

Türkiye’de Mali Kural Uygulamaları ve Bu Uygulamaların Vergi Gelirleri Üzerindeki Etkileri

Doğan Bozdoğan¹, Selçuk Buyrukoğlu²

Özet

Mali kural, makroekonomik anlamda genel mali performans göstergelerine getirilen daimi sınırlama şeklinde tanımlanabilir. Bugün dünyanın birçok ülkesinde esas olarak bütçeye, borçlanmaya, harcamalara ve gelirlere ilişkin bir büyüklük ya da makro göstergelerin belirli bir yüzdesi şeklinde getirilen sınırlamalara rastlamak mümkündür.

Türkiye’de maliye politikaları sıkı bir şekilde uygulanmaktadır. Bu politikalar içerisinde sayabileceğimiz mali kuralların vergi gelirlerini artırıcı bir unsur olduğu söylenebilir. Ancak mali kuralların uygulanması devletleri bağlayıcı bir yapıya bürümesi nedeniyle olumsuz etkiler de doğurabilmektedir.

Bu çalışmada, mali kural uygulamasının genel bir çerçevesi çizilerek, mali kuralların Türkiye’de uygulanmaya başladığı dönemden günümüze kadarki geçen süreçte kamu gelirleri ile alakalı mali kurallara ve bu kuralların vergi gelirleri üzerindeki etkilerine değinilecektir.

Anahtar Kelimeler: Mali kural, Türkiye, Vergi gelirleri.

Applications of the Financial Regulation in Turkey and the Effects on Tax Incomes of these Applications

Abstract

Fiscal rules, in macroeconomic sense, brought the overall financial performance indicators can be defined as a permanent restriction. Today in many countries of the World mainly the budget, borrowing, spending and income on the form of a size or a percentage of the limitations on macro indicators can be found in.

Fiscal policies have been implementing very Strict in Turkey. Fiscal rules counted in these policies, we can be said to be a factor to increase tax revenues. However, the implementation of fiscal rules produces a binding structure for states and this can procreate negative effects

¹ Arş.Gör., Gaziosmanpaşa Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fak. Maliye Bölümü, bozdogan_dogan@hotmail.com

² Arş.Gör., Pamukkale Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fak. Maliye Bölümü, selcuk349@hotmail.com

In this study, having drowed a general framework of the application of fiscal rules, during the period to the present day from the era that fiscal rules began to be implemented in Turkey, the fiscal rules connected with public revenues and the effect, on tax revenues of these rules will be discussed.

Key Words: Fiscal rules, Turkey, Tax revenues.

GİRİŞ

Ülke ekonomilerinin yaşanan mali ve ekonomik krizlerden kolay bir şekilde etkilenebilir duruma gelmesi söz konusu ülkelerin mali yönetimlerinin etkinliğinin sorgulanabilir hale gelmesine sebebiyet vermiştir. Bundan dolayı bu ülkeler kamu mali yönetimlerini yeniden ele almışlar ve maliye politikaları aracılığıyla bazı düzenlemeler yapmaya başlamışlardır. Oluşan bütçe açıkları, vergiler, harcamalar ve borçlara ilişkin yapılan düzenlemeler maliye politikalarında düzenlemeler anlamına gelen mali kuralların doğuşuna sebebiyet vermiştir. Bu kurallar ile kamu maliyesinin sürdürülebilirliğini sağlamak daha geçerli bir hal almıştır.

Mali kural genel olarak incelendiğinde denk bütçe kuralları, harcama kuralları, gelir kuralları ve borç kuralları olarak ön plana çıkmaktadır. Sayılan kurallar üzerindeki sınırlamalar olarak adlandırılan mali kural, hükümetlerin sadık kalmayı taahhüt ettikleri çerçevenin sınırlarını ortaya koymaktadır.

Özellikle IMF ile yürütülmekte olan 17, 18 ve 19. stand-by anlaşmaları ile ülkemizde de kendisini hissettiren mali kurallar 2008 yılının Mayıs ayında sona ermiştir. 19. stand-by anlaşmasının sona ermesi ile IMF ile ortak yürütülen mali yönetim düzenlemelerinde sona gelinmiştir. 2002 yılında kabul edilip yürürlüğe giren 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkındaki Kanun, 2003 yılında kabul edilip yürürlüğe giren 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile son olarak 2010 yılının ikinci yarısında TBMM Plan ve Bütçe Komisyonunda kabul edilen Mali Kural Yasa Tasarısı ile maliye politikasının kural bazlı yürütülmesi öngörülmektedir.

