dışı fazla kuralına özel bir önem atfedilmiştir.

Stand-by düzenlemeleri, ülkemizde mali kurallar adına verilebilecek en iyi uygulama örneğidir. Uygulama mekanizmasının etkinliği sağlam bir izleme-değerlendirme sistemiyle garanti altına alınmıştır. Bu bağlamda, program gözden geçirmelerinin başarıyla tamamlanabilmesi, hem talep edilen fonların kullanımı hem de ekonomi yönetiminin kredibilitésinin ölçülmesi açısından kritik öneme sahip olmuştur. Ayrıca, öngörülen mali kurallara uyum konusunda ekonomi yönetiminin performansı bu dönemde kamuoyu tarafından yakından takip edilmiştir.

Stand-by düzenlemeleri çerçevesinde uygulanan mali kurallar kuşkusuz kamu maliyesinin sürdürülebilirliğine ilişkin önemli katkılar sağlamıştır. Fakat, katı kural uygulamalarının kamu mali yapısı üzerinde bazı olumsuz ve bozucu etkileri de olmuştur. Mali hedeflerin tutturulması, risk algıları ve ekonomi yönetiminin

kredibilitesi üzerinde doğrudan etkili olduğu için, bu dönemde kurallara uyumun sağlanması, kamu maliyesine ilişkin diğer bütün kıstasların üzerinde tutulmuştur. Faiz dışı fazla hedefine ulaşabilmek amacıyla yatırım harcamaları belirli dönemlerde ciddi oranda baskılanmış; kamu gelirlerinin kompozisyonunda vasıtalı vergiler lehine bir bozulma yaşanmıştır. Ayrıca bu dönemde, bir defalık gelirler kamu finansmanı açısından son derece önemli hale gelmiştir.

Program dönemi içerisinde, torba yasa olarak bilinen hukuki düzenlemelerle ve bütçe kanunlarına dercedilen hükümlerle kamu açığının gerçek boyutunun görülmesi önünde engel teşkil edici ve saydamlığı zedeleyici uygulamalara girilmiştir. Bu uygulama ve düzenlemeler, genellikle bir giderin muhasebeleştirilmesi sürecinde yapılan muhasebe hileleri sonucunda ortaya çıkmışlardır.

Genel denge modeliyle ortaya konulan alternatif senaryo sonuçları, mali kurallar alanındaki literatür, farklı uygulama örnekleri ve ülkemizin bu alandaki tecrübeleri birlikte değerlendirildiğinde, kamu kesimi için faiz dışı fazla verme kuralına, diğer mali kurallardan farklı olarak faiz dışı fazlanın borç stoku üzerinde doğrudan azaltıcı bir etkisinin olması nedeniyle, 2013 yılına kadar sürecek geçiş dönemi içerisinde devam edilmesinde fayda görülmektedir. Bu çerçevede, öngörülen geçiş döneminde faiz dışı fazla verme politikası uygulanarak, kamu kesimi brüt borç stokunun GSYH'ya oran olarak yüzde 30 düzeyine çekilmesi hedeflenmelidir.

Kamu maliyesine ilişkin bazı bozucu etkiler taşısa da, kamuoyu tarafından en iyi bilinen ve 1999-2008 arası dönemde maliye politikalarını şekillendiren temel mali kural faiz dışı fazla kuralıdır. Son derece basit ve anlaşılabilir olması, uygulama sonuçlarının gerek kamuoyu gerekse sivil toplum örgütleri açısından izlenmesini ve değerlendirilmesini kolaylaştıran bir unsurdur. Bununla birlikte, faiz dışı fazla kuralına devam edilmesi program dönemi sonrasında da mali disipline devam edileceği izlenimini yaratarak risk algılarını olumlu yönde etkileyecektir.

Genel denge sonuçları göz önüne alındığında, ilgili dönemde belirlenecek faiz dışı fazla hedefinin GSYH'ya oran olarak yüzde 2 ile yüzde 3 arasında olması uygun olacaktır. Faiz dışı fazla hedefinin bu aralıkta belirlenmesi, yatırım

harcamaları üzerindeki baskıyı asgari seviyede tutacak ve kuralın uygulanabilirliğini artıran bir etki yaratacaktır. Böylece kalkınma sürecinde önemli bir rol oynayan kamu altyapı ve beşeri sermaye yatırımlarına daha fazla kaynak ayrılacaktır.

Faiz dışı fazla uygulamasında, kapsam olarak kamu kesiminin esas alınması, fakat merkezi yönetim bütçesi ve merkezi yönetim bütçesi dışında kalan diğer kamu kesimi için de ayrıca bir faiz dışı fazla hedefinin belirlenmesi, mali işlemlerin bütçe dışına kaydırılması konusundaki riskleri engellemek adına daha yararlı olacaktır.

İlerleyen dönemde, kamu kesimi brüt borç stokunun GSYH'ya oranı yüzde 30 referans düzeyinin altına indiğinde, kamu mali sistemimizde kamu kesiminin genel ekonomi içerisindeki ağırlığını sınırlandırıcı bir harcama kuralına geçilmesinde fayda görülmektedir.

Kamu mali sisteminde, öncelikle faiz dışı fazla kuralının seçilip, daha sonra harcama kuralına geçilmesinin temel sebebi, faiz dışı fazla kuralını belirli bir dönemde uygulayarak kamu maliyesinin sürdürülebilirliğine ilişkin riskleri en aza indirmektedir. Böylece, uzun dönemde uygulanabilecek bir mali kural için sağlıklı bir uygulanma zemini ortaya konulmuş olacaktır. Ayrıca, borç stoku belirli bir düzeyin altına çekildikten sonra, sürekli olarak faiz dışı fazla politikasına devam etmenin iktisadi ve mali anlamda herhangi bir rasyoneli bulunmamaktadır.

Faiz harcamalarının iradi politika alanının dışında kalan kur düzeyi, faiz oranı gibi devresel gelişmelerden doğrudan etkilenmesi nedeniyle, harcama tavanı uygulamasında, kapsam olarak merkezi yönetim bütçesi faiz dışı harcamalarının esas alınması, kuralın uygulanabilirliği açısından daha uygun olacaktır. Faiz dışı harcama tavanı uygulamasının en önemli avantajı basit ve anlaşılabilir olmasıdır. Bununla birlikte, gelir tahminlerinden bağımsız olarak belirlenen harcama tavanları, tahmin edilenin üzerinde gerçekleşen gelir tahsilatlarının harcanmasını engelleyerek kamu tasarruflarının artmasını sağlayacaktır.

Bununla birlikte, merkezi yönetim bütçesi faiz dışı harcama tavanı içerisinde kalınmak suretiyle, sermaye giderleri için toplam faiz dışı harcamalara oran olarak asgari bir taban belirlenebilir. Sermaye giderlerine yönelik olarak ödenek tabanı uygulanması sonucunda, merkezi yönetim bütçesinden her yıl belirli miktarda

yatırım harcamasına kaynak aktarılması garanti altına alınabilir. Geçmiş yıllar bütçe uygulamaları ve asgari gereklilikler göz önünde tutulduğunda, sermaye giderlerine ilişkin ödenek tabanının toplam faiz dışı harcama tavanının yüzde 8'i olarak belirlenmesi makul görülmektedir.

Mahalli idareler gibi, merkezi yönetim bütçesi haricindeki diğer kurumsal alt birimlerin toplam harcama tavanlarını kontrol etmek son derece güçtür. Bununla birlikte, bütçe dışı harcama yaratılmasını ve mali işlemlerin bütçe dışına kaydırılmasını önlemek amacıyla, kamu kesimi brüt borç stoku için GSYH'ya oran olarak öngörülen yüzde 30'luk referans değer endikatif olarak takip edilmelidir.

Kamu kesimi brüt borç stoku kuralı olarak belirlenen yüzde 30 tavanıyla birlikte ihtiyatlılık düzeyi olarak yüzde 25'lik ayrı bir tavan tanımlamakta fayda görülmektedir. Böylece, kamu kesimi brüt borç stokunun GSYH'ya oranı yüzde 25 düzeyini aştığında kural uygulamasının ihlal edilmesini önlemek amacıyla gerekli politika tedbirlerine imkan tanıyacak bir hareket alanı sağlanabilecektir.

Borç stokunun ihtiyatlılık düzeyi olarak tanımlanan değeri aşması durumunda, yaptırım sistemi çerçevesinde otomatik düzeltme mekanizması olarak, kamu kesimi faiz dışı fazla kuralının borç stoku oranını referans değerinin altına düşürene kadar yeniden devreye sokulması uygun olacaktır. Söz konusu otomatik düzeltme mekanizması, mali kuralların yasal bir zemine kavuşturulmasını sağlayacak olan hukuki metninin içerisine ilkesel olarak kolaylıkla dercedilebilecek niteliktedir.

