

Türkiye’de mali kural uygulamaları

Fiscal rule applications in Turkey

Düriye Toprak¹

Received Date: 19 / 10 / 2015

Accepted Date: 07 / 01 / 2016

Öz

Keynesyen düşünce ile birlikte ortaya çıkan maliye politikaları özellikle 1970’li yıllara kadar etkinliğini sürdürmüştür. Ancak bu politikaların 1970’lerde ortaya çıkan stagflasyon olgusunu çözememesi nedeni ile 1930’lardan itibaren uygulanmakta olan ihtiyari maliye politikaları yerine, kurala bağlı maliye politikalarının daha etkin olabileceği tartışmaları başlamıştır. Türkiye’deki mali kural uygulamaları daha çok örtülü mali kural biçiminde ortaya çıkmaktadır. Türkiye’de bütçe büyüklükleri ve borçlanmaya ilişkin birtakım hedefler belirlenirken, bu hedefler hükümet programlarında, istikrar programlarında, bütçe hedeflerinde, orta vadeli mali plan ve programlarda somutlaşmaktadır. Çalışmada, mali kural kavramına açıklık getirilerek, Türkiye’deki mali kural uygulamaları incelenecek ve bu uygulamaların Türkiye ekonomisi açısından yansımaları değerlendirilecektir.

Anahtar sözcükler: Mali Kural, Mali Disiplin, 5018 sayılı Kanun, Stand-by Düzenlemeleri, Faiz Dışı Fazla.

Abstract

The fiscal policies emerged with the Keynesian thought had maintained its efficiency particularly until the 1970s. However, as the fiscal policies could not explain the problem of stagflation experienced in the 1970s, the discussions that instead of the discretionary fiscal policies being applied till the 1930s, rule-bound fiscal policies would be more efficient had started. The fiscal rule applications in Turkey mainly show up as the implicit fiscal rule. When some goals are being determined in Turkey for budget items and borrowing, these goals are materialised in government programs, stabilisation policies, budget targets, medium-term fiscal plans and programs. In the study, by clarifying the concept of fiscal rule, the fiscal rule applications in Turkey and the incidence of these applications on Turkish economy are assessed.

Keywords: Fiscal rule, Fiscal discipline, the Law no. 5018, Stand-by arrangements, Non-interest surplus.

1. Giriş

Mali kurallar, makroekonomik olarak kamu harcamaları, kamu gelirleri, kamu borçları ve bütçe dengesi gibi mali performans göstergelerine getirilen sınırlama ve düzenlemelerdir. Mali kuralların niteliğindeki farklılıkların yanı sıra mali kuralın dayanağının, kapsama alanının ve uygulama döneminin de ülkeden ülkeye farklılıklar gösterdiği görülmektedir. Düşünsel temellerini “Anayasal İktisat” ekolünden alan mali kurallar, özellikle 1980’li yılların sonlarına doğru yaşanan krizler ve sürdürülemez hale gelen kamu borç dinamiğine çözüm aranmasının yanında; giderek bozulan mali disiplinin sağlanması, piyasaların güven sorunlarının ortadan kaldırılması ve hükümet politikalarının inandırıcılığının artırılması konusundaki arayışların içerisinde birçok ülke için önemli bir seçenek olmuş ve özellikle 1990’lı yıllardan itibaren birçok ülkede uygulanmaya başlanmıştır.

¹Dr., Süleyman Demirel University, ISPARTA/TURKEY, duriytoprak@sdu.edu.tr

Mali kurallar, teorik olarak Kamu Tercihi Teorisi ve Anayasal İktisat yaklaşımına bağlıdır ve bu kurallar; kamu harcamalarının olağan kamu geliri olarak nitelendirilen vergilerle finanse edilmesini, denk bütçeyi, iradi mali politikaların yasal zeminde sınırlandırılmasını ve sınırlı, düzenleyici, şeffaf bir devlet anlayışını savunmaktadırlar. Türkiye’de hem davranışsal hem de hukuki mali kural uygulamalarının 2000’li yıllardan itibaren birer politika aracı olarak benimsendiği görülmektedir. Bunun en önemli sebebi ise, 1990’lı yıllar boyunca ve 2000 yılların hemen başında, ülke ekonomisinin kamu finansman sorunlarına bağlı krizler ya da ekonomik durgunluklarla karşılaşmış olmasıdır. İster hukuki, ister davranışsal olsun ülkemizde son onbeş yıldır uygulanmakta olan mali kurallar, bütçe dengesinin sağlanması ve borç stokunun aşağı çekilmesi açısından değerlendirildiğinde, kamu finansman sorunlarını büyük ölçüde çözmüştür. Ancak bu uygulamalar eleştirileri de beraberinde getirmiştir.

Çalışmanın amacı, mali kural kavramını ve bu kavramın düşünsel ve teorik temellerini inceleyerek, Türkiye’deki mali kural uygulamalarını irdelemek ve değerlendirmektir. Bu bağlamda çalışmada; öncelikle mali kuralın tanımı, özellikleri, düşünsel ve teorik temelleri incelenerek mali kurallarla ilgili eleştirilere yer verilmiştir. Mali kural uygulamaları çerçevesinde, Türkiye’deki davranışsal ve hukuki mali kural uygulamaları çeşitli yönleriyle ele alınmıştır. Sonuç kısmında ise çalışma ile ilgili genel bir değerlendirme yapılmış ve çıkarımlarda bulunulmuştur.

2. Mali kuralın tanımı, özellikleri ve türleri

Mali kurallar, “bazı mali değişkenler üzerine konulan yasal sınırlamalar ya da maliye politikası üzerine konulan sürekli kısıtlar” olarak tanımlanmaktadır (Kopits ve Symansky, 1998:1). Başka bir tanıma göre, “mali kurallar, kamu bütçelerinin hazırlanması, onaylanması ve uygulanması ile ilgili bir dizi kural ve düzenlemeyi içermekte ve bütçeleme sürecindeki kurumları kapsamaktadır” (Alesina ve Perotti, 1999: 13-36; Kesik ve Bayar, 2010, 47; Saygılıoğlu ve Erduran, 2011:3). Dolayısıyla mali kurallar, bütçe karar alma ve uygulama süreçlerini düzenleyen davranışsal veya hukuki normlar olarak da ifade edilebilmektedir (Hallerberg et al, 2004:15).

Bu tanımlardan yola çıkarak mali kuralın özellikleri şu şekilde belirtilebilir:

- Öncelikli olarak mali kurallar, seçilen mali değişkenler üzerine konulan kısıt ya da sınırlandırmalardır.
- Mali kurallar, davranışsal ya da hukuki normlardır.
- Mali kurallar bütçeleme süreci içerisinde uygulanmaktadırlar.

İster Anayasa metinleri içerisinde yer alsın, isterse “mali sorumluluk” düzenlemeleri şeklinde ayrı yasal bir düzenleme biçiminde olsun; mali kurallar ve kurumlar, hükümetlerin maliye politikası uygulamalarındaki iradi kararlarını en aza indirmek suretiyle geleceğe yönelik beklentilerde oluşabilecek belirsizlikleri ortadan kaldırmayı ve böylece piyasada yer alan karar alıcıların güven sorunlarını minimize etmeyi amaçlamaktadırlar (Saygılıoğlu ve Erduran, 2011: 1).

Mali kuralların en önemli fonksiyonu, mali disiplini tesis ederek, makroekonomik istikrarı ve ekonomik büyümeyi sağlamak olmuştur. Bunların yanında mali kurallar; uygulanan kamu politikalarının güvenilirliğini artırmak, uzun vadede maliye politikasının sürdürülebilirliğini sağlamak, bütçe açıklarının azaltılmasına yardımcı olmak ve ekonomik dalgalanmaların etkisini azaltmak ya da dalgalanmaların daha da artmasını engellemek gibi nedenlerle de uygulamaya konulmaktadır (Kennedy ve Robbins, 2001:3; Susam, 2013: 425-426; Kesik ve Bayar, 2010:47).

Bu kuralların bazı özellikler taşıması gerekmektedir. Buna göre mali kurallar (Kopits ve Symansky, 1998: 6; Kesik ve Bayar, 2010: 48; Şengönül ve Songur, 2010: 6; Kaya, 2009: 18-19);

- İyi tanımlanmalı, belirsizliklere yer verilmemelidir.
- Uygulamada saydamlığın sağlanmasına özen gösterilmelidir.
- Basit ve anlaşılır olmalıdır.
- Esnek olmalıdır.
- Ulaşılmak istenen hedeflerle uyumlu olmalıdır.
- Güvenilir olmalıdır.
- Diğer politikalarla uyumlu olmalıdır.
- Yapısal reformları destekleyici nitelikte olmalıdır.

