

ÖZGEÇMİŞ

1963 yılında doğdu. Lisans ve lisans-üstü eğitimini Dokuz Eylül Üniversitesi'nde tamamladı. Yükseköğretim Kurulu eğitim bursu ile doktora tez çalışmalarını 1987-1989 yılları arasında Kamu Tercih Araştırma Merkezi'nde (Center for Study of Public Choice, George Mason University) sürdürdü. Earhart Vakfı'ndan sağladığı araştırma bursu ile aynı araştırma merkezinde 1994-1995 akademik yılında misafir araştırmacı olarak bulundu. Halen Dokuz Eylül Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi'nde görev yapmaktadır.



Prof. Dr. Coşkun Can Aktan
Dokuz Eylül Üniversitesi
İİBF

KURUMSAL MALİYE POLİTİKASI ve MALİ KURALLAR

(Ekonomi Politikası Yönetiminde Anayasal ve Yasal Mali Kurallar)

ÖZET

Mali disiplin ve mali sorumluluk ahlakını tesis etmek, makro ekonomik istikrarı muhafaza etmek, ekonomide güven ortamı ve öngörülebilirlik sağlamak, mali yük ve faydaların nesiller-arası dengeli dağılımını gerçekleştirmek ve uzun dönem açısından kamu maliyesinin sürdürülebilirliğini gerçekleştirebilmek için kurumsal maliye politikası uygulamaları pek çok gelişmiş ve gelişmekte olan ülkede giderek yaygınlaşmıştır. Kurumsal maliye politikası uygulamalarının yaygınlaşmasında iradi/takdiri maliye politikaları sonucu oluşan kamu açıkları, bunun vergi ve vergi-dışı kaynaklar ile finansmanı ve bu açık finansmanın etki ve sonuçları ana rolü oynamıştır. Bu çalışmada mali kural konusunda temel literatür, teorik altyapı, felsefi ve entelektüel arkaplan vs. özetlenmektedir. Son olarak da Türkiye'deki mali kural uygulamaları ayrıca ele alınmakta ve bu kapsamda parlamento gündeminde bulunan Mali Kural Kanun Tasarısı incelenmektedir.

GİRİŞ

Pek çok gelişmiş ve gelişmekte olan ülkede mali disiplin ve mali sorumluluk ahlakını tesis etmek, makro ekonomik istikrarı muhafaza etmek, ekonomide güven ortamı ve öngörülebilirlik sağlamak, mali yük ve faydaların nesiller-arası dengeli dağılımını gerçekleştirmek ve uzun dönem açısından kamu maliyesinin sürdürülebilirliğini gerçekleştirebilmek için kurula-dayalı maliye politikası (kurumsal ma-

liye politikası) uygulamaları giderek yaygınlaşmıştır. Kurumsal maliye politikası uygulamalarının yaygınlaşmasında iradi/takdiri maliye politikaları sonucu oluşan kamu açıkları, bunun vergi ve vergi-dışı kaynaklar ile finansmanı ve bu açık finansmanın etki ve sonuçları ana rolü oynamıştır.

Halihazırda sadece ülkemizde değil pek çok gelişmiş ve gelişmekte olan ülkede ekonomi politikası yönetimi alanında en önemli gündem maddele-

rinden birisini oluşturan mali kurallar, bu kısa bilimsel araştırmamızın konusunu oluşturmaktadır. Bu çalışmada mali kuralların tanımını, amaçlarını, türlerini ve sağlayacağı yararları ortaya koymaya çalışacağız. Son olarak da ülkemizde hükümet gündeminde bulunan mali kural yasa tasarısının neler getirdiğini ele alacağız.

I. TANIM: Mali Kurallar / Maliye Politikası Kuralları

Maliye politikası kuralları, mali performansı ölçme gücüne sahip olan bazı göstergeler çerçevesinde tanımlanan sayısal tavan veya hedefler yoluyla isteğe bağlı maliye politikası uygulamalarına getirilen daimi sınırlamaları ifade eder. Maliye politikası kuralları ile getirilen sınırlamalar bütçe açığı, faiz dışı fazla, borç stokunun büyüklüğü, borçlanma kaynakları, vergiler, vergileme yetkisi, harcama türleri (örneğin, personel ve transfer harcamaları) gibi iradi-ihiyari maliye politikası araçlarının miktar ve bileşimini denetim altına almayı amaçlar. Sözkonusu sınırlamalar, hükümet programı, hükümet bildirgesi, anayasa, yasa ve uluslararası anlaşma gibi farklı dayanaklara sahip olabilir.

II. AMAÇ: Mali Kuralların Amaçları ve Sağlayacağı Muhtemel Yararlar

Maliye politikası kuralları, Keynezyen iktisat anlayışı gereği uygulanan iradi ve takdiri ekonomi politikalara (discretionary economic policies) alternatif olarak liberal perspektife dayalı yeni iktisat okulları (monetarizm, kurumsal iktisat, anayasal iktisat ve diğerleri) tarafından gündeme getirilen bir seçenektir.

Maliye politikası kuralları birden çok hükümetin uymak zorunda kaldığı ve süreklilik arz eden kurallardır. Demokratik yönetimlerde iktidarların tekrar seçilme gayesiyle seçim ekonomisi uygulamaları ve koalisyon hükümetlerinde koalisyon ortakları arasında çıkan uyuşmazlıkların iktisadi koşulların gerektirdiği reformların yapılmasını engellemesi yapısal bütçe açıklarının ortaya çıkmasına neden olur. Siyasal karar alma mekanizmasının kolektif karar almayı gerektirmesi, siyasilerin kendi seçim bölgelerini kayırmaları ve politik miyopluğa sahip olmaları gibi sorunlar kamu giderlerindeki artma eğilimini beslemektedir. Maliye politikası kuralları iradi ve takdiri maliye politikası uygulamalarının

yol açtığı bu türden sapmaları ortadan kaldırmak için etkili bir araç olarak önerilmekte ve sanayileşmiş ülkeler başta olmak üzere çok sayıda ülkede uygulanmaktadır (Dabán et al., 2003:13).