Kısa dönemli sürdürülebilirlik ve borcun çevrimi analizleri açısından bakıldığında, kullanımı daha uygun olan net borç stoku hesabında, kamu mevduatı ve döviz varlıkları gibi net varlıklar toplam borç stokundan düşülmekte, bu varlıklara temel oluşturan yarı-mali işlemler ve garantiler gibi yükümlülükler de risk algısının dışında tutulmaktadır. Diğer taraftan, kamunun uzun dönemli yükümlülüklerinin daha doğru bir şekilde ölçülmesi noktasında brüt borç stoku hesabının kullanılması daha uygun bir yaklaşımdır. Bu nedenle, kural olarak net borç stoku yerine brüt borç stoku tercih edilmiştir.

Borç stoku kapsamının genel devlet yerine kamu kesiminin bütünü olarak belirlenmesinin amacı, KİT sisteminin borçluluk düzeyini de kontrol altında

tutabilmektir. Bu kapsamda, mali işlemlerin birbirleriyle ilişkili olan kurumlar arasında geçişken olması durumunun doğurabileceği yaratıcı muhasebe tekniklerinin de önüne geçilmeye çalışılmaktadır.

Kamu kesimi brüt borç stoku hedefinin tutturulması, kendiliğinden üyelik perspektifinde Avrupa Birliği ortak uygulaması olan genel devlet brüt borç stoku hedefinin de tutturulmasını sağlayacağından, bu alanda çok daha sıkı bir mali çerçeve ortaya çıkmasına imkan tanıyacaktır.

Ülkemizde politik taahhütname ve koalisyon antlaşması benzeri uygulamalar yeterince gelişmediği için, mali kuralların yasal zemine sahip olmasında fayda görülmektedir. Bununla birlikte, uygulanacak kuralın türüne, niteliğine, borç stokunun referans değerine ve kurallara uyumun tam olarak sağlanamaması durumunda devreye girecek otomatik düzeltme mekanizmalarına mevzuatta yer verilmesi; mali kurallara ilişkin sayısal hususların ise orta vadeli harcama sistemi çerçevesinde değerlendirilmesi uygun olacaktır.

Bu bağlamda, orta vadeli harcama sistemine geçişin en önemli ayaklarından biri olan Orta Vadeli Program, merkezi yönetim bütçesi sürecini başlatan temel politika dokümanı olması nedeniyle, ülkemiz açısından mali kurallara ilişkin sayısal hususların düzenlenmesi aşamasında uygun bir zemin oluşturacaktır.

Hukuki bir zorunluluk sonucunda uygulanacak kuralın türüne göre, kamu kesimi faiz dışı fazla düzeyine, merkezi yönetim bütçesi faiz dışı harcama tavanına ve ekonomik sınıflandırma bazında harcama toplamlarının özet alt dağılımına üç yıllık bir perspektifle Orta Vadeli Programda yer verilmesinde fayda görülmektedir. Bununla birlikte, belirlenen faiz dışı harcama tavanının harcamacı bakanlıklar ve kurumlar arasında dağılımının Orta Vadeli Mali Planda yapılması yerinde olacaktır. Böylece, mali kuralların ilkesel zemini hukuki boyutta sağlanırken; sayısal niteliğinin belirlenmesi orta vadeli harcama sisteminin uygulanmasına temel oluşturan politika metinlerine bırakılmaktadır.

Bütçe süreci açısından bağlayıcı olan Orta Vadeli Programın hukuki statüsünün güçlendirilmesinde fayda görülmektedir. Mevcut durumda bakanlar kurulu kararı olarak yürürlüğe giren Orta Vadeli Programın, Kalkınma Planları gibi

TBMM kararı olarak yürürlüğe girmesi, bütçe yetkisine sahip olan parlamentonun bütçe süreci üzerindeki gücünü artıracak ve bütçe büyüklükleri üzerinde çeşitli sınırlamalar getirilmesi konusunda da parlamentonun söz sahibi olmasına imkan sağlayacaktır. Bu bağlamda, bütçe hakkının sahibi olan parlamentonun bütçenin hazırlanmasına temel teşkil eden ve bütçe sürecinde uyulması gereken sınırları ortaya koyan politika belgesi konusunda da söz sahibi olması son derece doğaldır.

Orta Vadeli Programın yürürlüğe konulması sürecinde, 30.10.1984 tarihli ve 3067 sayılı Kalkınma Planlarının Yürürlüğe Konulması ve Bütünlüğün Korunması Hakkında Kanun çerçevesinde öngörülen hükümler örnek alınabilir. Bu çerçevede, Orta Vadeli Programlar; Devlet Planlama Teşkilatı tarafından hazırlanarak Bakanlar Kurulunca kabul edilip, Bakanlar Kurulu üyelerince imzalandıktan sonra, Türkiye Büyük Millet Meclisince onaylanmak üzere Başbakanlık tarafından Türkiye Büyük Millet Meclisi Başkanlığına sunulabilir.

İlerleyen safhalarda, Orta Vadeli Program öngörülen bir süre zarfında Plan ve Bütçe Komisyonunda görüşüldükten sonra TBMM Genel Kurulunda karara bağlanabilir. Mevcut durum itibarıyla Orta Vadeli Program ilgili yılın Mayıs ayı sonuna kadar yürürlüğe konulmaktadır. Yapılacak düzenlemede TBMM Genel Kurulu tarafından Programın kabul tarihi en geç ilgili yılın Mayıs ayı sonu olarak kalabilir; fakat teknik çalışmaların sağlıklı bir şekilde yürütülmesi için farklı süre kısıtlarının öngörülmesi faydalı görülmektedir. Bu kapsamda, Nisan ayının ortası, teknik çalışmaların tamamlanması ve Programın Bakanlar Kurulu tarafından Meclise sunulmak üzere Başbakanlığa iletilmesi için en geç tarih olarak belirlenebilir. Mayıs ayının ortasına kadar Plan ve Bütçe Komisyonu çalışmaları tamamlanarak, yine Mayıs ayının sonuna kadar Genel Kurul görüşmeleri sonuçlandırılabilir.

Sağlam bir izleme ve değerlendirme sisteminin kurulması, kural uygulamalarının başarısı açısından son derece önemlidir. Ülkemizde kural uygulamalarının başarısının sağlanması açısından politik etkilerden uzak ve bağımsız bir yapılanmanın kurulması gerekli görülmektedir. Söz konusu yapılanmanın kurul düzeyinde örgütlenmesi ve üyelerinin kamu mali yönetimine ilişkin rolleri, tecrübe ve birikimleri göz önünde tutularak Maliye Bakanlığı, Sayıştay, Hazine ve Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlıklarından seçilmesi uygun olacaktır. Üyelerin kurulda

asli görevle tam zamanlı olarak çalışması ve temsil ettikleri kurumlarda ifa etmekte oldukları görevleri bırakmaları, izleme ve değerlendirme sürecinde hükümetle birlikte maliye politikasının yürütülmesiyle ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının da performansının değerlendirileceği için, sürecin etkinliğini artıracaktır. Bununla birlikte, kurul yapılması teknik işleri yapmakla görevli sınırlı sayıda personelin katılımıyla oluşturulan idari bir örgütlenme yardımıyla desteklenebilir. Ancak söz konusu Kurulun idari teşkilatlanması tamamlanıncaya kadar geçecek ara dönemde DPT Müsteşarlığı mali kuralların izlenmesinden sorumlu olabilir.

Söz konusu Kurulun temel işlevi mali kurallara uyum konusunda parlamentoyu ve kamuoyunu bilgilendirmek olmalıdır. Gelişmiş uygulama örnekleri göz önüne alındığında, mali kurallara ilişkin en etkin yaptırım mekanizmasının, hükümetlerin ortaya koymuş oldukları taahhütleri yerine getirememeleri sonucunda kamuoyu nezdinde kredibilite kaybına uğramaları olduğu görülmektedir. Ülkemizde kamuoyunun maliye politikasına ilişkin bakış açısının şekillenmesine yardımcı olmak üzere gelişen sivil toplum kuruluşlarının sayısının ve etkisinin hızla artmakta olduğu görülmektedir. Söz konusu sivil toplum kuruluşları, yayımlamakta oldukları mali izleme raporlarıyla mali performansı ve kamu maliyesinde saydamlığı yakından takip etmektedir.

Kurul tarafından hazırlanacak ve üyelerin oy çokluğuyla kabul edilecek mali kurallara uyum raporu kesin hesap tasarılarıyla birlikte parlamentoya sunulabilir ve aynı zamanda kamuoyuna ilan edilebilir. Söz konusu rapor asgari olarak; kamu maliyesinin genel durumu, mali kurallara uyumun ilgili yılda sağlanıp sağlanmadığı, kurala uyumun sağlanamaması durumunda sapmanın nedenleri, ilerleyen dönemlerde kural uygulamalarına ilişkin ortaya çıkması muhtemel riskler ve alınabilecek alternatif politika önlemleri gibi hususları içermelidir.