Başarılı bir mali kural uygulaması için öncelikle bütçeleme sürecinde, daha geniş anlamda ise kamu mali yönetim alanında reforma ihtiyaç bulunmaktadır (Saygılıoğlu ve Erduran, 2011: 4). Çok yıllık bütçeleme uygulaması, gelecekteki bütçe gelişmelerine ilişkin tahminlerin doğruluk düzeyi, kuraldan sapmayı önleyecek mekanizmaların yerleşmiş olması ve kuralı uygulayacak politikacıların kurala inanması gibi faktörler de mali kuralların uygulama başarısını doğrudan etkilemektedir (Schick, 2003: 8).

Gerek teoride gerekse uygulamada 4 farklı mali kural tipinin yer aldığı görülmektedir (Saygılıoğlu ve Erduran, 2011: 11):

- Bütçe Dengesi Kuralları: Bütçe açık ya da fazlasının GSYH'ya olan oranının kısıtlanmasıdır (genel bütçe dengesi kuralı veya faiz dışı bütçe dengesine yönelik kurallar gibi)
- Borçlanma Kuralları: Borç yüküne belirli bir sınırlandırma getiren kurallardır.
- Harcama Kuralları: Farklı harcama kalemlerine yönelik olarak getirilen kısıtlamalardır. Harcamalara ilişkin kurallar, genellikle, toplam, birincil veya cari harcamalar üzerine büyüme oranları veya GSYH'ye oran şeklinde sınırlar getirirler.
- Gelir Kuralları: Farklı gelir kalemlerinin alt ya da üst sınırlarına yönelik olarak getirilen kısıtlamalardır.

Bu kuralların yanısıra, dolaylı kurallar olarak da adlandırılan parasal kurallar bulunmaktadır. Dolaylı (parasal) kurallar çoğunlukla para ve döviz kuruna ilişkin düzenlemelerden türetilmiştir (Ercan Dede, 2010: 39). Maliye politikası amaçlarına ek olarak ve onları desteklemek amacıyla uygulanan nominal çıpa ve enflasyon hedeflemesi uygulamaları bu kurallara örnek olarak gösterilebilir. Ayrıca Anayasal İktisat Teorisi'ne göre, anayasalara para basma sınırı getirilmesi gibi öneriler de mevcuttur (<http://ahmetburcinyereli.com/MK2011.pdf>, e.t. 2015).

3. Mali kuralların düşünsel ve teorik temelleri

1930'lu yıllarda devletin maliye politikası aracılığıyla ekonomiye müdahalesi, Keynesyen iktisadın ortaya çıkmasıyla birlikte hız kazanmıştır. Ancak, Keynesyen iktisadi anlayışla birlikte artan şekilde kullanılmaya başlanan ihtiyari maliye politikalarının 1970'li yıllarda ortaya çıkan

stagflasyon sorununa çözüm olamaması, maliye politikalarının kullanılmasını tartışılır hale getirmiştir. Buna karşın iradi/kurala dayalı politikalar liberalleşme akımlarının etkisi ile birlikte uygulama alanı bulmuşlardır. Bu yeni politika değişikliğinin arka planında ise Anayasal İktisat ve Kamu Tercih Teorilerinin görüşleri yer almıştır (Günaydın ve Eser, 2010: 63; Şengönül ve Songur, 2010: 5; <http://ahmetburcinyereli.com/MK2011.pdf>, e.t. 2015).

Keynesyen teori ve fonksiyonel maliye, iradi maliye politikalarının teorik altyapısını oluşturmaktadır. İradi maliye politikalarını “devlet tarafından uygulanacak olan maliye politikalarının araçları, öncelikleri, büyüklükleri ve zamanlaması konusunda politikacılara geniş takdir yetkisi tanıyan politikalar” olarak ifade etmek mümkündür. Bu tür bir politikada, siyasi otoritenin maliye politikası araçlarında gerekli değişiklikleri yaparak, özellikle konjonktürel mücadeleyle yönelik uygun tedbirleri alabileceği varsayılmaktadır (Aktan vd., 2010b: 5).

Keynesyen İktisat yaklaşımında, ekonomik büyüme ve kalkınmanın gerçekleştirilmesi ile tam istihdam sorununun giderilmesi devletin temel görevlerinden biri sayılırken; Anayasal İktisat ve Kamu Tercih Teorisi, devletin özel sektörü teşvik ederek piyasa mekanizması aracılığıyla ekonomik büyüme ve kalkınmayı sağlamasının ve tam istihdamın gerçekleştirilmesinin daha doğru olacağını savunur. Diğer yandan, devletin ihtiyari borçlanma yetkisine sahip olması gerektiğini savunan Keynesyen İktisat’ın aksine, Anayasal İktisat ve Kamu Tercih Teorisi kurallara dayalı borçlanmayı savunmaktadır. En önemlisi de Keynesyen İktisat, devletin ekonomide etkin bir şekilde rol almasını savunurken, Anayasal İktisat ve Kamu Tercih Teorisi, devletin sadece adalet, güvenlik gibi temel fonksiyonlarını yerine getirmesi gerektiğini savunur (Aktan vd., 2012; Şengönül ve Songur, 2010: 5; Atılğan, 2010: 253).

Bu bağlamda mali kurallar, teorik olarak Kamu Tercih Teorisi ve Anayasal İktisat yaklaşımına bağlıdır ve bu kurallar; kamu harcamalarının olağan kamu geliri olarak nitelendirilen vergilerle finanse edilmesini, denk bütçeyi, iradi mali politikaların yasal zeminde sınırlandırılmasını ve sınırlı, düzenleyici, şeffaf bir devlet anlayışını öngörmektedirler (Kaya, 2009: 11; Şengönül ve Songur, 2010: 5).

Böyle bir “mali kural” uygulamasının sağlayacağı faydalar ise şu şekilde belirtmektedir (Aktan vd., 2010a: 99-103):

- i) Mali disiplin ve mali dengenin tesis edilmesi,
- ii) Makroekonomik istikrarın sağlanması,
- iii) Devletin aşırı büyümesinin engellenmesi,
- iv) Mali sürdürülebilirliğin temini,
- v) Vergi yükünün azaltılması suretiyle toplam piyasa üretiminin artırılması,
- vi) Kamu harcamaları ile ilgili olarak vatandaşların memnuniyetsizliğinin azaltılması,
- vii) Çıkar gruplarının lobicilik faaliyetlerinin ve rant kollama faaliyetlerinin azaltılması,
- viii) Devletin savurganlaşması ve siyasi popülizmin önlenmesi,
- ix) Mali piyasalarda güven tesis edilmesi,
- x) Uygulanan kamu politikalarının güvenilirliğinin ve bu kapsamda hükümetin kredibilitésinin artırılması.

3.1. Mali kurallar ile ilgili kaygular ve eleştiriler

Kurallı politikalara karşı getirilen eleştiriler, dayanağını bu tarz politikaların esnek olmayacağından almaktadır. Herhangi bir politik-ekonomik şoka karşı bu kuralların cevap veremeyeceği öne sürülmektedir. Kriz durumları olmasa bile siyasi irade tarafından kabullenilmeyen kuralların uygulama alanı bulamayacağı düşünülmekte ve hükümetlerin bu tür kurallara uymadan da mali disipline bağlı kalacakları savunulmaktadır. Son dönemlerde yaşanan mali krizde, Yunanistan örneğinde olduğu gibi, mali kurallar mevcut olsa bile muhasebe hileleri ile gerçek rakamlar gizlenebilmektedir (<http://ahmetburcinyereli.com/MK2011.pdf>, e.t. 2015). Bu noktada, mali kuralların, normal zamanlarda ekonomik istikrarın bir güvencesi olup olmadığı, kriz dönemlerinde bu kurallardan vazgeçilmesinin gerekip gerekmediği ve hatta serbest piyasa ekonomisinde devlete verilen yeni düzenleyici ve denetleyici rol ile örtüşüp örtüşmediği tartışma konusu yapılmaktadır (Saygılıoğlu ve Erduran, 2011: 2).