Mali kuralların uygulanmasının pek çok amaçları bulunmaktadır. Bu amaçlardan birisi ve belki de en önemlisi siyasal aktörlerin kendi özel çıkarlarına yönelik davranış eğilimlerini sınırlamaktır. Özellikle, yeniden seçilme gayesiyle oylarını azamileştirmeye çalışan politikacılar ile bürokrasinin sağladığı özel yararlar ve avantajlardan (makam-mevki, yüksek maaş, yurtdışı seyahati vs.) yararlanan bürokratlar iradi ve takdiri ekonomi politikalarını kullanarak mali ve ekonomik dengeleri altüst edebilirler. Nihayetinde bireysel seçmenler ve onların bir araya gelerek oluşturdukları kolektif organizasyonların (işadamlarının kurduğu dernekler, ticaret ve sanayi odaları, sendika ve konfederasyonlar vs.) kendi özel temsilcileri de kendi özel çıkarlarını azamileştirme güdüsü ile hareket ederler. İşte bu nedenlerle, pek çok filozof insan doğasının belki de en ayrılmaz bir özelliği olan "özel çıkar" ya da "bencillik" duyguları dolayısıyla, insana başkaları adına (bir grup ya da toplum adına) kararlar alırken güvenilir memesi gerektiğini ifade etmişlerdir. Politikacıların oy kazanmak için sorumsuzca kamu harcamalarını artırmaları ve bu harcamaları seçmenlerin hoşuna gitmeyeceği için vergi yerine, vergi-dışı finansman kaynakları ile karşılamaları; bürokratların politikacıların bu temayüllerini gerçekleştirme yönünde çaba sarfetmeleri; çıkar gruplarının rant yaratma ve rant kollama eğilimleri vs. netice olarak siyasal aktörlerin güç ve yetkilerini, görev ve sorumluluklarını suistimal etmeleri demektir.

Mali kuralların uygulanmasının teknik nedenlerini de bir kaç ana başlıkta toplamamız mümkündür:

-Mali disiplini sağlamak. Mali ve parasal kurallar oluşturularak bütçe harcamaları ve bütçe gelirleri arasında bir denge sağlanabilir.

-Makro-ekonomik istikrarı sağlamak. Hükümetin tüm yurtiçi kaynaklardan, özellikle de merkez bankasından borçlanmasına getirilen sınırlama ve yasaklamalar ile para yaratılması durdurularak enflasyonist baskıların temel kaynağı ortadan kaldırılabilir ve böylece istikrar sağlanması kolaylaştırılabilir.

-*Mali sürdürülebilirlik.* Mali ve parasal kurallar finansal piyasalarda makul bir reel faiz seviyesinin sağlanmasına yardım edebilir ve özel yatırımlar üzerindeki dışlama (*crowding out*) etkisini ortadan kaldıracaktır.

-*Hükümetin kredibilitesinin artırılması.* Finansal piyasalarda uzun süreli olarak güvenin tesis edilmesinde, hükümetlerin kendilerini, bütçe açıkları, borçlanma veya borç stoğu verilerinde kalıcı kısıtlamalara tabi tutması yarar sağlayabilir.

-*Siyasi popülizmin engellenmesi.* Mali kurallar özellikle seçim öncesi dönemlerde mali disiplinin sağlanmasına zıtlık teşkil eden harcamalar sonucu oluşan ve kısa vadeli politik kaygılardan kaynaklanan kamu açıklarının ortadan kalkmasına veya en azından azalmasına yardımcı olabilir.

Kurallara dayalı ekonomi politikası uygulanması taraftarı iktisatçılar, mali kuralların hükümetlerin ve uyguladıkları ekonomik programların sağlamlığı ve sürdürülebilirliğine yönelik olumlu beklentileri artırarak hükümetlerin güvenilirliklerini yükseltebileceklerini ifade etmektedirler. Maliye politikası kuralları seçim ekonomisi, kayırmacılık, bürokrasi, politik miyopluk v.b. gibi nedenlerden dolayı kamu ekonomisinde oluşan etkisizlikleri azaltabilirler. Hükümetlerin savurganlığını ve yanlış ekonomi politikası uygulamalarını azaltarak ekonomik krizleri engelleyebilir veya bu krizlerin şiddetini azaltabilirler. İktisat politikası uygulamalarının saydamlığını artırarak kamu ekonomisinin yönetimine halkın daha fazla katılımını sağlayabilirler.

III. TİPOLOJİ: Mali Kuralların Türleri

Maliye politikası kuralları, ülkelerin tercihleri ve ihtiyaçlarındaki farklılıklara bağlı olarak, değişik tür ve niteliklere sahip olabilmektedir. Maliye politikası kuralları konusunda yapılabilecek ilk ayırım bu kuralların katı ya da esnek olup olmadığıdır. İktisadi koşullardaki veya hükümetin politik tercihlerindeki değişikliklere bağlı olarak değişebilen kurallar esnek; değişmeyen kurallar ise katı ve süreklilik arz eden kurallardır.

Maliye politikası kuralları konusunda yapılacak ikinci ayırım "*anayasal kurallar*" ve "*yasal*

kurallar"dır. Aşağıda açıklanacağı üzere anayasal iktisat perspektifinde anayasal kuralların bir çok açıdan yasal kurallara üstünlüğü savunulmaktadır. Yukarıdaki sınıflamaya referans vermek gerekirse anayasal kurallar yasal kurallara nazaran daha katı ve süreklilik arzeden kurallardır.

Maliye politikası kuralları "*reel kurallar*" ve "*nominal kurallar*" olarak da ikiye ayrılabilir (Dabán et al., 2003:15). Reel maliye politikası kuralında, ilgili yıl için öngörülen harcama tavanı en son enflasyon tahmini-gerçekleşmesi dikkate alınarak yeni bir nominal tavana dönüştürülürken nominal maliye politikası kuralında enflasyon düzeyindeki değişimler önceden belirlenen harcama tavanında herhangi bir değişikliğe yol açmaz.

