

MALİ KURAL

Tek Başına Mali İstikrarı Sağlamaya Yeter mi?

Mali Kurallar

- * Bir lke mali krizden çıkarken maliye politikası için temel problem kamu finansmanını güçlendirmek için kredibilitesi olan stratejiler geliştirmektir. Bir çok ülkede mali aıklardaki ve kamu borçlarındaki ani artışlar kamu finansmanının sağlanmasındaki kaygıları arttırmaktadır. İşte «Mali Kurallar» mali kredibiliteyi ve disiplini desteklemeyi hedefleyen kurumsal mekanizmalar sağlamaktadırlar (International Monetary Fund [IMF],2009,s.4).

Bütçe Açıkları ve Bütçe Açıklarına Yol Açan Nedenlerden Mali Disiplinsizlik

- * Bütçe dengesinin sağlanması ülkenin kredibilitesi ve yatırım yapılabilir görünümde olması için önemli bir etkidir. Hükümetler kamu harcamalarını ve bu harcamaların finansmanında kullanılan vergileme ve borçlanma yetkilerini sorumsuzca ve keyfi olarak kullanırlarsa bütçe ve kamu kesimi açıkları sürdürülemez boyutlara gelecektir. Ayrıca sosyal refah devleti anlayışının bir sonucu olarak ortaya çıkan sosyal harcamalardaki artışta kamu borçlarını arttıran bir diğer etkidir.

Türkiye’de Bütçe Açığı ve Devletin Büyümesinin Sosyo-Ekonomik Sonuçları

- * Ekonomik Daralma ve Durgunluk,
- * Tutarsız Gelir-Gider Politikaları ve Mali Disiplinin Bozulması,
- * Akılcılıktan Uzak İstihdam Politikaları,
- * Seçmenlerin Siyasi Tercihlerinin Tutarsızlaşması (Yereli, 2003,s.106-122).

Mali Kurallarda Tarihsel Süreç 1: Anayasal İktisat Teorisinin Gelişimi ve İhtiyari ve İradi Politika Kuralları

- * Keynesyen iktisat politikalarının 1970 krizlerine çözüm bulamaması ve özellikle stagflasyon deneyimi politik tercihlere dayalı olarak uygulanan ihtiyari/ isteğe bağlı ekonomi, özellikle maliye politikalarının sorgulanmasına yol açmıştır. 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 Tercihi Teorilerinin görüşleri yer almaktadır.

Mali Kurallarda Tarihsel Süreç 2: Uygulama Dönemleri 1

- * Mali kurallarla ilgili üç temel uygulama döneminden- trendden bahsetmek mümkündür. Günümüzdeki benzer uygulamalar ilk olarak 19. yy'ın ortalarında Amerika Birleşik Devletlerindeki bazı eyaletlerde ve daha sonra 1920'lerle birlikte İsviçre'nin kantonlarında bütçe dengesi kuralları olarak uygulama alanı bulmuşlardır.

Mali Kurallarda Tarihsel Süreç 2: Uygulama Dönemleri 2

- * İkinci dönemde ise 2. Dünya Savaşından sonraki dönemde, Almanya, İtalya, Japonya ve Hollanda gibi birçok sanayileşmiş ülke parasal reformları takiben istikrar programları altında denk bütçe kuralları uygulanagelmiştir. Bu kuralların birçoğu yatırım harcaması için borç alınabilen ancak cari harcamalar için borçlanmaya başvurulamayacağını belirten «Altın Kural» biçiminde ortaya çıkmışlardır.

Mali Kurallarda Tarihsel Süreç 2: Uygulama Dönemleri 3

- * Son dönem ise 1994'te Yeni Zelanda'da enflasyon hedeflemesi ile birlikte uygulamaya başlanan Mali Sorumluluk Kanunu (Fiscal Responsibility Act) ile hızla artan bir şekilde gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelere yayılma alanı bulmuştur (Kopits, 2001, s. 4-5).

Mali Kurallar ile İlgili Kaygılar 1

- * Kurallı politikalara karşı getirilen eleştiriler dayanağını bu tarz politikaların esnek olmayacağından almaktadır. Herhangi bir politik- ekonomik şoka karşı bu kuralların cevap veremeyeceği öne sürülmektedir. Böyle kriz durumları olmasa bile siyasi irade tarafından kabullenilmeyen kurallarında uygulama alanı bulamayacağı düşünülmektedir. Hükümetlerin bu tür kurallara uymadan da mali disipline bağlı kalacakları öne sürülmektedir. Son dönemlerde yaşanan mali krizde, Yunanistan gibi bir örneğinde olduğu düşünülürse, mali kurallar mevcut olsa bile muhasebe hileleri ile gerçek rakamlar gizlenebilmektedir.