Dünya üzerinde kullanılan standart bir kuralın olmaması da kurallar ile ilgili bir diğer eleştiri konusudur. Aynı anda birçok soruna çare olabilen tek bir “optimal mali kural” yoktur. Farklı mali kural türleri, çeşitli ekonomik değişkenler üzerinde birbiri ile çatışan sonuçlar doğurabilir. Aynı zamanda ekonomik oyuncuların zaman içerisinde değişen davranış kalıplarına paralel olarak da bir dönem etkili olan bir mali kural başka bir dönemde ise etkisini ya da gücünü yitirebilir. İktidara gelen hükümetin siyasi tercihlerini yansıtan bir kural, yeni gelen hükümet tarafından uygun bulunmayabilir. Bu nedenle ülkenin tüm gereksinimlerini karşılayabilen ve tüm aktörlerin objektif olarak kabul ettiği bir kuralın ortaya çıkması oldukça zordur. Dolayısı ile mali kural, diğer tüm iktisat politikası araçları gibi belli koşullar altında ve belli varsayımlara dayalı olarak fonksiyon gösteren bir politika aracı olarak kabul edilmelidir (Saygılıoğlu ve Erduran, 2011: 10).

Her ne kadar bir anayasal ya da yasal dayanağa sahip olsalar da uygulama sonuçlarının hangi kriterlere göre değerlendirileceği ya da mali kurallardan sapmaların ne gibi yaptırımlarla etkin kılınacağı hususu da belirsizlik içeren bir konu olmaktadır.

Diğer eleştiri konusu, mali disiplinin bir yandan mali dengenin sağlanmasına katkıda bulunurken, diğer yandan en kolay kesinti yapılabilecek kalemler olan sosyal yatırım harcamalarının kısılmasına neden olabileceği ve bu durumun da vatandaş memnuniyetsizliğini artırıcı bir unsur olacağıdır (Saygılıoğlu ve Erduran, 2011: 8).

Her ülkenin karşılaştığı ekonomik sorunlar ve bunlara yönelik olarak uygulaması gereken politika tedbirleri farklılıklar göstermektedir. Dahası, ülke ekonomilerinin odaklandığı tek sorun, belirsizliklerin azaltıldığı bir makroekonomik sistemin uygulanması da değildir. Gelir dağılımı sorunlarından sosyal politika gerekliliklerine, sanayi politikalarından ihracat politikalarına kadar çok çeşitli alanlarda selektif maliye politikası uygulama zorunlulukları da mali boşluğu azaltarak hükümetlerin hareket alanını kısıtlayan bu tip mali kural uygulamalarının eleştirilmesine neden olmaktadır (Saygılıoğlu ve Erduran, 2011: 2).

Ülkemizde dolaylı ve dolaysız vergi dağılımı vergi adaletini ciddi biçimde zedeleyecek bir yapıdadır. Vergi güvenlik önlemleri yetersiz olup, vergi kayıp ve kaçaklarını önleyecek etkin bir mekanizma bulunmamaktadır. Eleştirilere göre, ülkemizde kamu maliyesinin temel sorunu bütçe açıkları ya da borç yükü değil, vergi gelirlerinin yetersizliği ya da vergi yükünün adaletsiz dağılımı gibi daha öncelikli sorunlardır. Benzer şekilde Türkiye’de makroekonomik istikrarsızlık risklerine ya da piyasa nezdinde güven sorununa yol açan başlıca faktör kamu maliyesinde görülen dengesizliklerden ziyade, cari işlemler açığının düzeyi veya aşırı kredi genişlemesine bağlı olarak

sektör bilançolarında oluşan pozisyon açıklarıdır ki bunlar, ülke ekonomisini daha ciddi risklerle karşı karşıya bırakmaktadır (Saygılıoğlu ve Erduran, 2011). Dolayısıyla kurallı mali kural uygulamalarını eleştirenlerin bir kısmı, mali kural ya da daha geniş anlamda mali disiplin uygulamalarının bu sorunları çözebilecek nitelikte olmadığını ve mali boşluğun artırılması suretiyle selektif maliye politikası uygulamalarına imkan tanıyan bir maliye politikasının daha arzu edilebilir bir seçenek olduğunu savunmaktadırlar.

4. Mali kural uygulamaları

Uygulamaya bakıldığında; özellikle 1990’lı yılların ortasından sonra Dünya’da mali kural uygulamalarının hızla yaygınlaştığı dikkati çekmektedir. 1990 yılında, mali kurallı uygulayan ülke sayısı 7 iken, bu sayı 2009 yılı sonunda 90’a yükselmiştir (Kesik ve Bayar, 2010: 49; Şengönül ve Songur, 2010: 10). Bu kuralların önemli bir kısmı, ulusal düzeyde ihtiyaca göre şekillenmiş ve yürürlüğe konulmuşken, bir kısmı da uluslar üstü düzeyde uygulanmaktadır. Bu noktada AB’nin Maastricht Kriterleri ikinci durumun en çarpıcı örneğini oluşturmaktadır.

Günümüzde uygulanmakta olan mali kural politikaları, hem planlama hem de uygulama açısından oldukça çeşitlidir. Anglo-Sakson ülkeleri (Avustralya, Kanada, Yeni Zelanda ve İngiltere) uygulamada saydamlık üzerinde dururken; Kara Avrupası ve yükselen piyasa ekonomileri (Arjantin, Brezilya, Kolombiya, Peru, Hindistan gibi) genellikle sayısal hedefler ve limitlere önem vermişlerdir (Kopits, 2001: 5). Mali kuralların düzenlenme yöntemleri de ülkelerin yapılarına göre farklılık göstermektedir. Anayasa, yasalar, çeşitli hukuki düzenlemeler, siyasi irade beyanları veya uluslararası anlaşmalar, mali kurallar için yasal zemin oluşturmaktadır.

ABD, İsviçre, Almanya ve Polonya’da uygulanan kurallar anayasal bir zorunluluk gerektirirken, İngiltere, Yeni Zelanda, İspanya, İsveç ve Kanada gibi bazı Latin Amerika ülkelerinde yasal düzenlemeler, uygulama için yeterli olabilmektedir. Avrupa Birliği’nde ise üye ülkeler Maastricht Kriterlerine ve İstikrar ve Büyüme Pakti gibi uluslararası anlaşma kurallarına uymakla yükümlüdürler. Japonya’da hükümet kararı, Norveç’te Mali İstikrar Tüzüğü, Hollanda ve Endonezya’da siyasi karar ve rehberler, mali kuralların uygulanmasını sağlayan düzenlemelerdir (Kesik ve Bayar, 2010: 49-50; Şengönül ve Songur, 2010: 11).

Avrupa Birliği’nde mali kurallar, Avrupa Parasal Birliği kapsamında Maastricht Kriterleri çerçevesinde uygulanmaktadır. Burada Maastricht Kriterleri ile ülkelerin birçok mali uygulamaları belirli sayısal hedefler ve limitlerle sınırlandırılmıştır. Maastricht Kriterleri’nin yanı sıra, her bir Avrupa Birliği ülkesinde en az bir mali kural uygulaması ve politikası yapılmaktadır (Şengönül ve Songur, 2010: 11).

Aşağıdaki Tablo 1, bazı ülkelerde uygulanan mali kuralları uygulama süresi, kapsamı ve yasal altyapısı bakımından ele almaktadır.

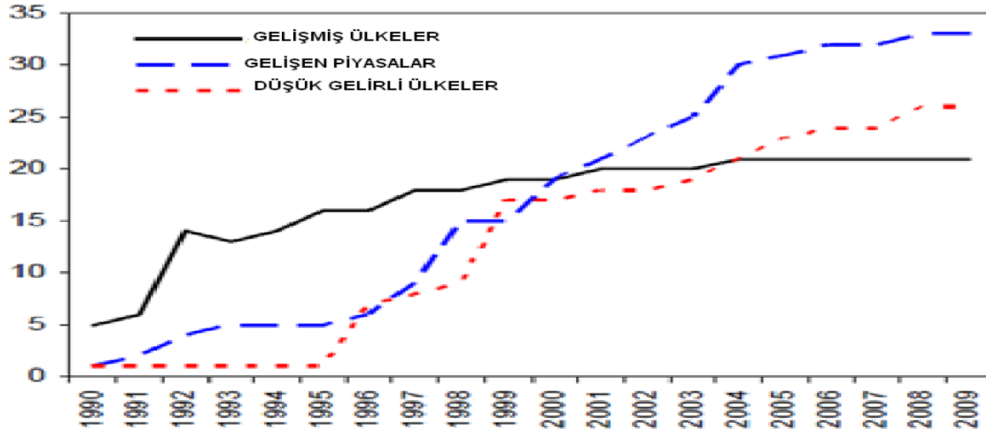
Tablo 1. Çeşitli özellikleri bakımından bazı ülkelerdeki mali kuralların karşılaştırılması