Öte yandan maliye politikası kuralları maliye politikası araçları dikkate alınarak aşağıdaki şekilde sınıflandırılabilir:

Bütçe Sınırlamaları. Bütçe sınırlamaları, bütçenin hacminde veya bileşiminde yapılan sınırlamaları içerir. Örneğin, kamu gelirleri ile kamu giderlerinin birbirlerine denk olması zorunlu hale getirilebilir; gayri safi yurtiçi hâsılaya kıyasla mali açıklara sınırlama getirilebilir; yapısal bütçe denkleği hedeflenebilir veya gayri safi yurtiçi hâsılaya kıyasla yapısal bütçe açıklarına kısıtlamalar konabilir ya da cari gelir ve giderlerin denkleği zorunlu tutulabilir, yani yatırım harcamalarının finansmanı dışında borçlanmaya izin verilmeyebilir (altın kural uygulaması).¹

Borç Sınırlamaları. Borç sınırlamaları kamu idari birimlerinin (yerel, bölgesel, eyalet veya ulusal-federal) borçlanma kaynaklarına veya miktarına belirli endekslemelerle üst sınır getiren uygulamalardır. Bu türden kurallara göre eyalet veya yerel yönetimlerin yurtiçi veya yurtdışı kaynaklardan borçlanmaları engellenebilir; kamu idari birimleri veya kurum-kuruluşlarının belirli piyasalardan veya belirli borçlanma araçları ile borçlanması sınırlamalara tabi tutulabilir; merkezi hükümetin merkez bankası kaynaklarından borçlanması sınırlandırılabilir ya da bu türden borçlanması önceki mali dönemlerdeki kamu gelirleri veya giderlerine bağlı olarak kısıtlanabilir ve nihayet gayri safi yur-

¹ Bütçe kuralları konusunda bkz: Poterba, 1995a, 1995b, 1996.

tiçi hâsılaya kıyasla toplam borç stokuna limitler getirilebilir.

Vergi ve Harcama Sınırlamaları. Vergi ve harcama sınırlamaları, bir sonraki mali yılda vergi veya harcamaların ne miktarda artacağını belirleyen anayasal ve/veya yasal düzenlemelerdir (Krol, 1997:296).² Bazı ülkelerde kamu harcamaları bir yılı aşkın bir süre için nominal sınırlamaya tabi tutulurken diğerlerinde gayri safi yurtiçi hâsılaya kıyasla toplam kamu harcamaları sınırlandırılmakta veya kamu harcamalarındaki artışa bütçe üzerindeki etkisinin yansız olması kaydıyla izin verilmektedir. Vergi sınırlamaları ise daha çok eyalet ve yerel yönetimler düzeyinde uygulama alanı bulmaktadır. Yerel yönetimlerin gelirlerini aşan giderde bulunmasını engellemek amacıyla vergi gelirlerindeki artış yerel yönetim gelirleri, nüfus artış hızı ve enflasyona endekslenerek sınırlandırılmakta veya emlak vergisi gibi bazı vergilerin oranlarına tavan getirilmektedir.

IV. ANAYASAL İKTİSAT PERSPEKTİFİ: Alternatif Mali Kurallar Önerileri

İradi ve takdiri maliye politikası uygulamalarını şiddetle eleştiren iktisat okullarının başında anayasal iktisat gelmektedir. Anayasal iktisatçılar mali disiplin ve mali düzenin sağlanması için nümerik (sayısal) ve prosedürel bazı kuralların anayasada ve/veya yasalarda yer alması gerektiğini öne sürmektedirler. Anayasal iktisat literatürü çerçevesinde tartışılan başlıca anayasal/yasal mali kurallar önerilerini şu şekilde sıralayabiliriz³.

Kamu Harcamaları İle İlgili Mali Kural Önerileri. Anayasal iktisat anlayışına göre kamu harcamaları çok çeşitli sınırlamalar içeren kurallara tabi tutulabilir. Toplam kamu harcamaları yükü miktar olarak anayasa ve/veya yasal kurullarla sınırlandırılabilir. Örneğin, tüm kamu kurum ve kuruluşlarının toplam harcamalarının GSYİH veya GSMH'ya oranı anayasada ve yasalarda maksimum bir sınır olarak belirlenebilir. Toplam kamu harcamaları denk

bütçe kuralı ile sınırlandırılabilir. Denk bütçe kuralı devletin gelirlerine eşit bir harcama bütçesi yapmasını şart koşar. Dolayısıyla denk bütçe kuralı ile herhangi bir oransal sınırlama getirilmeksizin (örneğin, toplam harcamalar / GSYİH, vs.), harcama yetkisi otomatik olarak sınırlandırılmış olur. Toplam kamu harcamaları bir önceki yıl (veya önceki birkaç yıl ortalaması) bütçe açığı ile ilişkilendirilerek sınırlandırılabilir. Burada denk bütçe yerine açık bütçe ilkesi benimsenmekle birlikte bütçe açığının sınırı anayasada açık olarak yer alır. Örneğin, kamu kesimi finansman açığının GSYİH (veya GSMH)'ya oranının belirli bir yüzdeyi geçmeyeceği anayasal kural haline getirilebilir. Toplam kamu harcamalarının artışı parlamentonun belirli bir çoğunluğunun onayına tabi tutulabilir. Örneğin, kamu harcamalarında artış öngören hükümet tekliflerinin parlamentoda görüşülerek karara bağlanması ve basit çoğunluk yerine "kaliteli çoğunluk" kuralı dâhilinde (üçte iki, dörtte üç, beşte dört gibi bir oylama kuralı ile) geçerli olması anayasada hüküm altına alınabilir. Kamu harcamalarının artışının ancak vergi artışı ile finanse edilmesi halinde parlamentoda onaylanabileceği anayasada bir kural olarak belirlenebilir. Burada siyasal iktidarlar, vergi ile finanse ettikleri sürece kamu harcamalarını istedikleri ölçüde artırabilirler. Ancak ağır vergiler, mükelleflerin tepkilerini beraberinde getireceğinden bu dolaylı olarak kamu harcamalarını sınırlandırıcı bir etki yapacaktır. Bu kural maliye teorisinde İsveçli İktisatçı Knut Wicksell tarafından ilk olarak önerilmiş bir yöntemdir. Bu kural vergilemede harcama eğilimini sınırlayacak bir etki yapar. Anayasal İktisat literatüründe bu kural "anayasal asimetri" olarak ifade edilmektedir.