Mali Kurallar ile İlgili Kaygılar 2

- * Dünya üzerinde kullanılan standart bir kuralın olmaması da kurallar ile ilgili bir diğer eleştiri konusudur. Hükümetçe kabul edilen bir kural hükümetin kendi siyasi tercihlerini yansıtıyorsa yeni gelen hükümetçe politik tercihlerine uygun bulunmayacaktır. Bu sebeple ülkenin tüm ihtiyaçlarını karşılayacak olan ve tüm aktörlerce objektif bir şekilde kabul edilecek olan bir kuralın ortaya çıkması oldukça zor olacaktır. Kurala uyacak olanlar yine kuralı yapacak olan siyasetçiler- bürokratlar olduğundan «üst» bir kuralın kabulü neredeyse imkansızdır. Ayrıca getirilecek olan bir kuralın ek bir bürokrasi yaratacağı da açıktır (Dede, 2010, s.42-43).

Mali Kuralların Avantajları 1

- * Ancak tüm eleştirilerine rağmen mali kuralların uygulanıyor olmasının ve bir çok gelişmiş ve gelişmekte olan ülkede kabul ediliyor olmasının sebebi ise öncelikle köklerini politik iktisattan alıyor olmasıdır. Buna göre demokratik toplumlarda kurallar, tekrar seçilme kaygısı ile açık yanlısı politikalar izleyen hükümetlerin sınırlandırılması için gereklidir. Siyasetten arındırılmış ekonomi politikası kuralları çok daha başarılı olacaktır (Kopits, 2001, s.6-9). Hayek'e atıfla böyle kuralların olmasının hiç olmamasından daha iyi olacağı düşünülmektedir.

Mali Kuralların Avantajları 2: Anayasal İktisat Teorisi ve Ekonomik Anayasa

- * Anayasal iktisat yaklaşımına göre devletin yetkileri anayasa yapım aşamasında sınırlandırılmaz ise ilerleyen dönemlerde devletin giderek büyümesi; ekonomik ve politik yapının giderek yozlaşmasına ve demokrasinin tahribe uğramasına yol açar. Buna göre devletin hak ve yetkilerinin sınırlandırılması, bireylerin hak ve özgürlüklere sahip olmasına anlamına gelmektedir (Yereli, 2003,s.83).

Mali Kuralların Uygulanması ile İlgili Freiburg İktisat Okulu ve Virginia İktisat Okulu Ayrımı 1

- * Freiburg İktisat Okuluna göre toplumda olması gerekli olan ekonomik düzen, kurallar ve kurumlara bağılı olmak zorundadır. Ancak bu kuralları ve kurumları oluşturacak olan devlet mekanizması ne Klasik İktisatçıların öne sürdükleri gibi sınırları belli, ne de aşırı müdahalecidir. Onlara göre devlet sosyal politikalara yön veren düzenleyici rolünde olmaktadır. Bu anlamda onlara göre oluşturulacak bir Ekonomik Anayasa ekonominin düzen içinde işlemesi için gerekli olan kural ve kurumları içerecek şekilde düzenlenmelidir.

Mali Kuralların Uygulanması ile İlgili Freiburg İktisat Okulu ve Virginia İktisat Okulu Ayrımı 2

- * Virginia İktisat okulunca geliştirilen Anayasal İktisat ve Kamu Tercihi Teorileri ise siyasal karar alma süreçlerinin incelenmesi üzerinde çalışmaktadırlar. Onlara göre siyasal karar alma süreçleri tıpkı piyasa ekonomisinden olduğu gibi birey tercihlerine dayanmaktadır. Bu süreçte birey Rasyonalite ve Maximand ilkelerine göre hareket ederek fayda maksimizasyonu peşinde koşmaktadır. Politikacılar ve bürokratlarda mübadelenin bir tarafı olarak fayda maksimizasyonu peşinde koştuklarından amaçları tekrar seçilmek vs. gibi kişisel amaçlardır. İşte kamu ekonomisinde yer alan bu sürecin toplumsal refahı arttıracak şekilde işlem görmesi için bu mübadele kurallarının belirlenmesi gerekmektedir. Bunun için Virginia İktisat Okulunun önerisi ise oluşturulacak bir Ekonomik Anayasa vasıtasıyla politikacıların ve bürokratların müdahale alanlarının sınırlandırılması ve toplum refahını azaltacak keyfi davranışların önüne geçilmesidir (Aktan, 2010, s.32-45).