Ülke	Kural Türü	Planlama Süresi	Kapsamı	Yasal Temeli
Avrupa ülkeleri				
Danimarka	Yapısal Bütçe Dengesi	Çok Yıllı	Merkezi Yönetim	Politik Anlaşma
Estonya	Bütçe Dengesi	Çok Yıllı	Merkezi Yönetim	Politik Anlaşma
	Gelirin Yüzdesi Olarak Borç	Yıllık	Yerel Yönetim	Kanun
Finlandiya	Bütçe Dengesi	Çok Yıllı	Merkezi Yönetim	Politik Anlaşma
	Bütçe Dengesi	Çok Yıllı	Yerel Yönetim	Kanun
	GSYİH Yüzdesi Olarak Borç	Çok Yıllı	Merkezi Yönetim	Politik Anlaşma
Fransa	Altın Kural	Yıllık	Yerel Yönetim	Kanun
Litvanya	Net Borçlanma Tavanı	Yıllık	Merkezi Yönetim	Kanun
	Bütçe Dengesi	Yıllık	Yerel Yönetim	Kanun
Hollanda	Harcama Tavanı	Çok Yıllı	Merkezi Yönetim	Koalisyon Anlaşması
Polonya	GSYİH Yüzdesi Olarak Borç	Yıllık	Merkezi Yönetim	Anayasa
Slovakya	Gelirin Yüzdesi Olarak Borç	Yıllık	Yerel Yönetim /Bölgesel Yönetim	Kanun
Slovenya	GSYİH Yüzdesi Olarak Borç	Çok Yıllı	Merkezi Yönetim	Koalisyon Anlaşması
	Borç Tavanı	Yıllık	Yerel Yönetim	Kanun
İspanya	Bütçe Dengesi	Dönemsel	Merkezi Yönetim	Kanun
	Borç Tavanı	Yıllık	Bölgesel Yönetim	Kanun
	Gelirin Yüzdesi Olarak Borç	Yıllık	Yerel Yönetim	Kanun
İsveç	Ortalama Bütçe Açığı	Dönemsel	Merkezi Yönetim	Politik Anlaşma
İsviçre	Bütçe Dengesi, Borç Freni	Dönemsel	Merkezi Yönetim	Anayasa
İngiltere	Altın Kural	Dönemsel	Merkezi Yönetim	Kanun
	GSYİH'nın Yüzdesi Olarak Borç	Dönemsel	Merkezi Yönetim	Kanun
Bazı Yükselen Piyasa Ülkeleri				
İsrail	Açık ve Harcama Tavanı	Çok Yıllı	Merkezi Yönetim	Kanun
Brezilya	Gelirin Yüzdesi Olarak Borç	Yıllık	Merkezi Yönetim/ Yerel Yönetim	Kanun
Kolombiya	Gelirin Yüzdesi Olarak Borç	Yıllık	Merkezi Yönetim/ Yerel Yönetim	Kanun
Hindistan	Altın Kural	Çok Yıllı	Merkezi Yönetim	Kanun

Kaynak: Debrun et al., 2008: 9.

Tablo 1’de görüldüğü gibi, ülkelerin anayasa, kanun ya da politik anlaşmalarla mali kurallar belirledikleri ve uyguladıkları görülmektedir. Buna göre gelişmekte olan ülkelerde daha çok borçlanmaya ilişkin kuralların, gelişmiş ülkelerde ise daha çok bütçeye ilişkin kuralların olduğu gözle çarpılmaktadır.

Şekil 1. Mali kural uygulamalarının ülke gruplarına göre dağılımı



Kaynak: IMF, 2009: 8

1990’lı yılların başında yaşanan EMU (Avrupa Ekonomik ve Parasal Birliği) krizi gelişmiş ülkelerin mali kural uygulamasını yaygınlaştırmasına sebep olmuştur. Şekil 1’de görüldüğü gibi gelişmiş ülkelerde 1992 yılındaki ani sıçrama, söz konusu yılda yaşanan EMU krizi sonrasında AB’nin yürürlüğe koyduğu Maastricht Kriterlerini yansıtmaktadır.

1990’lı yılların sonrasında gelişen piyasa ekonomilerinin yaşadığı krizler de bu ülkelerde mali kural uygulamasının yaygınlaştırmıştır (Bkz. Şekil 1). Önce Meksika’da yaşanan “Tekila Krizi” ve bunun diğer Latin Amerika ülkelerine sıçraması; sonrasında yaşanan Asya Krizi ve ilerleyen dönemlerde Rusya’da (1998), Brezilya’da (1999), Türkiye’de (2000 ve 2001) ve Arjantin’de (2002) yaşanan krizler mali disiplin odaklı Stand-by programlarının söz konusu ülkelerde yürürlüğe konulmasına neden olmuştur. Mali disiplinin önemli bir unsuru olan mali kurallar da bu dönemde yaygınlaşmıştır. Bir başka ifadeyle mali kurallar, kamu kesimi kaynaklı kırılganlıkların neden olduğu kriz risklerini (beklentilerini) azaltmak amacıyla yürürlüğe konulmuştur (Saygılıoğlu ve Erduran, 2011: 16).

5. Türkiye’de mali kural uygulamaları

5.1. Türkiye’de davranışsal mali kural uygulamaları

Davranışsal mali kurallar, mali kural benzeri uygulamalar ya da örtük mali kurallar olarak da adlandırılmaktadır. Örneğin; Türkiye’de birincil fazla hedefi, genel olarak bir beklenti biçiminde uygulanmış olup buna yönelik yasal bir düzenleme, bağlayıcı bir kural oluşturulmamıştır. Bu bağlamda böylesi bir kuralı, doğrudan mali kural yerine örtük mali kural olarak tanımlamak daha doğru olacaktır. Türkiye’de özellikle 2000’li yıllardan itibaren doğrudan mali kural adı altında olmasa da mali kural uygulamalarına yasal zemin oluşturacak düzenlemeler gerçekleştirilmiş ve örtük mali kurallar uygulanmaya başlanmıştır (Demir ve İnan, 2011: 44). Bunun en önemli sebebi ise, 1990’lı yıllar boyunca ve 2000 yılların hemen başında, ülke ekonomisinin kamu finansman sorunlarına bağlı krizler ya da ekonomik durgunluklarla karşılaşmış olmasıdır (Saygılıoğlu ve

Erduran, 2011: 24-25). 1990'lı yıllar, gerek bütçe açıklarının, gerekse de borç stokunun artış eğilimi içinde olduğu yıllardır. 1990 sonrası dönemde yanlış borçlanma politikasıyla yükselen reel faizler, yüksek kamu kesimi açıkları, yüksek enflasyon ve ödemeler dengesinde yaşanan sorunlarla birlikte makroekonomik dengelerin bozulduğu görülmektedir (Demir, 2009: 80).

Bunun yanı sıra konsolide bütçe dışında yer alan bütçe dışı fonlar, belediyeler ve KİT'lerin açıkları da kamu finansman sorunlarını derinleştiren etkenler olmuştur. 1990'ların ortasından itibaren maliye politikasının temel hedefinin iç borç stokunu kontrol altına almak olduğu görülmektedir. Bu hedef doğrultusunda belirli oranda birincil fazla vermek, özelleştirme gelirlerini artırmak ve sürdürülebilir dış borç stoku düzeyine kadar iç borçları dış borçlarla finanse etmek ön plana çıkmıştır. Geleneksel iradi maliye politikaları kapsamında izlenen söz konusu hedeflerde önemli bir başarı sağlanamamıştır. Bu bağlamda özellikle 1990'lı yılların sonu birincil fazla hedefinin yakalanması, kamu borç stokunun düşürülmesi, kamu harcamalarının azaltılması gibi mali disiplini sağlayacak hedeflerin çok daha etkin politikalarla nasıl sağlanabileceği konusunda tartışmaların yapıldığı bir dönemdir. Bu çerçevede 2000 yılında uygulamaya konulan enflasyonu düşürme programı ile birincil fazla hedefi maliye politikasının önemli bir göstergesi olarak kabul edilmiştir (Demir ve İnan, 2011: 43).

Mali kural olarak değerlendirilebilecek uygulamalardan bir diğeri IMF ile imzalanan Stand-by anlaşmaları çerçevesinde hükümetin uymayı taahhüt ettiği kamu kesimi faiz dışı fazla (FDF) hedefidir. Sırasıyla 17. (12.1999-02.2002), 18. (02.2002-02.2005) ve 19. (05.2005-05.2008) Stand-by anlaşmalarına göre faiz dışı fazla hedefleri ile gerçekleşme rakamları aşağıda yer alan Tablo 2'de görülmektedir.