Yerel yönetimlerde mali kural uygulamalarını işler hale getirmek için mali kuralların uygulanabilirliğini önemli ölçüde zedeleyen 5393 sayılı Belediye Kanununun 68'inci maddesinin (f) bendinde yer alan büyük altyapı projeleri istisnasının kaldırılması gerekmektedir. Böylece, Kanunun kendi sistematığı içerisinde yer alan kaçış hükmü ortadan kaldırılarak aynı Kanunun (d) bendinde yer alan borç stoku kuralı işler hale getirilebilecektir. Ayrıca belediyelerde mali yönetim

kapasitesinin ve muhasebe pratiğinin geliştirilmesi, mali kural uygulama başarısının etkin bir şekilde izlenebilmesi açısından gerekli görülmektedir. Belediyelerin çizgi üstü işlemleri 2006 yılından bu yana üçer aylık dönemlerde Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü tarafından derlenmektedir. Fakat, borçlanma ve borç stokuna ilişkin bilgilerin derlenmesi ve yayımlanması aşamasında önemli eksiklikler bulunmaktadır. Bu nedenle, belediyelerin borçlanmasına ve borç stokuna ilişkin bilgilerin bu alanda tecrübe ve birikime sahip olan Hazine Müsteşarlığı tarafından derlenmesi ve düzenli olarak yayımlanması faydalı olacaktır. Ayrıca, 5393 sayılı Kanunda yapılacak bir düzenlemeyle, mali kurallara uyumun izlenmesi ve değerlendirilmesi konusunda yukarıda önerilen Kurul yetkili kılınabilir.

Kurulun, öncelikle belediyelerin borçlanma ve borç stoku bilgilerini inceleyerek, kanuni tavanı aşan belediyelerde belirlenen sürede durumun düzeltilmesini talep etmesi, süresi içerisinde mali kurallara uyumun sağlanamadığı belediyelerde yaptırım mekanizmalarının işler hale getirilmesi gerekmektedir. Yerel yönetim kademeleri için tasarlanabilecek yaptırım mekanizmaları; belediyelere aktarılan merkezi yönetim bütçesi gelir paylarında kesintiye gidilmesi ve kesilen payların borç stokunun azaltılmasında kullanılması, merkezi yönetim bütçesinden yapılan yardımlarda kesintiye gidilmesi şeklinde öngörülebilir. Söz konusu yaptırım mekanizmaları 5393 sayılı Kanunun 68'inci maddesinde ayrı bir fıkra olarak düzenlenebilir.

2009-2011 dönemini esas almak üzere hükümet tarafından kabul edilen Orta Vadeli Programda maliye politikasının, temel ekonomik gösterge ve dengelerde istikrar sağlamayı hedef alarak, belirlenecek mali kurala bağlı olarak yürütülmesinin esas olduğu ve maliye politikasının yürütülmesinde esas alınacak mali kurallara ilişkin yasal ve kurumsal altyapının oluşturulacağı ifade edilmiştir. Mali kuralların etkin bir şekilde uygulanmasına zemin hazırlayan en temel hususlardan bir tanesi, hükümetin mali sorumluluk bilinci doğrultusunda hareket alanını sınırlayacak kuralları benimseme ve uygulama konusunda sağlam bir irade ortaya koyabilmesidir. Bu bağlamda, mali kurallara ilişkin orta vadeli taahhütlerin hükümetin sahibi olduğu Orta Vadeli Programda yer alması, sahiplenme düzeyini göstermesi bakımından son derece olumludur.

2008 yılı sonlarında küresel ölçekte ortaya çıkan finansal kriz, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerin mali yapılarını derinden etkilemiştir. Birçok ülke, finansal ve reel sektöre yönelik destek paketleriyle krizin ortaya çıkaracağı zararları azaltma yoluna gitmiştir. Bu durum, ilgili ülkelerde bütçe açığının ve borç stokunun hızla artması sonucunu doğurmuştur. Kriz ortamında ülkelerin gerek büyüme oranlarındaki gerileme nedeniyle ortaya çıkan gelir kayıpları, gerekse açıklamış oldukları destek paketlerinde yer alan harcama artırıcı ve gelir azaltıcı önemler nedeniyle benimsemiş oldukları mali kurallara uyum güçleşmiştir. Fakat, kurallı bir mali yapıya sahip olan ve ekonominin genişleme evresinde mali sorumluluk bilinciyle hareket ederek borçların sürdürülebilirliğini artıran ülkelerde krizle mücadele konusunda hükümetlerin daha geniş bir mali alana sahip olduğu kuşkusuzdur. Bu bağlamda, mali kuralların geleceğini ve uygulanabilirliğini salt kriz ortamının ortaya çıkarmış olduğu etkenlerle değerlendirmek doğru bir yaklaşım teşkil etmemektedir.

Mali kuralların uygulamaya konulması tek başına sürdürülebilir bir kamu maliyesinin sağlanması açısından yeterli değildir. Bu nedenle kamu maliyesine ilişkin yapısal reformlara devam edilmesi, ülkemizde mali kuralların uygulanabilme gücünü artıracaktır.

EKLER

Ek Tablo 1. Mali Kural Uygulamalarına İlişkin Ülke Örnekleri

Ülke	Mali Kural	Kapsam	Yasal Zemin	Gözlemleyici Otorite	Yapırım	Diğer Açıklamalar
Almanya	1 - Bütçe Dengesi Kuralı	Merkezi yönetim	Anayasa ve kanun	Maliye Bakanlığı, Parlamento	Önceden tanımlanmış yaptırımlar bulunmamaktadır.	Söz konusu mali kural uygulamasıyla, nominal bütçe dengesi belirli düzeyde tutulmaya çalışılmaktadır. Bu kural yıllık bazda uygulanmaktadır.
Almanya	2 - Harcama Kuralı	Merkezi ve bölgesel yönetimler	Merkezi ve bölgesel yönetimler arasında yapılan protokol	Yerel, bölgesel ve mahalli idareler temsilcilerinin katılımıyla oluşturulan Mali Planlama Konseyi	Mali Planlama Konseyi düzenleyici politika önlemlerinde bulunabilir.	Harcama kuralı uygulamasıyla nominal harcama artışları belirli bir düzeyde tutulmaya çalışılmaktadır. Kuralın uygulanması 5 yıllık dönemler bazında gerçekleştirilmektedir.
Almanya	3 - Bütçe Dengesi Kuralı	Bölgesel yönetimler	Anayasa	Eyalet Maliye Bakanlıkları	Önceden tanımlanmış yaptırımlar bulunmamaktadır.	Bütçe dengesi kuralı altın kural niteliğine sahip olup, yıllık bazda uygulanmaktadır.

Ülke	Mali Kural	Kapsam	Yasal Zemin	Gözlemleyici Otorite	Yapıtım	Diğer Açıklamalar
Almanya	4 - Borç Stoku Kuralı	Yerel yönetimler	Kanun	Yerel düzenleyici otoriteler	Mahalli idareler kredi izinlerinin reddedilmesi şeklinde bir müeyyideye tabi tutulabilmektedirler.	Nominal borç stokunun belirli bir düzeyde tutulması amaçlanmaktadır.
Almanya	5 - Bütçe Dengesi Kuralı	Yerel yönetimler	Kanun	Yerel düzenleyici otoriteler	Müeyyideler ilgili Kanunda açık bir şekilde düzenlenmiştir.	Kural yıllık olarak uygulanmakta ve nominal bütçe açığına ilişkin tavanlar belirlenmektedir.
Arjantin	1 - Harcama Kuralı	Merkezi yönetim	Kanun	Mali Sorumluluk Konseyi	Önceden tanımlanmış yaptırımlar bulunmamaktadır.	Faiz ve yatırım haric harcama artışları GSYH büyüme oranıyla sınırlanmıştır.
Arjantin	2 - Bütçe Dengesi Kuralı	Merkezi yönetim	Kanun	Mali Sorumluluk Konseyi	Önceden tanımlanmış yaptırımlar bulunmamaktadır.	Bütçe açığına yönelik GSYH'ya oran olarak bir tavan belirlenmiştir.

Ülke	Mali Kural	Kapsam	Yasal Zemin	Gözlemleyici Otorite	Yapıtım	Diğer Açıklamalar
Arjantin	3 - Borçlanma Kuralı	Yerel yönetimler	Kanun	Mali Sorumluluk Konseyi	Önceden tanımlanmış yapıtımlar bulunmamaktadır.	Yerel yönetimlerin merkezi idareden aldıkları paylar hariç tutulduğunda, borç servisi maliyetlerinin cari gelirlerinin yüzde 15'inden fazla olamayacağı öngörülmüştür.
Avusturya	1 - Bütçe Dengesi Kuralı	Merkezi, bölgesel ve yerel yönetimler	Anayasaya dayanılarak hazırlanan kanun	Merkezi, bölgesel yönetimlerin temsilcilerinden oluşan bir komite	İdari yapıtımlar	Ülkede 4 yıllık dönemler halinde geçerli olan bütçe açığı kuralı, ESA-95 standartlarına göre hesaplanmış bütçe açığının GSYH'ya oranına göre tespit edilir.
Belçika	1 - Harcama Kuralı	Merkezi yönetim	Koalisyon antlaşması	Sayıştay, Maliye Yüksek Kurulu, Parlamento	Önceden tanımlanmış yapıtımlar bulunmamaktadır.	Harcama kuralıyla, reel harcama artışları sınırlandırılmaktadır. Bu kural 4 yıllık dönemler bazında uygulanmaktadır.