Devletin görev ve fonksiyonlarının anayasada açık bir şekilde belirlenmesi etkin bir şekilde kamu harcamalarını sınırlandırıcı etki yapabilir. Devlet faaliyetlerinin ya da kamusal mal ve hizmetlerin neler olduğunun anayasada belirlenmesi güç olmakla birlikte imkânsız da değildir. Örneğin, devletin özel teşebbüslerin kolayca arz edebileceği özel malların üretiminde bulunamayacağı, ticari ve belirli sanayi dallarında faaliyet gösteremeyeceği anayasada belirlenebilir.

² Vergi ve harcama sınırlamaları konusunda bkz: Bails, 1982 ; Bails, 1990; Howard, 1989; Joyce & Mullins, 1996; Shadbegian, 1998; Shadbegina, 1999; Stansel, 1994.

³ Mali kurallar konusunda ayrıntılı bilgi için bkz: Corsetti and Roubini, 1993; Kopits and Symansky, 1998; Aktan, 1997 ; Aktan & Dileyici, 2001.; Hürcan, 1999.

Merkezi devletin harcama yetkisinin sınırlandırılmasında önem taşıyan bir kural da idarelerarası hizmet ve gelir bölüşümünün anayasa içerisinde açık bir şekilde tespit edilmesidir. Anayasada merkezi devlet ile yerel yönetimlerin görev ve hizmet alanlarının açıkça belirlenmesi, merkezi devletin harcama gücünü doğal olarak sınırlandırır. Bu tür bir anayasal hüküm yerel demokrasi ve yerel özerklik açısından da büyük önem taşımaktadır. Günümüzde siyasal iktidarların sorumsuzca belli kesimlere sağladıkları transfer harcamaları (teşvikler, sosyal yardımlar, vs.) da anayasada miktarsal olarak sınırlandırılabilir veya tamamen yasaklanabilir.

Vergileme İle İlgili Mali Kural Önerileri. Vergileme yetkisi denk bütçe kuralı ile sınırlandırılabilir. Harcamaların ve gelirlerin birbirine denk olması anayasal kural haline getirilebilir. Toplam vergi yükü anayasada belirlenebilir ve bu sınırın aşılamayacağı hüküm altına alınabilir. Toplam vergi yükü ya da toplam kamu gelirleri yükü anayasada açık olarak tanımlanabilir ve maksimum oran belirlenebilir. Vergi konuları anayasada açık olarak tespit edilebilir ve anayasada belirtilen konular dışında hiçbir şekilde vergi konulamayacağı, tarh ve tahsil edilemeyeceği hüküm altına alınabilir. Gelir, servet ve harcama üzerinden hangi vergilerin alınacağı anayasada belirlenebilir. Bu tür bir anayasal hüküm siyasal iktidarların keyiflerine göre vergi koymalarını engeller.⁴

Öte yandan, vergi oranları anayasada açık olarak tespit edilebilir. Artan oranlı (müterakki) bir vergi tarifesinin anayasada yer alması bazı ciddi sorunları (örneğin, enflasyonlu ekonomilerde matrah aşınması, gelir dilimi sürüklenmesi, vs.) beraberinde getirebilir. Ancak vergilerin sabit oranlı, diğer bir ifadeyle düz oranlı (flat rate) belirlenmesi pekâlâ mümkündür. Maliyecilerin bir kısmı düz oranlı vergiye, adil olmadığı eleştirisini yöneltmektedirler. Anayasal iktisatçılar, vergilerin düz oranlı olarak anayasada belirlenmesinin vergi hâsılatı ve toplam piyasa üretimi üzerinde pek çok olumlu etkilerinin olduğunu savunmaktadırlar.

⁴ Anayasal vergi kuralları konusunda bkz: Brennan and Buchanan, 1979, 1980.

Anayasada ödeme gücü ilkesi yerine “fayda ilkesi” benimsenebilir. Kamusal hizmetlerin, bu hizmetlerden yararlananlara bir bedel karşılığında sunulacağı hükmü anayasada yer alabilir. Bu tür bir kuralın anayasada yer alması mümkün olmakla birlikte tüm kamusal hizmetler için fayda ilkesinin uygulanamayacağı açıktır. Merkezi devletin vergileme yetkisi de anayasada sınırlandırılarak, bu yetki kısmen yerel yönetimlere devredilebilir. Yerel yönetimlerin hangi tür vergileri tarh ve tahsil edeceği anayasada açık olarak tespit edilebilir.

Borçlanma İle İlgili Mali Kural Önerileri. Toplam borç yükü anayasada oransal olarak sınırlandırılabilir. İç ve dış borç toplamı ayrı ayrı GSYİH ya da GSMH’ya oranları itibariyle sınırlandırılabilir. Borçlanma parlamentonun belirli oranda bir çoğunluğunun kararına bağlanabilir. Yerel yönetimlerin borçlanma yetkisi ve sınırları anayasada açık olarak belirlenebilir. Hazine yönetiminin Merkez Bankası’ndan kısa vadeli avans alımı tamamen ortadan kaldırılabılır ya da sınırlandırılabilir. Kısa vadeli avansların toplam kamu harcamalarının belirli bir yüzdesini aşamayacağı ve yıl içinde Merkez Bankası’na geri ödenmesi şartı anayasada kural olarak düzenlenebilir.

V. TÜRKİYE’DE MALİ KURAL UYGULAMASI

Ekonomi politikası yönetiminde kuralların ve kurumların önemine işaret eden anayasal iktisat (constitutional economics) felsefesi ve bu çerçevede ekonomik anayasa (economic constitution) yaklaşımı bundan yaklaşık 20 yıl öncesinde, Türkiye’nin gündemine getirildiğinde maalesef hemen hiçbir çevre tarafından yeterince anlaşılamamış ve dolayısıyla hak ettiği ilgiyi ve desteği görememişti. Benzer durum özelleştirme felsefesi için de söylenebilir. 1980’li yılların başlarında henüz özelleştirme uygulamalarının dünyada dahi başlamadığı bir dönemde ülkemizde özelleştirme konusundaki öneriler destek bulmak yerine, tarif edilemez eleştiriler ile karşılaşmıştı. Buradan çıkan sonuç şu olsa gerek: yeni fikirlerin ve yeni yaklaşımların kabul görmesi ve anlaşılması mutlaka zaman alıyor ve uzun dönemde toplumun hemen bütün kesimleri tarafından kabul görebiliyor.