Mali Kurallara Başvurulma Nedenleri

- * Ekonomik İstikrarı Sağlamak,
- * Borç Sürdürülebilirliğini Sağlamak,
- * Mali İstikrarı Sağlamak,
- * Hükümet Politikalarına Kredibilite Kazandırmak,
- * Diğer Ekonomi Politikalarını Desteklemek (Kopits ve Symansky, 1998, s.6-8).

Mali Kuralların Dayanakları 1:

- * Anayasa: Anayasaya herhangi bir konuda hüküm koyulması ile o konu anayasal bir nitelik kazanmaktadır. Bu sayede o konu uyulması zorunlu bir hale gelecek, değiştirilmesi ise oldukça güç olacaktır. Ancak tüm konularda olduğu gibi mali kurallar ile ilgili de anayasaya hüküm konulurken oldukça dikkatli davranılması gerekmektedir. Çünkü ülke gerçekleri ile uymayan bir konunun anayasal kural haline gelmesi bir çok sorunu da beraberinde getirebilir. Ancak İspanya gibi ülkelerde olduğu gibi mali disiplinden taviz verilmemesi için Maastricht kurallarının anayasal hale geldiği örnekler de mevcuttur.

Mali Kuralların Dayanakları 2:

- * Yasalar: Anayasal kurallara göre daha kolay değiştirilebilir olanakta olabilen bir diğer mali kural dayanağı ise yasalar vasıtasıyla kuralların yürürlüğe sokulmasıdır. Bir çok gelişmiş ülke bu tür politika kurallarına yasalar ile sahip olmaktadır. Ülkemizde de «Mali Kural Kanun Tasarısı» hazırlanarak mali kurala yasal bir dayanak sağlanması amaçlanmış, ancak kanunun yürürlüğe sokulması ertelenmiştir.

Mali Kuralların Dayanakları 3:

- * Uluslararası Antlaşmalar ve Uluslar arası Kuruluşların Önerileri: Uluslar arası anlamda ülkelerin yaptıkları anlaşmalar ile ve IMF ve Dünya Bankası gibi kuruluşların önerileri yoluyla da mali kural uygulamaları yürürlüğe sokulabilmektedir. Bu yöntemin en önemli örneğini, üyelerinin parasal birliğe girmeleri için standartları «Maastricht Anlaşması» ile belirleyen Avrupa Birliği vermektedir.

Mali Kural Uygulama Türleri 1:

- * Mali kurallar çeşitli şekillerde ve değişik amaçlarla kullanılsalar da temel amaç mali sürdürülebilirliğin sağlanması olmaktadır.
- * Denk Bütçe Kuralları; Bu kural tüm bütçe dengesinin yapısal veya konjonktürel olarak sağlanması ve borç-GSYİH oranının sınırlı bir seviyeye getirilmesi olarak tanımlanmaktadır. Birincil/ temel amaç borç sürdürülebilirliğin sağlanmaya çalışılmasıdır. Amaç borç faiz ödemelerinin düşürülerek kamu borcunun azaltılmasıdır.

Mali Kural Uygulama Türleri 2:

- * Borçlanma Kuralları; Temel hedef borcun GSYİH' ya oranının belirgin bir sınır değere getirilmesidir. Bu tarz bir kural borç hedeflemesi için en etkin yöntemken eğer kamu borçları tavanın altında ise maliye politikası için bir yöntem olarak etkinsiz olacaktır.
- * Harcama Kuralları; Temel hedef cari harcamalara GSYİH' nin bir yüzdesi olarak toplamda kalıcı bir sınır getirmektir. Bu tür bir kural borç sürdürülebilirliği ile doğrudan ilgili değilken borçlanma ve denk bütçe kuralları ile beraber kullanıldığında etkin bir yöntem olabilmektedir.

Mali Kural Uygulama Türleri 3:

- * Vergileme Kuralları; Gelire alt ve üst sınır getirerek toplam gelirin arttırılması hedeflenmektedir. Bu kurallarda harcama kısıtlaması içermediklerinden kamu borçlarının kontrolü ile sadece dolaylı olarak ilgilidirler (IMF, 2009, s.5).
- * Dolaylı Kurallar- Parasal Kurallar; Maliye politikası amaçlarına ek olarak ve onları desteklemek amacıyla uygulanan nominal çıpa ve enflasyon hedeflemesi uygulamaları bu kurallara örnek olarak gösterilebilir. Ayrıca Anayasal İktisat Teorisinin önerisi olarak anayasalara para basma sınırı getirilmesi gibi önerilerde mevcuttur. Bu tür bir uygulamanın uzun dönemli yüksek enflasyon yaşayan ülkeler için uygun olabileceği düşünülmektedir.