Ülke	Mali Kural	Kapsam	Yasal Zemin	Gözlemleyici Otorite	Yaptırım	Diğer Açıklamalar
Belçika	2 - Gelir Kuralı	Merkezi yönetim	Koalisyon antlaşması	Gözlemleyici bir otorite bulunmamaktadır.	Önceden tanımlanmış yaptırımlar bulunmamaktadır.	Gelir kuralı nominal gelir artışlarının nominal GSYH artışlarıyla uyumlu olmasını gerektirmektedir. Bu kuralının uygulanması, Maliye Bakanlığının genel idari sorumluluğu çerçevesinde gerçekleştirilmektedir.
Belçika	3 - Harcama Kuralı	Sosyal güvenlik	Kanun	Sayıştay, Akil Adamlar Komitesi, Parlamento	Kurala uyumun sağlanamaması durumunda otomatik düzeltme mekanizmaları tanımlanmıştır.	Harcama kuralı, 4 yıllık dönemler halinde uygulanmaktadır. Bu bağlamda, ESA-95 standartlarına göre takip edilen reel sosyal güvenlik harcama artışları belirli bir düzeyle sınırlanmaktadır.
Belçika	4 - Bütçe Dengesi Kuralı	Sosyal güvenlik	Koalisyon antlaşması	Bütçe ve Sosyal Hizmetler Bakanlığı	Önceden tanımlanmış yaptırımlar bulunmamaktadır.	Sosyal güvenlik sisteminin nominal dengesi belirli bir düzeyle sınırlanmıştır. Bu kural 4 yıllık dönemler halinde uygulanmaktadır.

Ülke	Mali Kural	Kapsam	Yasal Zemin	Gözlemleyici Otorite	Yaptırım	Diğer Açıklamalar
Belçika	5 - Harcama Kuralı	Bölgesel yönetimler	Merkezi ve bölgesel yönetim arasında yapılan protokol	Maliye Yüksek Kurulu	Önceden tanımlanmış yaptırımlar bulunmamaktadır.	Harcama kuralı, 5 yıllık dönemler bazında uygulanmaktadır. ESA - 95 standartlarına göre takip edilen reel bölgesel yönetim harcama artışları belirli bir düzeyle sınırlandırılmıştır.
Belçika	6 - Bütçe Dengesi Kuralı	Yerel yönetimler	Kanun	Maliye Yüksek Kurulu	Otomatik düzeltme mekanizmaları tanımlanmıştır.	Yıllık bazda uygulanan bütçe dengesi kuralıyla nominal bütçe açığı belirli bir düzeyle sınırlandırılmaktadır.
Brezilya	1 - Harcama Kuralı	Merkezi ve yerel yönetimler	Kanun	Sayıştay	Önceden tanımlanmış yaptırımlar bulunmamaktadır.	Yeni bir harcama yaratılması bu harcamaya kaynak teşkil edecek gelirin sağlanmasına veya eş düzeyli bir harcama kesintisi yapılması şartına bağlanmıştır. Merkezi ve yerel yönetimler için cari gelirlere oran olarak personel harcaması tavanı belirlenmiştir.

Ülke	Mali Kural	Kapsam	Yasal Zemin	Gözlemleyici Otorite	Yaptırım	Diğer Açıklamalar
Brezilya	2 - Bütçe Dengesi Kuralı	Merkezi yönetim	Kanun	Sayıştay	Önceden tanımlanmış yaptırımlar bulunmamaktadır.	Cari harcama ve gelirlerin denk olması öngörülmüştür.
Brezilya	3 - Borç Stoku Kuralı	Merkezi ve yerel yönetimler	Kanun	Sayıştay	Önceden tanımlanmış yaptırımlar bulunmamaktadır.	Merkezi yönetimin borçluluk düzeyi cari yıldaki gelirlerin iki katı, yerel yönetimlerin borçluluk düzeyi ise cari yıldaki gelirlerin yüzde 120'siyle sınırlanmıştır.
Çek Cumhuriyeti	1- Harcama Kuralı	Merkezi yönetim	Politik taahhütname	Maliye Bakanlığı	Önceden tanımlanmış yaptırımlar bulunmamaktadır.	Harcama kuralı üç yıllık dönemler bazında uygulanmaktadır. Kanuni olarak hazırlanması gereken orta vadeli programda belirlenen nominal harcama tavanları bulunmaktadır.
Çek Cumhuriyeti	2- Borç Stoku Kuralı	Bölgesel ve Yerel Yönetimler	Politik taahhütname	Maliye Bakanlığı	Otomatik düzeltme mekanizmaları tanımlanmıştır.	Yıllık bazda uygulanmaktadır. Borç servis oranları bazında tavan belirlenmiştir.

Ülke	Mali Kural	Kapsam	Yasal Zemin	Gözlemleyici Otorite	Yapıtım	Diğer Açıklamalar
Danimarka	1 - Harcama Kuralı	Genel devlet	Politik taahhütname	Maliye Bakanlığı	Önceden tanımlanmış yaptırımlar bulunmamaktadır.	Harcama kuralıyla, ESA-95 standartları çerçevesinde hesaplanan reel harcama artışları belirli düzeyde tutulmaya çalışılmaktadır. Söz konusu kural çok yıllık olarak uygulanmaktadır.
Danimarka	2 - Gelir Kuralı	Genel devlet	Politik taahhütname	Maliye Bakanlığı	Önceden tanımlanmış yaptırımlar bulunmamaktadır.	Doğrudan ve dolaylı vergilere ilişkin bazı sınırlar getirilmiştir.
Danimarka	3 - Bütçe Dengesi Kuralı	Genel devlet	Politik taahhütname	Maliye Bakanlığı	Önceden tanımlanmış yaptırımlar bulunmamaktadır.	Devresel olarak uyarlanmış bütçe açığının GSYH'ya oranına ilişkin sınırlar getirilmiştir. Mevcut politik antlaşma çerçevesinde ortaya konulan hedefler 2010 yılına kadar geçerlidir.

Ülke	Mali Kural	Kapsam	Yasal Zemin	Gözlemleyici Otorite	Yaptırım	Diğer Açıklamalar
Estonya	1 - Bütçe Dengesi Kuralı	Genel devlet	Koalisyon antlaşması	Maliye Bakanlığı	Gelir tahsilatı öngörülen düzeyin altında kaldığında Maliye Bakanlığının harcamalarda kesinti yapabilme yetkisi bulunmaktadır.	Nominal bütçe açığı belirli bir düzeyle sınırlanmaktadır. Kural çok yıllık dönemler halinde uygulanmaktadır.
Estonya	2- Borç Stoku Kuralı	Yerel yönetimler	Kanun	Maliye Bakanlığı	Kurala uyumun sağlanamaması durumunda yerel yönetimlere yapılan transferlerde kesintiye gitme yetkisi bulunmaktadır.	Yıllık bazda uygulanmaktadır. Borç stoku bütçe gelirlerinin belirli bir oranıyla sınırlanmıştır.
Finlandiya	1- Harcama Kuralı	Merkezi yönetim	Politik taahhütname	Maliye Bakanlığı	Otomatik düzeltme mekanizmaları tanımlanmıştır.	Beş yıllık dönemler bazında reel harcama tavanları belirlenmektedir.
Finlandiya	2- Bütçe Dengesi Kuralı	Merkezi yönetim	Politik taahhütname	Maliye Bakanlığı	Önceden tanımlanmış yaptırımlar bulunmamaktadır.	Bütçe açığının GSYH'ya oranına ilişkin tavan belirlenmiştir. Bu kural beş yıllık dönemler halinde uygulanmaktadır.