Bu çalışmada öncelikle mali kural kavramı ele alınacak olup daha sonra ise ülkemizde maliye politikası araçlarından vergilerin mali kural kapsamındaki düzenlemeleri ele alınacaktır. IMF ile mali kural niteliğinde yapılan stand-by anlaşmalarında vergilerle ilgili düzenlemelere ve yakın geçmişte kabul edilen Mali Kural Yasa Tasarısına da ayrıca değinilecektir.

1. MALİ KURALIN TANIMI

Mali kuralın çeşitli tanımları bulunmaktadır. Mali kural, bütçe dengesi, borç, harcama veya vergileme gibi mali bir göstergeye sınır koyan maliye politikası üzerindeki yasal veya anayasal sınırlama olarak tanımlanmaktadır. Bir başka deyişle, mali kurallar hükümetin politika seçeneklerine bağlayıcı bir sınırlama getiren düzenlemelerdir (Kennedy ve Rubbins, 2001: 2). Kopits ve Symansky (1998)'e göre mali kural, genel mali performans göstergelerinden bütçe açığı, borçlanma, kamu harcamaları ve vergi gelirleri gibi değişkenler üzerindeki nitelikli ve kalıcı sınırlamalardır. Hallerberg (2004)'e göre mali kural, bütçenin gelişimine katkının yanında düzenli bir bilgi akışına katkı sağlayan kurallara denir. Düzenlenecek olan mali kurallar hedefler açısından çok çeşitli olmasına rağmen, kural oluşturulurken genellikle dört yöntem benimsenmektedir. Bunlar; bütçe dengesi kuralları, borçlanmaya ilişkin kurallar, harcama kuralları ve gelirlere ilişkin kurallardır. Mali kurallar çok çeşitli amaçlar içermesine rağmen özellikle mali sürdürülebilirliğin üzerinde durmaktadır (IMF, 2009: 5). Sayılan bu kuralları aşağıda sıralanan şekilde türlere ayırmak mümkündür (Günaydın ve Eser, 2009: 55):

- Denk bütçe kurallarını, altın kuralı ve açık limitini kapsayan *açık kuralları* (Deficit rules),
- Toplam veya net kamu borcu üzerindeki sınırlamaları ifade eden *borç kuralları* (Debt rules),
- Toplam harcamalar (reel veya nominal olarak harcama büyümesi) veya belirli harcama sınıfları üzerinde bir tavan sınırı ifade eden *harcama kuralları* (Expenditures rules),
- Vergi yükü üzerine bir sınır koymayı veya dönem öncesinde beklenmeyen gelirlerdeki artışı dağıtmayı ifade eden *gelir kuralları* (Revenue rules).

Bunların yanında Türkiye maliye politikasındaki sıkı duruşunu korurken, kamu hizmeti ve alt yapısını geliştirmek ve takviyeler yapmak ile vergi sistemindeki bozuklukları gidermek gibi anahtar mali politikalarla da yüzleşmiştir (OECD, 2008, 49).

Konu itibariyle vergiler ve mali kural ilişkisi inceleneceği için vergi yükü üzerinde sınır koymayı veya dönem öncesinde beklenmeyen gelirlerdeki artışı dağıtmayı ifade gelire ilişkin kuralların tanımı ayrıntılı olarak verilecektir.

Anayasanın 73. maddesinin 3. fıkrasında “Vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülükler kanunla konulur, değiştirilir, kaldırılır.” ifadesine yer verilmiş olup, uygulamada verginin yasallığı ilkesi olarak adlandırılan bu ilke vergi, resim, harç ve benzeri kamusal güce dayalı bütün yükümlülüklerin yasayla düzenlenmesi zorunluluğunu öngörmektedir. Fakat bu yasal düzenlemelerle kamu gücüne devredilen vergiler ve bu vergilerin kullanılacağı alanlar, yönetenlerin bu haklarını kötüye kullanmaları sonucunda suiistimal edilebilmektedir. İşte gelir kuralları ile hedeflenen temel amaç, özellikle elde edilen vergi gelirlerinin şeffaf, tutarlı ve en önemlisi vasıflı alanlarda kullanılmasını sağlamaktır.