Tablo 2. Stand-by Anlaşmaları Çerçevesinde Faiz Dışı Fazla Hedefleri ve Uygulama Sonuçları (GSYH'a Oran Olarak)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Hedef	2,8	3,7	5,5	6,5	6,5	6,5	6,5	6,5	6,5
Gerçekleşme	-2,5	2,5	5,8	4,4	6,6	7	6,4	6,5	4,4

Kaynak: Kaya, 2009: 82-97.

Faiz dışı fazla politikası (FDF), iktisadi anlamda bir mali kural uygulamasıdır. Bütçe politikasına yönelik olarak davranışsal bir norm getirmiş olup, gerekliliğine ya da sorunları çözebilme becerisine inanıldığı ölçüde uygulanmıştır (Saygılıoğlu ve Erduran, 2011: 28). Buna karşın uygulamanın aksadığı yıllar kriz (2000) ve kriz sonrası dönem (2002) ile genel seçimlerin gerçekleştirildiği dönemler (2002 ve 2007) olmuştur. AKP iktidarı döneminin ilk dört yılına bakıldığında ise faiz dışı fazla hedeflerine sıkı sıkıya bağlı kalındığı görülmektedir (Bkz. Tablo 2).

Dolayısı ile Türkiye'nin program tanımlı FDF politikası önemli bir noktayı ortaya koymaktadır. İktisat politikası araçlarının başarısını belirleyen unsur öncelikli olarak siyasi kararlılık olup, bu kararlılık süreklilik arz eden bir durum değil, ekonomik ya da siyasi şartlara göre değişen bir olgudur (Saygılıoğlu ve Erduran, 2011: 30).

5.2. Türkiye'de hukuki mali kural uygulamaları

2000'li yıllarda gerçekleştirilen kamu mali yönetim reformu kapsamında yürürlüğe giren yasal düzenlemelerle bütçe uygulamalarına kısıt getiren düzenlemeler gerçekleştirilmiştir. Zaten başarılı bir mali kural uygulamasının en önemli ön koşulu kamu mali yönetiminde gerçekleştirilen bir reform dahilinde uygulanmasıdır. Bu alanda ülkemizde 2003 yılında kabul edilen ve 2004 yılında

yürürlüğe giren Kamu Mali Yönetim ve Reform Kanunu çevresinde çok yıllık bütçeleme, stratejik plan, mali istatistik ve raporların yayınlanması, mali saydamlık ve hesap verme sorumluluğu gibi birçok yapısal düzenlemenin yasalaştığı görülmektedir. Söz konusu yasa ile kamu harcamalarına yönelik olarak hukuki kısıtlamalar getirilmiştir (Saygılıoğlu ve Erduran, 2011: 27).

2002 yılında yürürlüğe giren 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetimi Kanunu ile de borçlanmaya ilişkin kısıtlamalara gidildiği görülmektedir. Söz konusu kanunlar ile getirilen mali kurallar Tablo 3’de gösterilmektedir. 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetimi Kanunu ile getirilen kurallar arasında beklide en önemli olanı net borçlanma limiti kuralıdır. Buna göre; bir bütçe yılı içerisinde başlangıç ödenekleri toplamı ile gelir tahminleri farkı kadar net borçlanmaya gidilebilir. Bu limit gerekli görülmesi halinde en fazla %5 oranında artırılabilir. Aynı zamanda 4749 sayılı Kanunla borçlanma limitinin ek bütçelerle değiştirme imkanına son verilmiştir. Net borçlanma limitine ilişkin bu düzenlemelerle kanun öncesi sürekli sekteye uğrayan borçlanma sınırına ilişkin önemli kısıtlar getirilmiştir (Ulusoy, 2011: 39; Demir ve İnan, 2011: 47-48).

Tablo 3. Türkiye’de hukuki mali kural uygulamaları

Kural Türü	Kuralın İçeriği	Yer Aldığı Kanun	İlgili Kanun Maddesi
Harcama Kuralı	Harcama Kısıtı	5018 Sayılı Kanun	20.Madde
Harcama Kuralı	Ödenek Aktarma Kısıtı	5018 Sayılı Kanun	21.Madde
Harcama Kuralı	Yedek Ödenek Kısıtı	5018 Sayılı Kanun	23.Madde
Harcama Kuralı	Örtülü Ödenek Kısıtı	5018 Sayılı Kanun	24.Madde
Harcama Kuralı	Ertesi Yıla Geçen Yüklenme Kısıtı	5018 Sayılı Kanun	27.Madde
Harcama Kuralı	Bütçe Dışı Avans Kısıtı	5018 Sayılı Kanun	35.Madde
Harcama Kuralı	Merkezi Yönetime Bağlı İdarelerin Gelir Azaltıcı ve Gider Arttırıcı düzenlemelerinin OVMP’nin 3 yıllık öngörüsüne göre gerçekleştirilmesi	5018 Sayılı Kanun	14.Madde
Harcama Kuralı	Düzenleyici ve Denetleyici Kurumlar haricinde merkezi yönetim kurumlarının ödenek tekliflerine bir üst limit getirilmesi	5018 Sayılı Kanun	16.Madde
Borçlanma Kuralı	Net Borçlanma Kuralı	4749 Sayılı Kanun	5.Madde
Borçlanma Kuralı	Bütçe Dışı İkra Limiti	4749 Sayılı Kanun	5.Madde
Borçlanma Kuralı	Özel Tertip Tahvil İhracı için bütçeye ödenek konulması	4749 Sayılı Kanun	6.Madde
Borçlanma Kuralı	Garanti Limiti Kuralı	4749 Sayılı Kanun	12.Madde
Borçlanma Kuralı	Yerel yönetimlerin hazine garantili borçlarına ilişkin olarak belli kısıtlamalar	4749 Sayılı Kanun	8.Madde

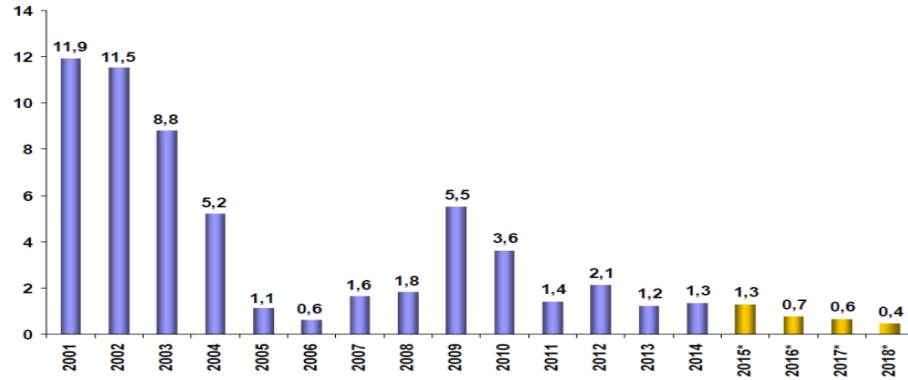
Kaynak: 5018 Sayılı Kanun, 2015; 4749 Sayılı Kanun, 2015; Saygılıoğlu ve Erduran, 2011: 27-28.

Türkiye’de mali kural uygulamasına dönük kanun taslağı 2010 yılında hazırlanmış olmasına rağmen henüz bir mali kural yasası kabul edilmiş değildir. Türkiye’deki uygulamaları daha çok örtülü mali kural biçiminde tanımlamak mümkündür. Burada bütçe açığı başta olmak üzere bütçe büyüklüklerine ve borçlanmaya ilişkin birtakım hedefler belirlenmekte bu hedefler, hükümet programlarında, istikrar programlarında, bütçe hedeflerinde, orta vadeli mali plan ve programlarda tutturulmaya çalışılmaktadır (Demir ve İnan, 2011: 61). İster hukuki, ister davranışsal olsun

ülkemizde son onbeş yıldır uygulanmakta olan mali kurallar, bütçe dengesinin sağlanması ve borç stokunun aşağı çekilmesi açısından değerlendirildiğinde, kamu finansman sorunlarını büyük ölçüde çözmüştür.

Aşağıdaki Şekil 2’de, Türkiye’de merkezi yönetim bütçe açığının GSYH’a oran olarak gelişimi yer almaktadır.