Ülke	Mali Kural	Kapsam	Yasal Zemin	Gözlemleyici Otorite	Yaptırım	Diğer Açıklamalar
Finlandiya	3- Gelir Kuralı	Sosyal güvenlik	Kanun	Sosyal Hizmetler ve Sağlık Bakanlığı	Önceden tanımlanmış yaptırımlar bulunmamaktadır.	Tahmini aşan gelirlerin kullanımı belirli bir sistematığe bağlanmıştır. Uygulamada bir konjonktür dönemi esas alınmaktadır.
Finlandiya	4- Bütçe Dengesi Kuralı	Yerel yönetimler	Kanun	Bağımsız Dış Denetim Kurumları ve İçişleri Bakanlığı	Önceden tanımlanmış yaptırımlar bulunmamaktadır.	Dört yıllık dönemler bazında uygulanmaktadır. Bütçe açığına yönelik nominal tavan benimsenmiştir.
Fransa	1 - Harcama Kuralı	Merkezi yönetim	Politik taahhütname	Sayıştay, Parlamento	Önceden tanımlanmış yaptırımlar bulunmamaktadır.	Reel harcama artış oranları belirli düzeyle sınırlanmıştır. Söz konusu kural yıllık bazda uygulanmaktadır.
Fransa	2 - Gelir Kuralı	Merkezi yönetim	Kanun	Sayıştay, Parlamento	Önceden tanımlanmış yaptırımlar bulunmamaktadır.	Söz konusu kural uyarınca hükümet, vergi gelirlerinin tahminleri aşan kısmının dağılımına ilişkin öngörülerini önceden açıklamak durumundadır. Kuralın uygulaması yıllık bazda gerçekleştirilmektedir.

Ülke	Mali Kural	Kapsam	Yasal Zemin	Gözlemleyici Otorite	Yaptırım	Diğer Açıklamalar
Fransa	3 - Harcama Kuralı	Sosyal güvenlik	Kanun	Bağımsız Uyarı Komitesi, Sayıştay	Hedefin aşılması durumunda bağımsız Uyarı Komitesi durumu düzeltici önlemler ortaya koyar.	Yıllık bazda uygulanmaktadır. Sağlık harcamaları artış oranına ilişkin tavan belirlenmektedir.
Fransa	4 - Bütçe Dengesi Kuralı	Yerel yönetimler	Kanun	Bölgesel Sayıştaylar	Hedefin aşılması durumunda düzeltici önlemler uygulanması zorunludur.	Kural uygulamaları kapsamında cari denge esas alınmaktadır.
Hindistan	1 - Bütçe Dengesi Kuralı	Merkezi yönetim	Kanun	Maliye Bakanlığı	Önceden tanımlanmış yaptırımlar bulunmamaktadır.	Merkezi yönetim açığının GSYH'ya oran olarak yüzde 3 düzeyini aşmaması öngörülmüştür.
Hollanda	1 - Harcama Kuralı	Genel devlet	Koalisyon antlaşması	Maliye Bakanlığı	Maliye Bakanlığı hükümete düzeltici önlemler önerir.	Kural kapsamında reel harcama tavanı benimsenmiştir. Kural 4 yıllık dönemler halinde uygulanmaktadır.

Ülke	Mali Kural	Kapsam	Yasal Zemin	Gözlemleyici Otorite	Yapıtım	Diğer Açıklamalar
Hollanda	2 - Gelir Kuralı	Genel devlet	Koalisyon antlaşması	Maliye Bakanlığı	Maliye Bakanlığı hükümete düzeltici önlemler önerir.	Kural, hükümete tahminlerden yüksek düzeyde gerçekleşen gelir tahsilatının kullanım şeklini açıklama zorunluluğu getirmektedir.
İngiltere	1 - Bütçe Dengesi Kuralı	Kamu kesimi	Kanun, koalisyon antlaşması	Sayıştay, Hazine	Kurala uyumun sağlanamaması durumunda düzeltici önlemlerin alınması gerekmektedir.	Altın kural şeklinde uygulanmaktadır. Konjonktür dönemi içerisinde sadece yatırım harcamaları için borçlanılması öngörülmüştür. Cari kamu dengesinin konjonktür dönemi içerisinde alınıp olduğu ortalamaya değer esas alınmaktadır.

Ülke	Mali Kural	Kapsam	Yasal Zemin	Gözlemleyici Otorite	Yapıtım	Diğer Açıklamalar
İngiltere	2 - Borç Stoku Kuralı	Kamu kesimi	Kanun, koalisyon antlaşması	Sayıştay, Hazine	Kurala uyumun sağlanamaması durumunda düzeltici önlemlerin alınması gerekmektedir.	Sürdürülebilir yatırım kuralı olarak tanımlanmaktadır. Kamu kesimi net borç stokunun konjonktür dönemi içerisinde alınıp olduğu değer, GSYH'ya oran olarak yüzde 40 eşliğinin altında olması öngörülmüştür.
İrlanda	1 - Harcama Kuralı	Merkezi yönetim	Kanun	Maliye Bakanlığı	Önceden tanımlanmış yapıtımlar bulunmamaktadır.	Harcama tahsisleri belirli bir sistematığe bağlanmıştır. Kural uygulaması yıllık bazda gerçekleştirilmektedir.
İrlanda	2 - Harcama Kuralı	Merkezi yönetim	Kanun	Maliye Bakanlığı	Önceden tanımlanmış yapıtımlar bulunmamaktadır.	Kural beş yıllık dönemler bazında uygulanmaktadır. Bu kapsamda nominal harcama tavanları belirlenmiştir.
İrlanda	3 - Bütçe Dengesi Kuralı	Yerel yönetimler	Politik taahhütname	Maliye Bakanlığı	Kurala uyumun sağlanamaması durumunda yerel yönetimlerin borçlanma imkanları sınırlandırılır.	Nominal bütçe açığı belirli bir düzeyle sınırlandırılmıştır.

Ülke	Mali Kural	Kapsam	Yasal Zemin	Gözlemleyici Otorite	Yaptırım	Diğer Açıklamalar
İsveç	1 - Bütçe Dengesi Kuralı	Genel devlet	Politik taahhütname	Sayıştay	Önceden tanımlanmış yaptırımlar bulunmamaktadır.	Dönemsel olarak uyarlanmış genel devlet dengesinin konjonktür dönemi içerisinde GSYH'ya oran olarak yüzde bir düzeyinde fazla vermesi öngörülmüştür.
İsveç	2 - Harcama Kuralı	Merkezi yönetim	Kanun	Sayıştay	Kurala uyumun sağlanamaması durumunda düzeltici önemlerin alınması gerekmektedir.	Kural uygulaması kapsamında belirli bir ihtiyatlılık marjı dahilinde çok yıllık nominal harcama tavanları belirlenmektedir.
İsveç	3 - Bütçe Dengesi Kuralı	Yerel yönetimler	Politik taahhütname	Sayıştay	Önceden tanımlanmış yaptırımlar bulunmamaktadır.	Belediyelerin harcama ve gelirlerinin ilkesel olarak denk olması öngörülmüştür.
İspanya	1 - Bütçe Dengesi Kuralı	Genel devlet	Kanun	Maliye Bakanlığı	Kuralla konulan hedefin aşılması durumunda Maliye Bakanlığına düzeltici tedbirler alma yükümlülüğü getirilmiştir.	Bütçe dengesinin GSYH'ya oranı belirli bir düzeyde sınırlanmaktadır. Kural üç yıllık dönemler bazında uygulanmaktadır.

Ülke	Mali Kural	Kapsam	Yasal Zemin	Gözlemleyici Otorite	Yaptırım	Diğer Açıklamalar
İspanya	2 - Borç Stoku Kuralı	Bölgesel yönetimler	Merkezi yönetim ve bölgesel idareler arasında yapılan protokol	Maliye Bakanlığı	Önceden tanımlanmış yaptırımlar bulunmamaktadır.	Nominal borç stokuna yıllık bazda üst sınır getirilmektedir.
İspanya	3 - Borç Stoku Kuralı	Mahalli idareler	Kanun	Maliye Bakanlığı	Kanunla, kuralın aşılması durumunda mahalli idareye üç yıllık dönemi kapsayan mali bünyeyi güçlendirme planı tasarlama zorunluluğu getirilmiştir.	Söz konusu kural yıllık bazda uygulanmaktadır. Yerel idarenin borç stoku gelirin belirli bir yüzdesiyle sınırlandırılmıştır.
İtalya	1 - Harcama Kuralı	Merkezi ve bölgesel yönetimler	Kanun ve merkezi yönetim ile bölgesel idareler arasında yapılan protokol	Maliye Bakanlığı	Kanunla hükümete düzeltici önlemler alma zorunluluğu getirilmiştir.	Söz konusu kural yıllık bazda uygulanmaktadır. Bu kapsamda nominal harcama tavanları belirlenmektedir.
İtalya	2 - Harcama Kuralı	Bölgesel ve yerel yönetimler	Kanun	Maliye Bakanlığı	Otomatik düzeltme mekanizmaları öngörülmüştür.	Kanun, üçer yıllık dönemler halinde nominal harcama artış oranlarına sınırlamalar konulmasını gerektirmektedir.