İçinde bulunduğumuz yılda mali kural, ekonomi politikası yönetiminde en önemli gündem maddelerinden birini oluşturuyor. Devlet Bakanı ve Başbakan Yardımcısı Ali Babacan Mayıs 2010 ayında kamuoyuna yaptığı açıklamalarda ülkemizde "Mali Kural Kanun Taslağı Tasarısı" nın 2011 yılında yasalaşmasının beklendiği ifade etmiştir. Mali kuralla kamu maliyesi politikalarına uzun vadeli öngörülebilirlik getirileceğini ifade eden Babacan düzenlediği basın toplantısında konu ile ilgili şu mesajları vermiştir:

"Şimdiye kadar üç yıllık program perspektifimiz vardı. Orta Vadeli Program (OVP ve Orta Vadeli Mali Plan (OVMP) hazırlıyorduk. Artık çok daha uzun vadeye bakmak gereksinimi çok açık şekilde ortada. Mali kuralın amaçlarını ekonomide güven ve istikrarı güçlendirmek, mali disiplin anlayışını kalıcı hale getirmek, ekonomi politikalarına uzun vadeli perspektif getirerek, mevduat ve kredi vadelerinin uzamasını sağlamak, kamunun uzun vadede finansman ihtiyacını netleştirerek özel sektörün daha uzun vadeli ve daha düşük maliyetle kaynaklara ulaşmasını sağlamak olarak sayabiliriz." (<http://www.ntvmsnbc.com/> 11 Mayıs 2010)

Maliye Bakanı Mehmet Şimşek de yaptığı açıklamada mali kuralın önemini şu sözlerle özetlemiştir:

"Mali Kural gerçekten Türkiye'nin yapısal reform bağlamında attığı en önemli adımlardandır. Türkiye için bir milat, kilometre taşıdır. Mali Kural ülkeler açısından önemli bir çıpa. Uzun vadeli bir açık öngörüyorsunuz. Maastricht kriterlerinde bütçe açıkları milli gelirlere oranı yüzde 3'ü geçemez deniyor. Biz, Türkiye için koyduğumuz kuralda bütçe açığı yüzde 1'i geçemez diyoruz. Avrupa Birliği'nden daha kaliteli bir kural, bir çıpa koyuyoruz. Türkiye bu yapısı ve performansı ile uluslararası kuruluşların yardımına ihtiyaç duymayacaktır." (<http://www.ntvmsnbc.com/> 11 Mayıs 2010)

Hükümet tarafından yapılan bu açıklamalara iş dünyasından da çok önemli ve olumlu tepkiler gelmiştir. Türkiye İşveren Sendikaları Konfederasyonu (TİSK) Yönetim Kurulu Başkanı Tuğrul Kutadgobilik, işveren kesimi olarak, Hükümet'in gün-

deme getirdiği Mali Kural Yasa Tasarısı Taslağı'nı Türkiye'nin kredibilitesini artıracak olumlu bir adım şeklinde değerlendirdiklerini ve bir an önce TBMM'de kabul edilmesini beklediklerini açıklamıştır. Kutadgobilik'in basına yansıyan açıklamalarında Mali Kural Yasa Tasarısı Taslağı'nın Türkiye'nin kamu maliyesi alanındaki en önemli ihtiyaçlarından olduğunu belirtmiştir. Mali Kural'ın uzun vadeli mali disiplini AB ve uluslararası standartlar ile sağlama amacına hizmet edeceğine dikkat çeken Kutadgobilik, "Güven unsurunu güçlendirecek, ekonomik istikrara olumlu katkıda bulunacak, uzun vadeli ekonomik planlama yapılmasını mümkün kılacak düzenlemeler içermektedir." yorumunda bulunmuştur.

Mali Kural'ın aynı zamanda hesap verilebilirlik ve şeffaflık açısından gelişme sağlayacağına işaret eden Kutadgobilik, bunu çağdaş bir yaklaşım olarak gördüklerini ifade etmiştir.. Özellikle yerel yönetimlerin Mali Kural kapsamında yer almasının gelecekteki bütçe dengeleri açısından çok isabetli olduğunu belirten TİSK Başkanı şu açıklamalarda bulunmuştur: "Mali Kural'a, hükümetlerce gerekli önem verilir ve doğru biçimde uygulanırsa, Türkiye'ye güç katacak bir çıpa oluşturacaktır. Bugün Türkiye, mali pozisyon olarak Avrupa'ya göre ileri bir noktadadır. Mali Kural'ın yasalaşması ile Türkiye'nin finansman ve sabit sermaye yatırımı çekimi bakımından Avrupa'ya göre daha da güçleneceği, kredibilitesinin artacağı düşünülmektedir. Bu nedenle, Mali Kural bir an önce TBMM tarafından yasalaştırılmalıdır." (Zaman, 13.05.2010)

Devlet Bakanı ve Başbakan Yardımcısı Ali Babacan tarafından Mayıs 2010 ayında kamuoyuna yaptığı açıklamalarda ülkemizde "Mali Kural Kanun Taslağı Tasarısı" nın 2011 yılında yasalaşmasının beklendiği ifade edilmiştir. Babacan'ın verdiği bilgiye göre, mali kural; merkezi yönetim, Sosyal Güvenlik Kurumu, mahalli idareler, döner sermayeli işletmeler, İşsizlik Sigortası Fonu ve diğer olmak üzere genel yönetimden oluşacak. Özelleştirme kapsamında kiler dahil olmak üzere KİT'ler mali kuralın dışında tutulacak. Mali kuralın iki ana bileşen oluşacağını ve buna göre orta-uzun vadede bütçe dengesinin GSYH'nın yüzde 1'i oranında açık vermesinin hedefleneceğini belirten Babacan, bir diğerinin de

eşit büyüme oranı olduğunu ve bunun da yüzde 5 olarak öngörüldüğünü ifade etmiştir. Sistemin nasıl çalışacağını da örneklerle anlatan Babacan, basın toplantısında şunları ifade etmiştir:

“Diyelim bütçe açığımız yüzde 4, ulaşmak istediğimiz hedef de yüzde 1 ve bu sabit ve bundan sonra yıllar boyunca hep sabit olacak. Açığımızın 4 olduğu bir yıl, ertesi yıl için ne kadarlık bir bütçe açığı hedeflemeliyiz. İşte bu noktada 0.33 katsayısı devreye giriyor. Bu da yüzde 4’ten yüzde 1’e ulaşırken, bir sonraki yıl aradaki farkın üçte biri kadar bir uyarılama yapıyoruz. Mali kural çerçevesinde yüzde 4 açık verdiğimiz bir yılın ertesi yılı, bu açığı 3’e indirmemiz gerekecek. Yüzde 1’lik bir mali uyum gerekecek. Bir sonraki yıl kalan farkın yine üçte birini alıyoruz. Yani azalan bakiye sistemiyle gidiyor.” (<http://www.ntvmsnbc.com/> 11 Mayıs 2010)

Böylece herhangi bir yılda genel yönetim açığının GSYH’ya oranı, bir önceki yıl genel yönetim açığının GSYH’ya oranına genel yönetim açık uyarlamasının eklenmesi suretiyle hesaplanan değeri aşamayacak. Genel yönetim açık uyarlaması, açık etkisi ile konjonktürel etkinin toplamından oluşacak. Açık etkisi, bir önceki yıl genel yönetim açığının GSYH’ya oranından, genel yönetim açığının GSYH oranına ilişkin uzun dönemli hedef olan yüzde 1’in çıkarılması sonucu bulunan değer -0.33 ile çarpılması suretiyle hesaplanacak. Bu kapsamda konjonktürel etki, ilgili yıl reel GSYH artış oranından yüzde 5’in çıkarılması sonucu bulunan değer yüzde -0,33 ile çarpılmasıyla belirlenecek.

Mali kural kapsamında büyümenin yüzde 5 olarak belirlendiğini açıklayan Babacan, büyümenin hedefin üzerinde olması halinde tasarruf sağlanacağını, altında kalması halinde ise harcamaların artırılacağını ifade etmiştir.

Mali kuralın uygulaması hakkında da bilgi veren Babacan, Orta Vadeli Program ve Mali Plan’da, mali kurala göre hesaplanan üç yıllık genel yönetim açık tavanı belirleneceğini belirterek, basın toplantısında ilave şu bilgileri vermiştir:

“- Kuralın hesaplandığı formülün parametrelerinde bir değişiklik olursa Ekim (2010) ayındaki YPK toplan-

tısında ve/veya Orta Vadeli Program ve Mali Plan’da açık tavanı güncellenecektir. Mali kuraldan sapma olup olmadığı, o yıl için gerçekleşen genel yönetim açığının GSYH’ya oranı ile kesin tavan mukayese edilerek yapılacak. Yıl içinde bütçe performansı sürekli izlenerek genel yönetim açığının mali kurala göre belirlenen değer üzerinde gerçekleşmesi olasılığında, tedbir alternatifleri hazırlanarak Bakanlar Kurulu’na sunulacak. Tabii afet, tehlikeli salgın hastalıklar veya ağır ekonomik ve finansal bunalım hallerinde yapılacak ve bütçede öngörülme ek merkezi yönetim bütçesi harcamaları mali kural kapsamında istisna tutulacak. Orta Vadeli Program ve Mali Plan’ın yayımını takip eden 15 içinde maliye bakanı ve DPT’de sorumlu bakan TBMM Plan ve Bütçe Komisyonu’nu özel gündemli bir toplantıda bilgilendirecek. Genel yönetime ilişkin mali veriler üçer aylık ve yıllık olarak Maliye Bakanlığınca Mali Kural İzleme Raporu ile kamuoyuna açıklanacak. KİT’lere ilişkin mali veriler üçer aylık ve yıllık olarak Hazinece kamuoyuna açıklanacak. Her yıl emeklilik ve genel sağlık sigortalılarının uzun dönemli aktüeryal dengesine ilişkin hesaplamaları içeren raporlar açıklanacak.”

Babacan , yıllık gerçekleştirmelere ilişkin Mali Kural İzleme Raporu’nda yer alan verilerin belirlenmiş standartlara uygunluğu bakımından değerlendirilmesinin Sayıştay’ca yapılacağını, sonuçların raporun yayımından itibaren üç ay içinde açıklanacağını açıklamıştır.

Babacan OVP ile OVMP’nin, “Orta Vadeli Program ve Mali Plan” altında birleştirileceğini ve 15 Haziran’a da açıklanacağını ifade etmiştir. Ayrıca Babacan’ın kendi ifadeleriyle “mahalli idarelerin limiti aşan iç borçlanmalarında, İçişleri Bakanlığının yanı sıra Hazine’nin de uygun görüşü aranacak. Mahalli idarelerin dış borçlanma limitindeki istisnalar sınırlandırılacak” tır. (<http://www.ntvmsnbc.com/> 11 Mayıs 2010)

Mali Kural Yasa Tasarısı

Ülkemizde 2010 yılında yasalaşması arzu edilen ve bu amaçla TBMM’ne sevk edilen “Mali Kural Kanun

Tasarısı'nda mali kuralın amaçları şu şekilde tespit edilmiştir:

- Kamu mali yönetimi alanında elde edilen başarıları kalıcı hale getirmek,
- Kamu maliyesi politikalarında uzun vadeli öngörülebilirliği sağlamak,
- Ekonomide güven ve istikrarı güçlendirmek,
- Artan kredibilitayle beraber risk priminin düşmesini sağlayarak kamu borçlanma maliyetini azaltmak,
- Kamu açıkları ve borç yükünü sürdürülebilir seviyelerde tutmak,
- Maliye politikasına olan güveni, piyasalar ve kamuoyu nezdinde güçlendirmek,

- Kamu mali yönetiminin modernleştirilmesinde tamamlayıcı rol üstlenmek.

Mali kuralın kapsamında; genel yönetim (Merkezi Yönetim, Sosyal Güvenlik Kurumu, mahalli idareler, döner sermayeli işletmeler ve İşsizlik Sigortası Fonu) ve Kamu İktisadi Teşebbüsleri (233 sayılı KHK'ya tabi KİT'ler ve 4046 sayılı Kanuna tabi Kuruluşlar) bulunmaktadır.