Şekil 2. Türkiye’de merkezi yönetim bütçe açığının gelişimi (GSYH’a Oran Olarak)

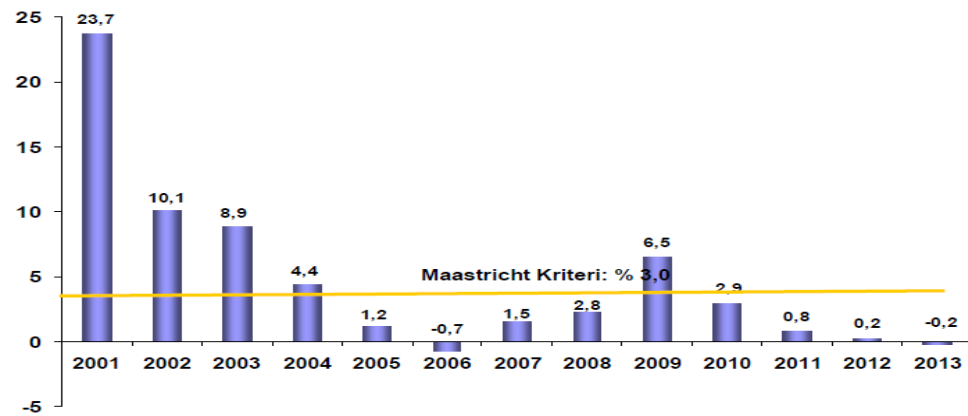


Kaynak: Hazine Müsteşarlığı, 2015.

(*) 2016-2018 Orta Vadeli Program hedeflerini göstermektedir.

Kapsamlı bir mali yönetim reformu ile desteklenmiş mali kural uygulamalarının yaygınlaştığı 2004 yılı sonrasında merkezi yönetim bütçe açığının GSYH’a olan oranında ciddi bir iyileşme yaşandığı görülmektedir. Kriz ve krizi takip eden yıllarda ise bu oranın yükselmiş olması olağan bir durum olarak değerlendirilebilir.

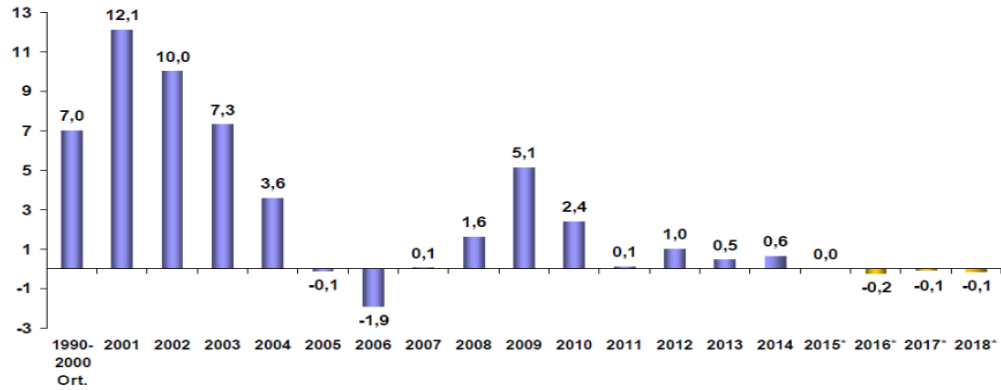
Şekil 3. Türkiye’de AB tanımlı genel yönetim bütçe açığı/GSYH(%)



Kaynak: Hazine Müsteşarlığı, 2015.

Şekil 3’de görülen Türkiye’de AB Tanımlı Genel Yönetim Bütçe Açığının GSYH’ya oranında da Türkiye’nin özellikle 2004 yılı sonrasında (2009 kriz yılı hariç) Maastricht Kriterlerini sağladığı görülmektedir. Maastricht Kriterlerine göre, mali durumu değerlendirmede kullanılan iki ölçüt (bütçe açığı ve kamu borcu) bulunmaktadır. Bu kriterler, üye devletlerin bütçe açıklarının GSYH’nın % 3’ünü geçmemesi (bütçe açığı kriteri) ve kamu borçlarının GSYH’nın % 60’ını aşmaması (borç kriteri) durumunda yerine getirilmiş olmaktadır (Akçay, 2008:26).

Şekil 4. Türkiye’de kamu kesimi borçlanma gereğinin gelişimi (GSYH’a Oran)



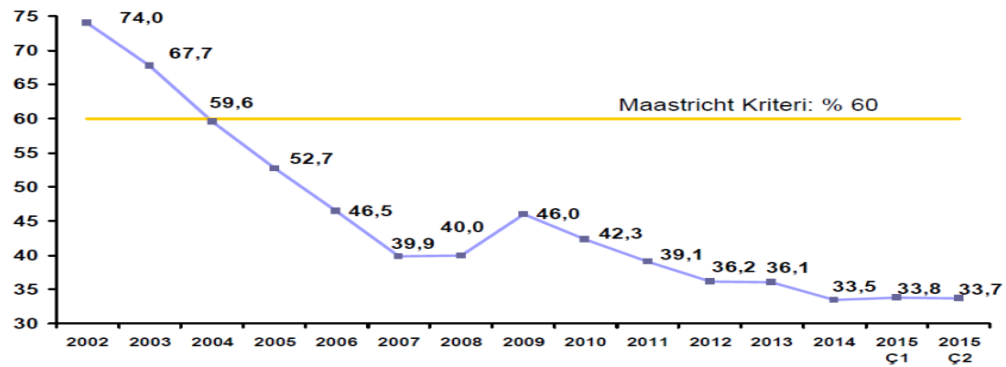
Kaynak: Hazine Müsteşarlığı, 2015.

(*) 2016-2018 Orta Vadeli Program hedeflerini göstermektedir.

Benzer bir durum geniş anlamda kamu kesimi açıklarını gösteren Kamu Kesimi Borçlanma Gereği (KKBG) için de söz konusudur. Burada da 2000’li yıllardan sonra çok önemli bir performans sergilenmiştir. 4749 sayılı Kanun sonrasında mali kurullarla desteklenmiş borç yönetimi uygulamasının başarısı Şekil 4’te gösterilmiştir. 1990’lı yıllar ile 2000’li yılların başlarındaki görünüm dikkate alındığında, borç yönetimi politikasının arzulanana ulaştığı açıktır.

Türkiye’de borç stokunun durumu, AB Tanımlı Borç Stokunun GSYH’ya oranı çerçevesinde değerlendirildiğinde, bu oranın azalma eğiliminde olduğu ve Türkiye’nin Maastricht kriteri olan %60 oranını 2004 yılından itibaren sağladığı görülmektedir. 2015 yılının ikinci çeyreğinde bu oran %33,7 olarak gerçekleşmiştir (Bkz. Şekil 5).

Şekil 5. Türkiye’de AB tanımlı borç stoku/GSYH(%)



Kaynak: Hazine Müsteşarlığı, 2015.

Aşağıdaki Tablo 4’de, hem Euro bölgesinde hem de Avrupa Birliği’nde, AB Tanımlı Borç Stoku/GSYH oranının yıllar itibarıyla artış içinde olduğu ve 2014 yılı itibarıyla bu oranın Euro bölgesinde %92, AB’de ise %87 olarak gerçekleştiği görülmektedir.

Tablo 4. Bazı ülkelerde AB tanımlı borç stoku/GSYH(%)'nin gelişimi

Yıllar	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Euro bölgesi (17 ülke)	78,6	83,9	86,0	89,3	91,2	92,2
AB (27 Ülke)	73,1	78,4	81,0	83,7	85,5	86,9
Yunanistan	126,8	146,0	171,3	156,9	175,0	177,1
İtalya	112,5	115,3	116,4	123,1	128,5	132,1
Portekiz	83,6	96,2	111,1	125,8	129,7	130,2
Belçika	99,2	99,5	102,0	103,8	104,4	106,5
İspanya	52,7	60,1	69,2	84,4	92,1	97,7
Fransa	79,0	81,7	85,2	89,4	92,4	95,2
İngiltere	65,8	76,4	81,8	85,8	87,3	89,4
Avusturya	79,7	82,4	82,1	81,5	80,9	84,5
Macaristan	78,2	80,9	81,0	78,5	77,3	76,9
Almanya	72,6	80,5	77,9	79,3	77,1	74,7
Hollanda	56,5	59,0	61,3	66,5	68,6	68,8
Türkiye	46,0	42,3	39,1	36,2	36,1	33,5

Kaynak: Hazine Müsteşarlığı, 2015; Eurostat, 2015.

Tablo 4’de gösterildiği gibi, 2014 yılı itibariyle AB Tanımlı Borç Stokunun GSYH’ya oranı, yaşadığı ekonomik krizin etkisiyle Yunanistan’da %177 olarak gerçekleşmiştir. İtalya, Portekiz ve Belçika’da ise bu oran %100’ün üzerinde gerçekleşirken, Türkiye’de %34 düzeyinde olmuştur. Türkiye’nin bu başarısında 2001 ekonomik kriz sonrasında uygulamaya konulan sıkı maliye politikalarının önemli etkisi bulunmaktadır.