Ülke	Mali Kural	Kapsam	Yasal Zemin	Gözlemleyici Otorite	Yaptırım	Diğer Açıklamalar
İtalya	3 - Bütçe Dengesi Kuralı	Bölgesel yönetimler	Kanun	Merkezi ve bölgesel yönetimlerin temsilcilerinden oluşan Performans Değerlendirme Komitesi	Otomatik düzeltme mekanizmaları öngörülmüştür.	Kanun, üçer yıllık dönemler halinde nominal bütçe açığına yönelik sınırlamalar getirilmesini hükme bağlamaktadır.
İtalya	4 - Bütçe Dengesi Kuralı	Yerel yönetimler	Anayasa, kanun	Sayıştay ve Maliye Bakanlığı	Maliye Bakanlığının genel idari sorumluluğu bulunmaktadır.	Kural çok yıllı olarak uygulanmaktadır. Bütçe açığı hesaplanırken sermaye gelir ve giderleri hariç tutulmaktadır.
Japonya	1 - Harcama Kuralı	Genel devlet	Politik taahhütname	Maliye Bakanlığı	Önceden tanımlanmış yaptırımlar bulunmamaktadır.	Genel devlet harcamalarının GSYH içerisindeki payının yüzde 39 düzeyini aşmayacağı öngörülmüştür.
Letonya	1 - Borç Stoku Kuralı	Yerel yönetimler	Politik taahhütname	Bağımsız denetleme kurumları	Önceden tanımlanmış yaptırımlar bulunmamaktadır.	Yıllık bazda borç stoku tavanı belirlenmektedir.

Ülke	Mali Kural	Kapsam	Yasal Zemin	Gözlemleyici Otorite	Yaptırım	Diğer Açıklamalar
Litvanya	1 - Borç Stoku Kuralı	Merkezi Yönetim	Kanun	Bağımsız denetleme kurumları	Önceden tanımlanmış yaptırımlar bulunmamaktadır.	Kural yıllık olarak uygulanmaktadır. Merkezi yönetim net borçlanması üzerine sınır getirilmektedir.
Litvanya	2 - Bütçe Dengesi Kuralı	Yerel yönetimler	Kanun	Belediyeler Konseyi	Kurala uyumun sağlanamaması durumda sorumlular hakkında yasal işlem yapılması imkanı bulunmamaktadır.	Bütçe açığına nominal düzeyde yıllık bazı sınırlar getirilmektedir.
Lüksemburg	1 - Harcama Kuralı	Merkezi yönetim	Koalisyon antlaşması	Gözlemleyici bir otorite bulunmamaktadır.	Önceden tanımlanmış yaptırımlar bulunmamaktadır.	Kural çok yıllık olarak uygulanmaktadır. Orta dönemde nominal harcama artışlarının GSYH artışlarıyla orantılı olması esas alınır.
Lüksemburg	2 - Borç Stoku Kuralı	Merkezi yönetim	Koalisyon antlaşması	Gözlemleyici bir otorite bulunmamaktadır.	Önceden tanımlanmış yaptırımlar bulunmamaktadır.	Borçlanma imkanları sadece demiryolu ulaştırma altyapısının geliştirilmesi için yapılacak harcamalarla sınırlı tutulmuştur. Söz konusu kural çok yıllık olarak uygulanmaktadır.

Ülke	Mali Kural	Kapsam	Yasal Zemin	Gözlemleyici Otorite	Yaptırım	Diğer Açıklamalar
Macaristan	1- Borç Stoku Kuralı	Yerel yönetimler	Kanun	Gözlemleyici bir otorite bulunmamaktadır.	Önceden tanımlanmış yaptırımlar bulunmamaktadır.	Kural yıllık bazda uygulanmakta, borç geri ödeme kapasitesine göre tavanlar belirlenmektedir.
Peru	1 - Bütçe Dengesi Kuralı	Genel devlet	Kanun	Maliye Bakanlığı	Önceden tanımlanmış yaptırımlar bulunmamaktadır.	Ekonomik konjonktür boyunca genel devlet dengesinin sağlanması öngörülmüştür.
Peru	2 - Harcama Kuralı	Genel devlet	Kanun	Maliye Bakanlığı	Önceden tanımlanmış yaptırımlar bulunmamaktadır.	Reel harcama artışları büyüme oranından bağımsız olarak yüzde 2 düzeyiyle sınırlanmıştır.
Polonya	1 - Bütçe Açığı Kuralı	Merkezi yönetim	Kanun	Sayıştay, Parlamento	Sayıştay, hükümete mali bünyeyi güçlendirici tedbirler önerir.	Kural kapsamında bütçe açığına ilişkin olarak 30 trilyon PLN düzeyinde bir nominal tavan belirlenmiştir.
Polonya	2 - Borç Stoku Kuralı	Kamu kesimi	Anayasa, kanun	Sayıştay, Parlamento	Sayıştay, hükümete mali bünyeyi güçlendirici tedbirler önerir.	Kural yıllık bazda uygulanmaktadır. Borç stokunun GSYH'ya oranına üst sınır getirilmiştir.

Ülke	Mali Kural	Kapsam	Yasal Zemin	Gözlemleyici Otorite	Yaptırım	Diğer Açıklamalar
Portekiz	1 - Bütçe Dengesi Kuralı	Merkezi yönetim	Kanun	Maliye Bakanlığı	Önceden tanımlanmış yaptırımlar bulunmamaktadır.	Nominal bütçe açığına yıllık bazda üst sınır konulmaktadır.
Portekiz	2 - Bütçe Dengesi Kuralı	Yerel yönetimler	Kanun	Maliye Bakanlığı, Yerel Yönetimler Genel Müdürlüğü	Önceden tanımlanmış yaptırımlar bulunmamaktadır.	Nominal bütçe açığına yıllık bazda üst sınır konulmaktadır.
Slovakya	1 - Harcama Kuralı	Merkezi yönetim	Politik taahhütname	Sayıştay, Parlamento	Kurala uyumun sağlanamaması durumunda Sayıştay tarafından ortaya konulacak politika tedbirlerine uyma zorunluluğu bulunmamaktadır.	Yıllık bazda nominal harcama tavanları belirlenmektedir.
Slovakya	2 - Borç Stoku Kuralı	Bölgesel ve yerel yönetimler	Kanun	Sayıştay, Maliye Bakanlığı	Önceden tanımlanmış yaptırımlar bulunmamaktadır.	Toplam borç stokuna ve borç servis oranına geçmiş yıl kesinleşmiş gelirleriyle orantılı olarak üst sınır getirilmiştir.

Ülke	Mali Kural	Kapsam	Yasal Zemin	Gözlemleyici Otorite	Yaptırım	Diğer Açıklamalar
Slovenya	1 - Borç Stoku Kuralı	Merkezi yönetim	Koalisyon antlaşması	Maliye Bakanlığı, Sayıştay	Önceden tanımlanmış yaptırımlar bulunmamaktadır.	Kural uygulaması dört yıllık dönemler bazındadır. Borç stokunun GSYH'ya oranına üst sınır getirilmektedir.
Slovenya	2 - Borç Stoku Kuralı	Yerel yönetimler	Kanun	Maliye Bakanlığı	Maliye Bakanlığı tarafından ortaya konulan politika önlemlerine uyma zorunluluğu bulunmamaktadır.	Yerel yönetimlerin toplam borç stokuna nominal bazda üst sınır getirilmektedir. Kural uygulaması yıllıktır.
Şili	1 - Bütçe Dengesi Kuralı	Merkezi yönetim	Politik taahhütname	Maliye Bakanlığı	Önceden tanımlanmış yaptırımlar bulunmamaktadır.	Kural çerçevesinde merkezi yönetimin her yıl yüzde 1 düzeyinde fazla vermesi öngörülmüştür. Merkezi yönetim dengesi hesaplanırken dönemsel uyarlamalar yapılmaktadır.

Kaynak: European Commission, Public Finances in EMU 2006

Ek Tablo 2. AB Ülkelerinde Genel Devlet Borç Stoku (GSYH'ya Oran, Yüzde)

Ülkeler	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Almanya (DE)	59,6	60,3	63,8	65,6	67,8	67,5	65,1
Avusturya (AT)	67,0	66,0	64,6	63,8	63,4	61,7	59,9
Belçika (BE)	108,0	105,4	98,6	94,2	90,4	86,6	83,7
Bulgaristan (BG)	---	---	45,9	37,9	29,2	22,8	19,8
Çek Cumhuriyeti (CZ)	26,3	28,8	30,1	30,4	30,2	30,1	30,4
Danimarka (DK)	48,0	46,8	45,8	44,0	36,3	30,3	25,8
Estonya (EE)	4,7	5,5	5,5	5,1	4,4	4,0	2,8
Finlandiya (FI)	43,6	41,3	44,3	44,1	41,4	39,2	36,1
Fransa (FR)	56,8	58,2	62,9	64,9	66,7	64,2	64,2
Güney Kıbrıs (CY)	61,9	65,2	68,9	70,2	69,1	65,2	60,5
Hollanda (NL)	51,5	50,5	52,0	52,4	52,3	47,9	46,8
İngiltere (UK)	37,8	37,6	38,7	40,4	42,1	43,2	---
İrlanda (IE)	35,9	32,1	31,1	29,5	27,4	25,1	24,2
İspanya (ES)	56,3	52,5	48,7	46,2	43,0	39,7	36,2
İsveç (SE)	54,3	52,0	53,5	52,4	52,2	47,0	39,7
İtalya (IT)	110,9	105,5	104,3	103,8	106,2	106,8	105,0
Letonya (LV)	15,0	13,5	14,4	14,5	12,5	10,6	11,3
Litvanya (LT)	22,9	22,3	21,2	19,4	18,6	18,2	17,7
Lüksemburg (LU)	6,7	6,8	6,3	6,4	6,2	6,6	6,9
Macaristan (HU)	52,2	55,0	58,0	59,4	61,6	65,6	65,6
Malta (MT)	63,5	74,2	69,3	72,7	70,8	64,7	63,0
Polonya (PL)	36,7	39,8	47,1	45,7	47,1	47,6	47,1
Portekiz (PT)	53,6	55,5	56,9	58,3	63,7	64,8	64,4
Romanya (RO)	---	---	21,5	18,8	15,8	12,4	12,0
Slovakya (SK)	49,2	43,3	42,4	41,4	34,2	30,4	30,4
Slovenya (SI)	28,4	29,7	27,9	27,6	27,4	27,1	25,6
Türkiye (TR)	77,6	73,7	67,4	59,2	52,3	46,1	38,8
Yunanistan (GR)	114,4	110,7	97,9	98,6	98,0	95,3	93,0