Yasa tasarısında mali kuralın formülü de şu şekilde hesaplanmıştır:

Mali Kural Kanun Tasarısı'na göre, herhangi bir yılda genel yönetim açığının GSYH'ye oranı, bir önceki yıl genel yönetim açığının GSYH'ye oranına genel yönetim açık uyarlamasının eklenmesiyle hesaplanan değeri aşamayacaktır. Genel yönetim

Mali Kural Formülü: Genel Yönetim Açık Kuralı

$$a(t) \leq a(t-1) - y(a(t-1) - a^*) - k(b(t) - b^*)$$

Açık Etkisi Konjontürel Etki

$-y(a(t-1) - a^*)$: Bir önceki yıl genel yönetim açığından kaynaklanan uyarlama,

$-k(b(t) - b^*)$: Konjontürel etkiden kaynaklanan uyarlama,

$a(t-1)$: Bir önceki yılın genel yönetim açığının GSYH'ye oranı,

a^* : Orta ve uzun dönemde uyum sağlanması öngörülen genel yönetim açık tavanının GSYH'ye oranı, ($a^* = \% 1$)

$b(t)$: Cari yıldaki reel GSYH artış oranı tahmini,

b^* : Konjontürel uyarlamaya esas teşkil edecek eşik reel gayri safi yurtiçi hasıla büyüme oranı, ($b^* = \% 5$)

y : Yakınsama hız katsayısı (0,33)

k : Konjontürel etkiyi yansıtma katsayısı (0,33)'dir.

Tüm bunlardan hareketle formülü şu şekilde ifade edebiliriz;

$$\Delta a = - 0,33 (a(t-1) - 1) - 0,33 (b - 5)$$

- Ekonomi politikalarına uzun vadeli perspektif getirerek mevduat ve kredi vadelilerinin uzamasını sağlamak,
- Mali disiplin anlayışını kalıcı hale getirmek,

açık uyarlaması, açık etkisi ile konjontürel etkinin toplamından oluşmaktadır. Formülde sözü edilen açık etkisi ve konjontürel etki şu anlama gelmektedir:

Açık etkisi, bir önceki yıl genel yönetim açığının GSYH'ye oranından, genel yönetim açığının

GSYH'ye oranına ilişkin uzun dönemli hedef olan yüzde 1'in çıkarılması sonucu bulunan değer -0,33 ile çarpılmasıyla hesaplanır.

Konjonktürel etki, ilgili yıl reel GSYH artış oranından yüzde 5'in çıkarılması sonucu bulunan değer -0,33 ile çarpılmasıyla hesaplanır.

Tasarı'ya göre ayrıca, uygulanacak mali kuralın iki ana bileşeni bulunmaktadır. Bunlardan ilki bütçe açığı ile ilgili, ikincisi ise büyüme ile ilgilidir. Mali kural kapsamında, orta ve uzun vadede genel yönetim bütçe açığı GSYH'nin yüzde 1 ve büyüme yüzde 5 olarak belirlenmiştir. Ancak büyümenin hedefin üstünde gerçekleşmesi halinde tasarruf sağlanacak, altında kalması halinde ise harcamalar artırılabilecektir. Formülde mali uyum oranı da 0,33 olarak kullanılacaktır. Yani, büyüme ve bütçe açığı hedeflerinden sapma olması durumunda, bir sonraki dönemde 0,33 oranında bir uyarılma söz konusu olacaktır.

Tasarıya göre, Maliye Bakanlığı, 3'er aylık ve yıllık dönemlerde "Mali Kural İzleme Raporu" hazırlayacaktır. Bu raporda yer alan bilgilerin doğruluğu ve güvenilirliği, önceden belirlenmiş standartlara uygunluk bakımından değerlendirilmesi Sayıştay tarafından yapılacaktır. Böylelikle Sayıştay, mali kural uygulamasında denetim fonksiyonunu yerine getirecektir. Değerlendirme sonuçları, Raporun yayımından itibaren üç ay içinde kamuoyuna duyurulacaktır. Ayrıca, KİT'lere ilişkin veriler 3'er aylık ve yıllık olarak Hazine Müsteşarlığı tarafından raporlanacak ve kamuoyuna açıklanacaktır. Emeklilik ve genel sağlık sigortalarının uzun dönemli aktüeryal dengelerine ilişkin hesaplamaları içeren raporlar hazırlanacak ve bu raporlar her yıl kamuoyu ile paylaşılacaktır.

Hemen belirtelim ki, başlangıçta Devlet Bakanı ve Başbakan Yardımcısı Ali Babacan tarafından üze-

rinde ciddiyetle ve kararlılıkla çalışılan yasa tasarısı maalesef yine hükümetin kararı ile ertelenmiş ya da askıya alınmıştır.

SONUÇ

Mali kuralların etkili olabilmesi için bazı koşulların yerine getirilmesi gereklidir. Mali kurallar ideal olarak, iyi tanımlanmış, şeffaf, basit, çok sık değişmeyen, ancak olağanüstü olaylara ve şartlar ortaya çıktığında yeterince esnek, kalıcı ve etkin olmalı; aynı zamanda, bu kuralların yaptırım gücü bulunmalıdır. Kalıcı bir mali kuralın tesisinde hükümetin muhasebe kayıtlarının, tahminlerinin ve kurumlarla ilişkilerinin ve yapılan işlemlerin şeffaf olması şarttır. Mali kuralların esnek olması ise ani dış şoklar karşısında duruma uyumu sağlayacak, etkileri en aza indirecek şekilde düzenlenmelidir. Ayrıca, mali kuralların yaptırımının olması gerekmektedir. Ancak en etkili yaptırımın ne olduğu ülkelere göre farklılıklar göstermektedir. Kuralların uygulanması hükümetin kontrolü altında olmalıdır. Kurallara uyulmaması halinde ise etkili finansal veya yargısal yaptırımlar devreye girmelidir.

Kanaatimizce halihazırda ülkemizde hükümet ve parlamento gündeminde bulunan "Mali Kural Yasa Tasarısı" ve kamuoyunda konunun tartışılması, kuralların önemini anlaşılması açısından geldiğimiz iyi bir noktadır. Söz konusu yasa tasarısında mali kural olarak benimsenecek formül bazı eksiklikler içerse ve eleştirilere maruz olsa dahi, mali kuralların gereğini anlamamız açısından bulunduğumuz nokta fevkalade önemlidir. Mali kurala ilişkin yasal düzenlemeler Türkiye'de yeni bir dönemim başlangıcına işaret eder.