Mali Kuralların Sahip Olması Gereken Temel Özellikler 1:

- * IMF adına Mali Kurallarla ilgili 1998'de önemli bir çalışmaya imza atan ve birçok çalışmaya referans teşkil eden Kopits ve Symansky' e göre ideal bir mali kural;
- * İyi tanımlanmış,
- * Şeffaf,
- * Koşullara uygun-yeterli,
- * Tutarlı,
- * Basit,
- * Esnek,
- * Zorlayıcı,
- * Etkin olmalıdır (Kopits ve Symansky, 1998, S.18-19).

Mali Kuralların Sahip Olması Gereken Temel Özellikler 2:

- * Gerçekten de siyasi otoritenin ekonomi politikası konusundaki sınırlarını çizen bir yasanın son derece basit ve şeffaf hazırlanması bir zorunluluk olarak gözükmemektedir. Tekrar seçilme kaygısı taşıyan siyasetçiler için böyle bir kural, yasal zorunluluk olarak gözükmeli ve yaptırıma sahip olmalıdır. Sınırları belirleyen ve zorlayıcı bir kural olarak da ekonominin değişen yapısına karşı son derece esnek hazırlanmalıdır. Aksi takdirde beklenen fayda gerçekleşmeyecek, kurala verilen destek toplum nezdinde azalacaktır. Böyle bir durum ise yasal hatta anayasal bir zorunluluk olsa bile kuralın değiştirilmesi sonucunu doğuracaktır. Bu sebeple kural hazırlanırken herhangi bir eksikliğe yer verilmemesi oldukça önemlidir.

Türkiye’de Mali Kural: Kanun Tasarısının Değerlendirilmesi 1:

- * Ülkemiz uzun seneler boyunca verimsiz Kamu İktisadi Teşekküllerinin finansmanı, kamunun nispi olarak ekonomi içindeki payının artması gibi nedenlerin yanında, vergi kaçakları, kayıt dışı istihdam, yolsuzluklar vb. nedenlerle ortaya çıkan krizler sebebiyle yüksek bütçe açıkları ile yaşamak zorunda kalmıştır. Bu açıklar uzun dönemler boyunca kamu borçlanması ile kapatılmaya çalışılmış, ancak alınan bu borçlar verimli alanlarda kullanılmayınca kamu borçlarının sürdürülebilirliğinde sorunlar yaşamış, bu ise var olan borcu daha da arttırarak borç sarmalı içine girilmesine sebep olmuştur (Egeli, 2010, s.189-191). Ancak 2000 Kasım ve 2001 krizleri sonrası «Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı» ve sonrasında mali disiplinde yaşanan iyileşme ülkemizde son 10 senelik bir dönemde bütçe uygulamalarında da kendini göstermiştir.

Türkiye’de Mali Kural: Kanun Tasarısının Değerlendirilmesi 2:

- * 10 Aralık 2003 tarihinde kabul edilerek 2006 yılında tamamen yürürlüğe giren «5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu» ile birlikte de bazı fon uygulamaları dışında bütçe birliği sağlanarak, uluslar arası standartlarda karşılaştırmalara yer verecek bir bütçe uygulamasına geçilmiştir. Bu uygulamalar küresel mali krizin yaşandığı 2009 senesine kadar olan dönemde örtülüde olsa kurallı politikaların izlendiğine işaret etmektedir (Yükseler,2010,s.2-6). Ancak 2010-2012 dönemi için o dönemki «Devlet Planlama Teşkilatı» tarafından hazırlanan «Orta Vadeli Programda» «Mali Kural» uygulamasına geçileceği açıkça belirtilmektedir (Orta Vadeli Program, 2009, s.4). Böylece kamu mali yönetiminin belirlenen mali kuralla uyumlu bir şekilde yürütüleceği belirtilmektedir.

Türkiye’de Mali Kural: Kanun Tasarısının Değerlendirilmesi 3:

- * Böylece orta ve uzun vadeli olarak kamu kesimi açığının milli gelire oranının sürdürülebilir bir duruma getirilmesi amaçlanmaktadır. Mali Kural Kanun tasarısı Madde 4’te belirtildiği şekliyle, uygulamada esas alınacak temel ilkeler ise şu şekildedir;
- * Mali kuralın uygulanmasında basitlik, doğruluk, saydamlık ve hesap verilebilirlik esastır,
- * Mali kuralın uygulanmasına ilişkin veriler tam ve zamanında kamuoyuyla paylaşılır,

Türkiye'de Mali Kural: Kanun Tasarısının Değerlendirilmesi 4:

- * Bu Kanun kapsamındaki kuruluşların muhasebe ve raporlama işlemleri Avrupa Hesaplar Sistemi ve diğer uluslararası standartlarla uyumlu olarak yürütülür.
- * Genel yönetim kapsamına alınacak kuruluşların belirlenmesinde Avrupa Hesaplar Sistemi esas alınır.
- * Muhasebe ve istatistik yöntemlerinde önemli bir değişiklik yapılması halinde, kamuoyu zamanında bilgilendirilir ve geçmiş veriler yeni duruma uygun olarak raporlanır.