Kaynak: Eurostat. Government Finance Statistics, EDP Notification Tables.

Not: Söz konusu tablonun hazırlanmasında üye ülkelerin AB Komisyonuna yapmış oldukları mali bildirimlerde yer alan genel devlet brüt borç stoku tutarları esas alınmıştır.

KAYNAKLAR

- ALESINA, Alberto, "Politics and Business Cycle in Industrial Democracies", *Economic Policy Review*, Vol. 4, No. 8, Munich, April 1989, pp. 57-98.
- ALESINA, Alberto, Guido Tabellini, "A Positive Theory Of Fiscal Deficits and Government Debt", *The Review Of Economic Studies*, Vol. 57, No. 3, Boston, July 1990, pp. 403-414.
- ALESINA, Alberto, Roberto Perotti, "Fiscal Adjustment In OECD Countries: Composition and Macroeconomic Effects", *NBER Working Paper Series*, No. 5730, Cambridge, August 1994.
- ALESINA, Alberto, Roberto Perotti, "Fiscal Discipline and The Budget Process", *American Economic Review*, Vol. 86, No. 2, Tennessee, May 1996, pp. 401-407.
- ALESINA, Alberto, Roberto Perotti, "The Political Economy Of Budget Deficits", *IMF Staff Papers*, Vol. 42, No. 1, Washington, March 1995.
- ANDERSON, Barry, Joseph J. Minarik, "Design Choices For Fiscal Policy Rules", *OECD Journal On Budgeting*, Vol. 5, No. 4, Paris, 2006, pp. 159-208.
- BALİ, B. Besim, Mustafa Çelen, *Kurala Bağlı Maliye Politikası ve AB Uygulaması*, Birinci Baskı, Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., İstanbul, Şubat 2007.
- BEETSMA, M. W. J. Roel, A. Lans Bovenberg, "Does Monetary Unification Lead To Excessive Debt Accumulation ?", *Journal Of Public Economics*, Vol. 74, Issue 3, Tilburg, 1999, pp. 299-325.
- BRAUN, Miguel, Mariano Tommasi, "Fiscal Rules For Sub-National Governments Some Organizing Principles and Latin American Experiences", The IMF/World Bank Conference On The Rules-Based Fiscal Policy In Emerging Market Economies, Oaxaca, 14-16 February 2002.
- BRAUN, Miguel, Nicolás Gadano, "What Are Fiscal Rules For ? A Critical Analysis Of The Argentina Experience", *CEPAL Reviews*, No. 91, Buenos Aires, April 2007.
- BRENDER, A. James, Allan Drazen, "Political Implications Of Fiscal Performance In OECD Countries", Banca d'Italia 8th International Public Finance Workshop, Perugia, 30 March-1 April 2006.
- BUITER, H. Willem, "Ten Commandments For A Fiscal Rule In The EMU", *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 19, No. 1, London, 28 October 2002, pp. 84-99.
- BUITER, H. Willlem, Urjit R. Patel, "India's Public Finances: Excessive Budget Deficits, A Government-Abused Financial System and Fiscal Rules", Brookings Institution-NCAER India Policy Forum, Delhi, 10 December 2005.
- BUTI, Marco, Paul Van Den Noord, "Discretionary Fiscal Policy and Elections: The Experience Of The Early Years Of EMU", *OECD Economics Department Working Papers*, No. 351, Paris, 3 March 2003.

- BUTI, Marco, Sylvester C. W. Eijffinger, Daniele Franco, “Revisiting The Stability and Growth Pact: Grand Design Or Internal Adjustment ?”, *Center For Economic Policy Research (CEPR) Discussion Papers*, No. 3692, London, 2002.
- CELASUN, Merih, “2001 Krizi, Öncesi ve Sonrası: Makroekonomik ve Mali Bir Değerlendirme”, VI. International Conference in Economics, Ankara, 11-14 September 2002.
- CUKIERMAN, Alex, Allan H. Meltzer, “A Political Theory Of Government Debt and Deficits In A Neo-Ricardian Framework”, *American Economic Review*, Vol. 79, No. 4, Tennessee, September 1989, pp. 713-732.
- DABAN, Sanchez, T. E. Detragiache, C. G. Di Bella, G. M. Ferretti, S. A. Symansky, “Rules-Based Fiscal Policy in France, Germany, Italy, and Spain” , *IMF Occasional Paper*, No. 225, Washington, 2003.
- DE GRAUWE, Paul, “The Stability and Growth Pact In Need Of Reform”, *Intereconomics*, Vol. 40, No. 1, Berlin, January 2005, pp. 4-21.
- DE MELLO, Luiz, “Fiscal Responsibility Legislation and Fiscal Adjustment: The Case Of Brazillian Local Governments”, Conference On Mobilizing Urban Infrastructure Finance In A Responsible Fiscal Framework, Jaipur, 6-8 January 2005.
- DİLEKLİ, Selin, Kadriye Yeşilkaya, *Maastricht Kriterleri*, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı Yayını, Ankara, 2002.
- DPT Müsteşarlığı, *1999 Yılı Programı*, Ankara, 15 Kasım 1998.
- DPT Müsteşarlığı, *2002 Yılı Programı*, Ankara, 28 Ekim 2001.
- DPT Müsteşarlığı, *2007 Yılı Programı*, Ankara, 1 Kasım 2006.
- DPT Müsteşarlığı, *2008 Yılı Programı*, Ankara, 28 Ekim 2007.
- DRAZEN, Allan, “Fiscal Rules From A Political Economy Perspective”, IMF-World Bank Conference on Rules-Based Fiscal Policy in Emerging Market Economies, Oaxaca, 14-16 February 2002.
- DRAZEN, Allan, *Political Economy In Macroeconomics*, Princeton University Press, Princeton, 2002.
- DUTCH MINISTRY OF FINANCE, *Budget Memorandum 2008*, Den Haag, 2007.
- EMMERSON, Carl, Chris Frayne, “The Government’s Fiscal Rules”, *Institute For Fiscal Studies (IFS) Brief Notes*, No.16, London, January 2001.
- EUROPEAN COMMISSION, *European Economy, Public Finances In EMU 2006*, Brussels, 2006.
- EUROPEAN COMMISSION, *European Economy, Public Finances In EMU 2007*, Brussels, 2007.
- FATAS, Antonio, “Is There A Case For Sophisticated Balanced Budget Rules ?”, *OECD Economics Department Working Paper Series*, No. 466, Paris, 12 December 2005.