Bundan sonraki aşama konuyu "anayasal bilgelik" (constitutional wisdom) çerçevesinde ele almak ve tartışmaktır. Bir kısım mali kuralların anayasal norm haline getirilmesinin önemini kavramak için de görünen o ki, zamana ihtiyaç bulunmaktadır. Yirmi yıldan bu yana kurallar ve kurumlar alanında araştırmalar yapan bir bilim insanı olarak fikir-

lerin ne denli güçlü ve zamanı geldiğinde durdurulamaz olduğunu görüyorum ve bundan büyük mutluluk duyuyorum. Gün gelecek, ekonomi politikasını yönetenler, ekonomi politikası konusunda yazanlar ve konuşanlar anayasal cehaletin tarihin sonu olduğunu görecekler ve anayasal bilgeliğin zaferini kutlayacaklardır. Anayasacılık felsefesinin henüz anlamadığı dönemlerde “*temsilsiz vergileme olmaz..*” mücadelesi veriliyordu ve o mücadeleden anayasacılık zaferle çıktı... Şimdi de “*sınırsız vergileme olmaz...*” ilkesinin bir önemli mali kural olmasını anlayacak ve kavrayacak nesillere doğru ilerliyoruz. Tarih, yazılanları unutmaz...

KAYNAKLAR

Aktan, C.C. (1997). Ekonomik Anayasa, Ankara: TİSK Yayını.

Aktan, C.C. (2002). Anayasal İktisat, Ankara: Siyasal Kitabevi.

Aktan, C.C., D. Dileyici, İ. Y. Vural (2007). Kurumsal Maliye Politikası – Ekonomi Politikası Yönetiminde Mali Kurallar ve Kurumlar- Ankara: Seçkin Yayınları, 2007.

Aktan, C.C. ve D. Dileyici, (2001). “Parasal Düzen ve Parasal Anayasa”, Kamu Tercihi ve Anayasal İktisat Dergisi, Yıl 1, Sayı 3.

Bails, D. (1982). “A Critique of the Effectiveness of Tax-Expenditure Limitations”. Public Choice 38, 2: 129–38.

Bails, D. (1990). The Effectiveness of Tax and Expenditure Limits: A Re-Evaluation. *American Journal of Economics and Sociology*, 49, 2: 223.

Ball, L (1997). “Efficient Rules for Monetary Policy”, NBER Working Paper Series, Working Paper 5952, National Bureau of Economic Research.

Barro, R. J. and D. Gordon (1983). “Rules, Discretion and Reputation in a Model of Monetary Policy”, *Journal of Monetary Economics*, Vol 12, No 1 July, pp.101-21.

Brennan, G., and J.M. Buchanan (1979). “The Logic of Tax Limits: Alternative Constitutional Constraints on the Power to Tax”, *National Tax Journal* 32 (2): 11–22.

Brennan, G. and J.M. Buchanan (1980). *The Power to Tax: Analytical Foundations of a Fiscal Constitution*. New York: Cambridge University Press.

Buchanan, J. M. (1988). Constitutional Imperatives for the 1990s-The Legal order for a Free and Productive Economy, Hoover Institution, Stanford University.

Corsetti, G. ve N. Roubini (1993). “The Design of Optimal Fiscal Rules for Europe after 1992”, in: F.Torres & F. Giavazzi (Ed.), *Adjustment and Growth in the European Monetary Union*, Cambridge: Cambridge University Press, ss. 46-82.

Daban, T, E. Detraïache, G. di Bella, G.Maria Milesi-Ferretti ve S. Symansky (2003). “Rules-Based Fiscal Policy in France, Germany, Italy, and Spain”, *International Monetary Fund Occasional Paper*, No.225, Washington DC: IMF.

Howard, M. (1989). “State Tax and Expenditure Limitations: There Is No Story”. *Public Budgeting and Finance* 9, 2: 83–90.

Hürcan, Y. (1999). Mali Disiplinin Sağlanmasında Yasal Düzenlemelerin Yeri, Önemi, Dünya Uygulamaları ve Türkiye Örneğinin İncelenmesi, T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, Araştırma ve İnceleme Dizisi, Sayı:23.

Joyce, P., and D. Mullins (1996). “Tax and Expenditure Limitations and State and Local Fiscal Structure: An Empirical Assessment”. *Public Budgeting and Finance* 16, 1: 75–101.

Kesik, A. Ve N. Bayar. (2010). “Uluslararası Uygulamalar Işığında Mali Kurallar ve Mali Disiplin”, içinde: C.C. Aktan ve A. Kesik, Mali Kurallar, Ankara: Maliye Bakanlığı Yayını, 2010. s. 46-63.

Kopits, G. ve S.Symansky (1998), “Fiscal Policy Rules,” IMF Working Paper, Washington: International Monetary Fund.

Krol, R. (1997). “A Survey of the Impact of Budget Rules on State Taxation, Spending, and Debt”, *Cato Journal*, Vol.16, no.3, Winter, ss.295-307.

Poterba, J. (1995a). “Balanced Budget Rules and Fiscal Policy: Evidence from the States”. *National Tax Journal* 38: 329–37.

Poterba, J. (1995b). “Capital Budgets, Borrowing Rules, and State Capital Spending”. *Journal of Public Economics* 56: 165–87.

Poterba, J. (1996). “Do Budget Rules Work?”. NBER Working Paper 5550. Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research.

Shadbegian, R. (1996). “Do Tax and Expenditure Limitations Affect the Size and Growth of Government?”. *Contemporary Economic Policy* 14, 1: 22–35.

Shadbegian, R. (1998). “Do Tax and Expenditure Limitations Affect Local Government Budgets? Evidence from the Panel Data”. *Public Finance Review* 26, 2 (March): 118–36.

Shadbegian, R. (1999). “The Effect of Tax and Expenditure Limitations on the Revenue Structure of Local Government”, 1962–87. *National Tax Journal* 52, 2 (June): 221–37.

Stansel, D. (1994). Taming Leviathan: Are State Tax and Spending Limits the Answer? Washington, DC: The Cato Institute.

Tager, M. ve W. Van Lear (2001), “Fiscal and Monetary Policy Rules Revisited”, *The Social Science Journal*, 38 (2001), ss.69-83.