Türkiye’de Mali Kural: Kanun Tasarısının Değerlendirilmesi 5:

- * Kanun tasarısında belirlenen ilkelerin uluslar arası standartlarda belirtilen ilkelere yakın olduğu gözükmele beraber siyasi iradenin bu ilkelere uyumunun önemli olduğuna dikkat çekilmektedir. Daha önce belirtildiği gibi sınırları tam olarak çizilmemiş, esnek olmayan ve özellikler siyasi otorite tarafından benimsenmeyen mali kural uygulamasının başarılı olma şansı çok yüksek olmayacaktır. Mali kural uygulamasında ortaya çıkacak bir başarısızlık böyle bir uygulamadan kolay vazgeçilmesine yol açabilecektir.

Sonuç ve Deęerlendirme:

- * Son dönemde yaşanan küresel kriz, Maastricht Kriterleri gibi katı kurallar uygulayan Avrupa Birliği ülkelerinde dahi mali disiplinden ayrılana bilindiğini göstermiştir. Yunanistan, Portekiz, İrlanda ve İspanya gibi kriz yaşayan ülke örnekleri iyi değerlendirilmeli, mali kural uygulamasına her türlü problemin çözümü olarak bakmamak gerekmektedir. Mali kural, ekonomi politikasında bir çerçeve çizmede faydalı olabilmekte, ancak uygulama hataları ortaya çıkabilmektedir. Mali kural bu sebeple tüm olumlu ve olumsuz yönleri ile birlikte değerlendirilmelidir. Bu kuralı uygulayan bir çok gelişmiş ve gelişmekte olan ülkenin olmasının da deneyimlerin paylaşılması için önemli olduğu düşünölmektedir.

Kaynakça:

- * Aktan, C. C. (2010). İktisat Okulları Perspektifinden Kurallara Dayalı Ekonomi Politikası Yönetimi. C.C. Aktan, A. Kesik ve F. Kaya(Ed.). Mali Kurallar Maliye Politikası Yönetiminde Yeni Bir Eğilim: Vergi, Harcama, Borçlanma vs. Üzerine Kurallar ve Sınırlamalar (s. 32-45). Ankara: T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayınevi.
- * Dede, M.E. (2010). Anayasal İktisat Perspektifinden Maliye Politikası Kuralları ve Avrupa Birliği Ülkelerinde Uygulamanın İncelenmesi. Mesleki Yeterlilik Tezi, T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Ankara.

Kaynakça:

- * Egeli, H. (2010). Teoride ve Uygulamada Bütçe Politikası. İzmir: Altın Nokta Basım Yayın Dağıtım.
- * IMF. (December 2009). Fiscal Rules- Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances. Erişim: 02 Ekim 2011, <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2009/121609.pdf>
- * Kopits, G. (September 2001). Fiscal Rules: Useful Policy Framework or Unnecessary Ornament?. IMF Working Paper (WP/01/45).Erişim: 02 Ekim 2011, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2001/wp01145.pdf>

Kaynakça:

- * Kopits, G. ve Symansky, S. (1998). Fiscal Policy Rules [Elektronik Sürüm]. Washington DC: Occasional Paper162, International Monetary Fund.
- * Orta Vadeli Program. (2009). T.C. Resmi Gazete, 15430, 16 Eylül 2009.
- * T.C. Başbakanlık Kanunlar ve Kararlar Genel Müdürlüğü. (2010). Mali Kural Kanun Tasarısı. Erişim: 02 Ekim 2011, Türkiye Büyük Millet Meclisi Ağ Sitesi: <http://www2.tbmm.gov.tr/d23/1/1-0891.pdf>
- * Yereli, A.B. (2003). Ekonomik Özgürlükler ve Türkiye’de Devlet-Birey İlişkisi. Ankara: Gazi Kitabevi.
- * Yükseler, Z. (2010). Örtülü Mali Kuraldan Açık Mali Kurala Geçiş. Erişim: 02 Ekim 2011, <http://www.tcmb.gov.tr/yeni/iletisimgm/mali%20kural-zy.pdf>