- FATAS, Antonio, Jürgen Von Hagen, Andrew Hughes Hallett, Rolf R. Strauch, Anne Sibert, “Stability and Growth In Europe: Toward A Better Pact”, *Center For Economic Policy Research (CEPR) Monitoring European Integration Series 13*, London, 2003.
- FIESS, Norbert, “Chile’s New Fiscal Rule”, *The World Bank Publications: Fiscal Sustainability In Theory and Practice*, Washington, 2002.
- GUICHARD, Stephanie, Mike Kennedy, Eckhard Wurzel, Christophe Andre, “What Promotes Fiscal Consolidation: OECD Country Experiences”, *OECD Economics Department Working Paper Series*, No. 553, Paris, 28 May 2007.
- HALLERBERG, Mark, Jürgen Von Hagen, “Electoral Institutions, Cabinet Negotiations, and Budget Deficits In The European Union”, *NBER Working Paper Series*, No. 6341, Cambridge, December 1999.
- HALLERBERG, Mark, Rolf Strauch, Jürgen Von Hagen, “The Design Of Fiscal Rules and Forms Of Governance In European Union Countries”, *European Central Bank Working Paper Series*, No. 419, Frankfurt, December 2004.
- HELLER, Peter, “Understanding Fiscal Space”, *IMF Policy Discussion Papers*, No. PDP/05/4, Washington, March 2005.
- HM-TREASURY (UK) , *End Year Fiscal Report*, London, October 2007.
- HM-TREASURY (UK), *Trend Growth: New Evidence and Prospects*, London, December 2006.
- HÜRCAN, Yasemin, “Mali Disiplinin Sağlanması Yasal Düzenlemelerin Yeri, Önemi, Dünya Uygulamaları ve Türkiye Örneğinin İncelenmesi”, Hazine Müsteşarlığı Kamu Finansmanı Genel Müdürlüğü, (Uzmanlık Tezi), Ankara, Mart 1999.
- IHORI, Toshihiro, Toru Nakazato, Masumi Kawade, “Japan’s Fiscal Policies In The 1990s, *The World Economy*, Vol. 26, No. 3, Tokyo, 10 February 2006, pp. 325-338.
- IMBEAU, M. Louis, Kina Chenard, “The Political Economy Of Public Deficits: A Review Essay”, European Public Choice Society (EPCS) Conference, Belgirate, 4-7 April 2002.
- IMF, “Argentina 2005 Article IV Consultation Staff Report”, *IMF Country Reports*, No. 05/236, Washington, 2005.
- IMF, *Structural Conditionality In Fund-Supported Programs-Policy Issues*, Washington, 2001.
- JAPAN MINISTRY OF FINANCE, *Current Japanese Fiscal Conditions and Issues To Be Considered*, Tokyo, 2007.
- KILPATRICK, Andrew, “Transparent Frameworks, Fiscal Rules and Policy Making Under Uncertainty”, *HM-Treasury (UK) Papers*, London, 2006.
- KOPITS, George, “Fiscal Rules: Useful Policy Framework Or Unnecessary Ornament”, *IMF Working Papers*, No. 01/145, Washington, October 2001.

- KOPITS, George, Steven Symansky, “Fiscal Policy Rules”, *IMF Occasional Papers*, No. 162, Washington, 1998.
- MANASSE, Paolo, “Procyclical Fiscal Policy: Shocks, Rules, and Institutions-A View From MARS”, *Fiscal Affairs Department Working Paper Series*, No. 06/27, Washington, January 2006.
- MICHEL, Philippe, Leopold Von Thadden, Jean Pierre Vidal, “Debt Stabilizing Fiscal Rules”, *European Central Bank Working Paper Series*, No. 576, Frankfurt, January 2006.
- NADAROĞLU, Halil, *Kamu Maliyesi Teorisi*, Gözden Geçirilmiş ve Düzeltilmiş 11. Baskı, Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş., İstanbul, 2000.
- NASBO, *Budget Process In The States*, Washington, January 2002.
- NISKANEN, A. William, *Bureaucracy and Representative Government*, Aldine-Atherton, Chicago, 1971.
- NOURIEL, Roubini, Jeffrey D. Sachs, “Political and Economic Determinants Of Budget Deficits In The Industrial Democracies”, *European Economic Review*, Vol. 33, Issue 5, Maastricht, May 1989, pp. 903-933.
- OECD, “Fiscal Consolidation: Lessons From Past Experience”, *OECD Economic Outlook*, No 63, Paris, 2007.
- OECD, “Fiscal Sustainability: The Contribution Of Fiscal Rules”, *OECD Economic Outlook*, No 61, Paris, 2002.
- OECD, “The Legal Framework For Budget Systems: An International Comparison”, *OECD Journal On Budgeting Special Issue*, Vol. 4, No. 3, Paris, 2004.
- ÖZTOPAL, Serdar, “Performans Göstergesi Olarak Alternatif Bütçe Açığı Kavramları”, Hazine Müsteşarlığı Kamu Finansmanı Genel Müdürlüğü, (Uzmanlık Tezi), Ankara, Ocak 2005.
- PEACH, W. Richard, “The Evaluation Of The Federal Budget And Fiscal Rules”, *American Economic Review*, Vol. 86, No. 2, Tennessee, 2001, pp. 395-400.
- PEROTTI, Roberto, “Fiscal Policy In Good Times and Bad”, *Quarterly Journal of Economics*, Vol. 114, No. 4, November 1999, pp. 1399-1436.
- PINAR, Abuzer, *Maliye Politikası: Teori ve Uygulama*, Birinci Baskı, Naturel Yayıncılık, Ankara, Şubat 2006.
- POLAND MINISTRY OF FINANCE, *Convergence Programme Update 2007*, Warsaw, 2008.
- PREE, Eric, Timo Valila, “Fiscal Rules and Public Investment”, *European Investment Bank Economic and Financial Reports*, No. 2005/2, Kirchberg, 16 February 2005.
- RAILAVO Jukka, “Essays On Macroeconomic Effects Of Fiscal Policy Rules”, *Bank Of Finland Studies*, No. E:33, Helsinki, December 2005.

- ROUBINI, Nouriel, Jeffrey Sachs, “Government Spending and Budget Deficits In The Industrial Economies”, *NBER Working Paper Series*, No. 2919, Cambridge, April 1989.
- SAVAŞ, F. Vural, *İktisadın Tarihi*, 5. Baskı, Siyasal Yayınevi, Ankara, 2005.
- SAYGILI, Mehmet Kağan, “Türkiye’de Kamu Fonu Uygulaması”, DPT, Yıllık Programlar ve Konjonktür Değerlendirme Genel Müdürlüğü, (Uzmanlık Tezi), Yayın No: DPT: 2631, Ankara, 2002.
- SCHICK, Allen, “Explanation Of The Balanced Budget And Emergency Deficit Control Act Of 1985”, *Congressional Research Service Papers*, Washington, February 1986.
- SCHICK, Allen, “The Role Of Fiscal Rules In Budgeting”, *OECD Journal On Budgeting*, Vol. 3, No.3, Paris, 2003, pp. 7-34.
- SCHUKNECHT, Ludger, “EU Fiscal Rules Issues and Lessons From Political Economy”, *European Central Bank Working Paper Series*, No. 421, Frankfurt, December 2004.
- SERVEN, Luis, “Fiscal Rules, Public Investment and Growth”, *The World Bank, Policy Research Working Papers*, No. 4382, Washington, November 2007.
- SHIRAIISHI Kousuke, “Budget Deficit and Fiscal Discipline: Budget Reform In The US and Japan”, Mitsubishi Research Institute, Research Center for Policy and Economy, Tokyo, 19 February 2003.
- SUTHERLAND, Douglas, Robert Price, Isabelle Joumard, “Fiscal Rules For Sub-National Governments: Design and Impact”, *OECD Economics Department Working Papers*, No. 465, Paris, 09 December 2005.
- SWEDEN MINISTRY OF FINANCE, *Update of Sweden’s Convergence Programme*, Stockholm, 2007.
- ŞENSES, Fikret, *Kalkınma İktisadı: Yükselişi ve Gerilemesi*, çev. Sedef Öztürk, Dördüncü Baskı, İletişim Yayınları, İstanbul, Eylül 2007.
- UNDP, *The New Public Finance*, Oxford University Press, New York, 2006.
- VON HAGEN, Jürgen, Andrew Hughes Hallet, Rolf Strauch, “Budgetary Consolidation In EMU”, *European Economy-Economic Papers*, No. 148, Bonn, March 2001.
- VON HAGEN, Jürgen, “Fiscal Rules and Fiscal Performance In The EU and Japan”, *Bank of Japan, Institute For Monetary and Economic Studies (IMES) Discussion Paper Series*, No. 2005-E-5, Tokyo, July 2005.
- VON HAGEN, Jürgen, “Fiscal Rules, Fiscal Institutions, and Fiscal Performance”, *The Economic and Social Review*, Vol. 33, No. 3, Bonn, 2002, pp. 263-284.
- WEALE, Martin, “National Saving and The Stability and Growth Pact”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 42, Issue 5, London, December 2004, pp. 1033-1038.
- WORLD BANK, *Peru’s Fiscal Challenges and Vulnerabilities*, Washington, 2005.

WYPLOSZ, Charles, “Fiscal Discipline in EMU: Rules Or Institutions ?”, *Graduate Institute for International Studies Review*, Ceneva, 16 April 2002.

YILMAZ, Ahmet, “Türkiye’de Vergi Sistemi ve Uygulanan Vergi Politikaları”, DPT Yıllık Programlar ve Konjonktür Değerlendirme Genel Müdürlüğü, (Yayımlanmamış Uzmanlık Tezi), Ankara, 2007.

<www.canaktan.org>

<www.cbo.gov>

<<http://ec.europa.eu>>

<<http://ec.europa.eu/eurostat>>

<www.hazine.gov.tr>

<www.hm-treasury.gov.uk>

<www.imf.org>

<www.mof.go.jp/english>

<www.oecd.org>

<www.senate.org>

<www.sweden.gov.se>

<www.worldbank.org>