6. Sonuç

Mali kurallar, hükümetleri güçlü maliye politikası uygulamaları gerçekleştirmeye yönlendirerek iyi sonuçlar elde edilmesini sağlarlar. Buna karşılık hükümetlerin mali kuralların gereğini yerine getirmede samimi olmamaları ve Yunanistan örneğinde görüldüğü üzere bazı tekniklerle bu kuralların gereğini yerine getirmemeleri, maliye politikası üzerinde ilk başta planlanan olumlu etkiyi sağlamayabilecektir.

Uluslararası deneyimlerin de gösterdiği gibi, bir mali kural ne kadar iyi planlanırsa planlansın, hem halk hem de hükümetler tarafından tamamen benimsenmedikçe ve uygulanmadıkça tek başına güçlü bir mali performans gösterememektedir. Dolayısıyla mali kuralların siyasi taahhütlere dayandığını söylemek yanlış olmayacaktır.

Mali kuralların güçlü bir düzenlemeye bağlanması önemli olmakla birlikte, bu kuralların uygulamaya geçince yansıyıp yansımadığı daha önemli bir konu olarak karşımıza çıkmaktadır. Ülkemizde mali kuralların uygulanması için zamanlama ve altyapı açısından gerekli şartların oluştuğunu söylemek mümkündür. Nitekim, 5018 sayılı Kanun ve 4749 sayılı Kanun ile kamu mali yönetimine önemli yenilikler getirilmiştir. Ülkemizde kamu maliyesine ilişkin yapısal reformlara devam edilmesi, mali kuralların uygulanabilme gücünü daha da artıracaktır. Böylelikle mali kurallar, makroekonomik istikrarın ve mali disiplinin sağlanması, kamu açıkları ve borç yükünün sürdürülebilir seviyelerde tutulması ve son yıllarda kamu mali yönetimi alanında elde edilen kazanımların kalıcı hale getirilmesi açısından önemli bir rol üstlenmiş olacaktır.

Ancak şunu da unutmamak gerekir ki; ülkelerin şartlarına ve makroekonomik hedeflerine uygun olarak geliştirilen mali kurallar iktisadi dalgalanmalar üzerinde daha az olumsuz etkiye sahip

olmaktadır. Buna karşın teorik bir “optimal” mali kurala yakın bir nitelik arz eden ve ülke gerçeklerini göz önünde bulundurmeyen tek tip mali kural uygulamaları ise ekonomik sorunların derinleşmeye başladığı dönemlerde bu sorunları büyüten bir mekanizmaya dönüşebilmektedir.

Türkiye’de 1990’lı yıllar boyunca, istikrarsızlığın temel kaynağı kamu kesimi açıkları ve borç sorunu olmuştur. En azından genel nitelikteki göstergeler dikkate alındığında, mali kural destekli mali disiplin politikaları bu sorunların çözümünde önemli aşamalar kaydedilmesine imkan sağlamıştır. Ancak; kamu finansman sorunlarının çözümü, Türkiye’nin tüm kırılma noktalarını ortadan kaldırmış değildir. Kamu borç stokunu artırma potansiyeli olan kalemler halen varlığını korumaktadır. Öyle ki, ülkemizin 1990’lı yıllardan günümüze en önemli kırılma noktası kaynaklarından birisi cari açık problemidir. Benzer bir durum özel kesim dış borç stoku için de söz konusudur. Bunların yanısıra, işsizliğin halen % 10’lar seviyesinde olması, enerji bağımlılığına bağlı olarak uluslararası enerji fiyatı şoklarının yaratacağı makroekonomik istikrarsızlıklara açık bulunması ve kamu gelirleri alanındaki reform eksikliğine bağlı olarak kamu finansman sorunlarının yeniden canlanabilmesi gibi konular Türkiye ekonomisini kriz risklerine karşı korumasız bırakan olgular olarak dikkati çekmektedir.

Son dönemde yaşanan küresel kriz, Maastricht Kriterleri gibi katı kurallar uygulayan Avrupa Birliği ülkelerinde dahi mali disiplinden ayrılanabildiğini göstermiştir. Bu açıdan, kriz yaşayan ülke örnekleri iyi değerlendirilmeli ve mali kural uygulamasına her türlü problemin çözümü olarak bakmamak gerekmektedir. Mali kural, ekonomi politikasında faydalı bir çerçeve çizerken, uygulama hataları da ortaya çıkabilmektedir. Bu sebeple bu kuralı uygulayan birçok gelişmiş ve gelişmekte olan ülke deneyimleri önemli görülmeli ve mali kural uygulamaları tüm olumlu ve olumsuz yönleri ile birlikte değerlendirilmelidir.

Kaynakça

- 4749 Sayılı Kanun (2015). www.mevzuat.gov.tr/MevzuatMetin/1.5.4749.doc, (e.t. 24.11.2015).
- 5018 Sayılı Kanun (2015). <http://www.mevzuat.gov.tr/Metin.aspx?MevzuatKod=1.5.5018&MevzuatTliski=0&sourceXmlSearch>, (e.t. 24.11.2015).
- Akçay, B. (2008). “Avrupa Birliği’nin Ekonomik Kriterleri ve Türkiye”, *Maliye Dergisi*, Sayı 155, Temmuz-Aralık, ss.11-38.
- Aktan, C. C., Çoban, H. ve Demir, İ. C. (2010a). “Kurumsal Maliye Politikası Perspektifinden Vergi ve Harcama Sınırlamaları”, *Mali Kurallar, Maliye Politikası Yönetiminde Yeni Bir Eğilim: Vergi, Harcama, Borçlanma vs. Üzerine Kurallar ve Sınırlamalar* içinde, Ed. (Coşkun Can Aktan, Ahmet Kesik ve Fatih Kaya). T.C. Maliye Bakanlığı, Strateji Geliştirme Başkanlığı, Yayın No, 2010 / 408, s. 98-123.
- Aktan, C. C., Dileyici, D. ve Özen, A. (2010b). “Kamu Ekonomisinin Yönetiminde İki Farklı Ekonomi Politikası Yaklaşımı: İradî ve Takdiri Kararlara Karşı Kurallar”, *Mali Kurallar, Maliye Politikası Yönetiminde Yeni Bir Eğilim: Vergi, Harcama, Borçlanma vs. Üzerine Kurallar ve Sınırlamalar* içinde, Ed. (Coşkun Can Aktan, Ahmet Kesik ve Fatih Kaya), T.C. Maliye Bakanlığı, Strateji Geliştirme Başkanlığı, Yayın No, 2010 / 408, s. 1-31.
- Aktan, C. C., Dileyici, D. ve Özen, A. (2012). “Geleneksel Maliye ve Yeni Maliye”, “*Yeni Maliye*”-Değişim Çağında Kamu Maliyesi: Yeni Trendler, Yeni Paradigmalar, Yeni Öğretiler, Yeni Perspektifler içinde, Ed. (Coşkun Can Aktan, Ahmet Kesik ve Dilek Dileyici), T.C. Maliye Bakanlığı, Strateji Geliştirme Başkanlığı, Yayın No, 2012 / 420, Ankara, s. 1-23.
- Alesina, A. ve Perotti, R. (1999). *Budget Deficits and Budget Institutions*, Chicago: The University of Chicago Press.
- Atılın, H. (2010). “Anayasal Mali Kuralların Gerekliliği”, *Mali Kurallar, Maliye Politikası Yönetiminde Yeni Bir Eğilim: Vergi, Harcama, Borçlanma vs. Üzerine Kurallar ve Sınırlamalar* içinde, Ed. (Coşkun

Toprak, D. (2016). Fiscal rule applications in Turkey. *International Journal of Social Sciences and Education Research*, 2 (2), 338-354.

- Can Aktan, Ahmet Kesik ve Fatih Kaya). T.C. Maliye Bakanlığı, Strateji Geliştirme Başkanlığı, Yayın No, 2010 / 408, s. 247-257.
- Debrun, X., Epstein, N. ve Symansky, S. (2008). “A New Fiscal Rule: Should Israel ‘Go Swiss?’ ”, *IMF Working Paper*, No.87, April.
- Demir, M. (2009). *Türkiye’de Kamu Borçlarının Gelişimi ve Sürdürülebilirliği*, Konya: Çizgi Yayınları.
- Demir, M. ve İnan, M. (2011). “Türkiye’de Mali Kural”, *Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 13/2 (2011), s.25-66.
- Ercan Dede, M. (2010). *Anayasal İktisat Perspektifinden Maliye Politikası Kuralları ve Avrupa Birliği Ülkelerinde Uygulamanın İncelenmesi*, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Mesleki Yeterlilik Tezi, Ankara.
- Eurostat (2015). <http://ec.europa.eu/eurostat>, (e.t. 24.11.2015).
- Günaydın, İ. ve Eser, L. Y. (2010). “Maliye Politikasındaki Yeni Trend: Mali Kurallar”, *Mali Kurallar, Maliye Politikası Yönetiminde Yeni Bir Eğilim: Vergi, Harcama, Borçlanma vs. Üzerine Kurallar ve Sınırlamalar* içinde, Ed. (Coşkun Can Aktan, Ahmet Kesik ve Fatih Kaya), T.C. Maliye Bakanlığı, Strateji Geliştirme Başkanlığı, Yayın No, 2010 / 408, s. 63-83.
- Hallerberg, M., Strauch R., Von Hagen J. (2004). *The Design Of Fiscal Rules and Forms Of Governance In European Union Countries*, European Central Bank Working Paper Series, No. 419, Frankfurt.
- Hazine Müsteşarlığı (2015). *Türkiye Ekonomisi*, Ekonomi Sunumu, Aralık.
<http://ahmetburcinyereli.com/MK2011.pdf>, (e.t. 24.11.2015).
- IMF (2009). “Fiscal Rules: Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances”, *IMF, Fiscal Affairs Department*.
- Kaya, F. (2009). *Mali Kural Uygulamaları ve Türkiye İncelemesi*, DPT Uzmanlık Tezleri, Ankara.
- Kennedy, S. ve Robbins, J. (2001). *The Role of Fiscal Rules in Determining Fiscal Performance*, Department of Finance Working Paper, 16, Canada.
- Kesik A. ve Bayar, N. (2010). “Uluslar arası Uygulamalar Işığında Mali Kurallar ve Mali Disiplin”, *Mali Kurallar, Maliye Politikası Yönetiminde Yeni Bir Eğilim: Vergi, Harcama, Borçlanma vs. Üzerine Kurallar ve Sınırlamalar* içinde, Ed. (Coşkun Can Aktan, Ahmet Kesik ve Fatih Kaya), T.C. Maliye Bakanlığı, Strateji Geliştirme Başkanlığı, Yayın No, 2010 / 408, s. 46-62.
- Kopits, G. ve Symansky S. (1998). “Fiscal Policy Rules”, *IMF Occasional Papers*, No. 162, Washington.
- Kopits, G., (2001). *Fiscal Rules: Useful Policy Framework or Unnecessary Ornament?*, IMF Working Paper 01/45.
- Saygılıoğlu, N. ve Erduran, A. Ç. (2011). “Mali Kural ve Etkinlik Sorunu: Türkiye Örneği”, *7. Ekonomik Yaklaşım Kongresi: “Türkiye Ekonomisi’nin Dinamikleri: Politika Arayışları”*, Gazi Üniversitesi İ.İ.B.F. 100.Yıl Kongre Merkezi, Beşevler Ankara, 22-23 Aralık 2011, <http://www.ekonomikyaklasim.org/eykongre2011/?Bildiriler>, (e.t.20.11.2015).
- Schick, I. (2003). “The Role of Fiscal Rules in Budgeting”, *OECD Journal on Budgeting*, Vol.3, No. 3, ss.7-34.
- Susam, N. (2013). “Mali Kurallar: Kurala Dayalı Bütçe Politikası”, *Kamu Bütçesinde Yeni Yaklaşımlar* içinde, ed. F. Altuğ, A. Kesik ve M. Şeker, Seçkin Yayıncılık, Ankara, Nisan, ss.419-442.
- Şengönül A. ve Songur M. (2010). *Türkiye’de Mali Kural: Olsaydı ya da Olacaksa*, Seta Analiz, Sayı:29, Kasım, ss.3-22.
- Ulusoy, A. (2011). *Devlet Borçlanması*, 5. Baskı, Trabzon: Aksakal Kitabevi.

Extended abstract in English

Fiscal rules are the macroeconomic restrictions and arrangements applied on fiscal performance indicators such as budget balance, public debts, public expenditures and public revenues (tax ratios). It is observed that besides the properties, the grounds, coverage and application period of fiscal rules differ among countries. Besides searching for a solution particularly to the crises experienced in the 1980s and to the unsustainable public debt dynamics, the fiscal rules that had sprung from the “Constitutional Economy”, turned into a crucial option for many countries for restoring the dislocated fiscal discipline, to remove the problem of low market confidence and to boost the plausibility of government policies, and were started to be applied in many countries following especially the 1990s.

Fiscal rules theoretically based on the Public Choice Theory and the Constitutional Economics Approach argues the regulatory and transparent state insight, balanced budget, the finance of public expenditures with taxes specified as ordinary public revenues and the confinement of voluntary fiscal policies in legal grounds. Fiscal policies ensure good results by forcing governments to follow robust fiscal policies. On the other hand, the disingenuous attitudes of governments in doing what is necessary for fiscal rules, the non-fulfilment of these rules through some techniques as in the case of Greece would not ensure the positive effects of fiscal policy that were designed in the beginning.

The international practices have revealed that no matter how perfect a fiscal rule has been designed it is not possible it would be robust indicator of fiscal performance on its own unless it has been adopted and applied by the governments and the public. Those fiscal rules developed in harmony with the conditions and macroeconomics goals of the country have less negative effects on economic fluctuations. It is seen that both behavioural and legal fiscal rule practices have been adopted as political tools since the 2000s. The reason of the case is that during the 1990s and in the beginning of the 2000s national economy faced crises and economic recessions based on the problems of public finance. In Turkey, for the application of fiscal rules the necessary conditions in terms of timing and infrastructure has not been provided. In fact some crucial changes in financial management have been made through the Laws no. 5018 and 4749. It is seen that various structural regulations have been passed into law such as the publication of multi-year budgeting, strategic plan, financial statistics and reports, financial transparency and accountability around the Public Finance management and Reform Law. Together with the Law some legal restrictions have been imposed for public expenditures. If the fiscal rules, either legal or behavioural, those have been applied in Turkey in the last 15 years are evaluated in terms of the attainment of balanced budget and the decrease in debt stock, it is seen that it has to a large extent solved the problem of public finance. Yet, these practices have brought criticisms with them.

Although the draft law for the application of fiscal rule in Turkey was prepared in 2010, no fiscal rule law has been passed yet. The fiscal rule applications in Turkey mainly show up as the implicit fiscal rule. When some goals are being determined in Turkey for budget items and borrowing, these goals are materialised in government programs, stabilisation policies, budget targets, medium-term fiscal plans and programs.

During the 1990s, the primary sources of instability in Turkey were the public sector deficits and the debt problem. If the main indicators are taken into account, the fiscal rule reinforced fiscal discipline policies have significantly contributed to make progress in the solution of these prob-

lems. Yet, the solution of the problems of public finance could not extinguish all the vulnerabilities of Turkey. Those items, having the potential to increase public debt stock still exist. Such that, one of the most important sources of vulnerability till the 19990s in Turkey has been the problem of current account deficit. A similar situation prevails for the private sector foreign debt stock. Besides, the subjects such as the high level of unemployment, the openness to macroeconomic instabilities to be caused by international energy price shocks due to energy dependence, and the risk of the revival of the problems of public finance due to the lack of reforms in the field of public revenue attract attention as the facts that leave Turkish economy vulnerable against the risks of crisis.

Global crisis experienced recently has revealed that in those European Union member-countries applying strict rules such as Maastricht criteria may leave fiscal discipline. In this respect, the cases of countries facing crisis should be well assessed and the application of fiscal rule should not be seen as the solution of all kinds of problems. Although fiscal policy draws a useful frame for economic policy, some mistakes may arise due to the application. Therefore, the experiences of many developed and developing countries in terms of the application of the rule should be regarded as significant and the fiscal rule applications should be assessed with all positive and negative aspects.

The purpose of the study is to scrutinise and assess the fiscal rule practices in Turkey by examining the concept of fiscal rule and its intellectual and theoretical foundations. In this context firstly the definition, properties, intellectual and theoretical foundations of fiscal rule are studied in the study and then the fiscal rule related criticisms are encompassed. Within the scope of fiscal rule practices, the behavioural and legal fiscal rule practices applied in Turkey are examined from various aspects. In the conclusion part, an overall assessment about the study is made and some inferences are made.