Literatürde anayasal iktisat görüşü olarak bilinen yaklaşıma göre, devletin ekonomik faaliyetlere ilişkin müdahalesinin anayasal hükümlere göre sınırlı olması gerekmektedir. Anayasal iktisat görüşüne göre, başta vergileme ve para basmak üzere, döviz kurları, faiz oranları ve kamu harcamalarında devlet otoritesi istediği gibi davranmamalıdır. Bu nedenle, anayasal iktisat, devlete veya onu yöneten siyasal iktidarlara yönelik sınırlamaları ifade etmektedir (Pehlivan, 2003: 59). Anayasal iktisat görüşü ve mali kurallardan özellikle gelir kuralları arasındaki ilişki ilerleyen kısımlarda ayrıntılı olarak ele alınacağından şimdilik sadece tanımlama ile yetinilmektedir.

2. MALİ KURALLARIN AMAÇLARI

1980- 1990 yılları mali disiplinin kendisini hissettirdiği, 1990’lı yılların başında bütçe açıkları ile borçlanma ihtiyacının arttığı ve enflasyonun yüksek seviyelere ulaştığı dönemler olmuştur. Bu süreçte kamu mali disiplini bozulmuş ve bütçe harcamalarının yarıya yakını tamamen parlamentonun gözetim ve denetimi dışında yapılmıştır (Kesik ve Bayar, 2010: 52). Özellikle 2001 kriziyle ihtiyaç haline gelen mali disiplin uygulaması ile mali kurallar kendisini göstermeye başlamıştır. 2001 yılı ile birlikte birçok mali reformda hayata geçirilmiştir. Hayata geçirilen bu reformlar ile özellikle denk bütçenin oluşumu, borçlanmaya ilişkin getirilen sınırlamalar, kamu gelirlerinin denetim ve gözetim ile vasıflı bir şekilde harcanması ön plana çıkmaktadır.

Maliye politikası kuralları olarak ta adlandırılan mali kuralların temel amaçları şu şekilde sıralanabilir (Kesik ve Bayar, 2010: 51; Ataç, 2006: 277-280):

- Mali disiplin, (Bütçe gelirleri ile mali harcamalar arasında denge sağlanabilir.)

- Kaynakların stratejik önceliklere göre dağıtımını ve kullanımı,
- Kamu hizmetlerinin sunumunda etkinlik ve verimliliğin sağlanması,
- Makroekonomik istikrar ve ekonomik büyümeyi sağlamak, (Emisyon yoluna başvurmadan enflasyonist ortamın engellenmesi ile istikrar sağlanabilir.)
- Enflasyon oranının düşürülmesi, (2001 yılında %88,6 olan enflasyon oranı 2009 yılı sonunda %6,53 ve 2010 yılı Ekim ayı itibariyle ise %8,62 olarak gerçekleşmiştir.)
- Bütçeye ilişkin düzenlemeler, (2001 yılında 39,5 milyar TL olan faiz dışı fazla 2010 yılının ilk 9 ayında 17,9 milyar TL olmuştur. Yine 2001 yılında 29 milyar TL olan bütçe açığı 2010 yılının ilk 9 ayında 21,3 milyar TL olarak gerçekleşmiştir.)
- Kamu maliyesinin sürdürülebilirliğini sağlamak.

Marshall (2003)'da uzun süreli mali sürdürülebilirliğin en büyük sonucunun sıkı mali disiplinden geçtiğine vurgu yapmaktadır.

7 Şubat 1992 tarihinde, Hollanda'nın Maastricht kentinde imzalanarak 1 Kasım 1993'de yürürlüğe giren Avrupa Birliği Antlaşmasında (Maastricht Antlaşması), Ekonomik ve Parasal Birliğin (EPB) aşamaları, bu aşamalarda izlenecek ekonomik ve parasal politikalar ve bu politikaların uygulanması için gerekli kurumsal değişiklikler ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Bu düzenlemeler çerçevesinde, EPB'nin gerçekleştirilmesi doğrultusunda, üye ülke ekonomileri arasındaki farklılıkların giderilebilmesini teminen, bazı makro büyüklükler açısından, "Maastricht Kriterleri" olarak adlandırılan yaklaşma kriterleri tespit edilmiş ve bunlara uyulmaması durumunda uygulanacak yaptırımlar belirlenmiştir (Dilekli ve Yeşilkaya, 2002: 1)

Ekonomik ve Parasal Birliği'nin üyelerine uygulamış olduğu mali kurallarda da maliye politikası araçları kullanılmış ve birçok alanda sınırlamalara gidilmiştir. Bu düzenlemelerin başında (Buti vd, 2007: 115-116);

- "Bütçe açıkları Gayrisafi Yurtiçi Hasıla (GSYİH)'nın %3'ünü aşamaz",
- "Kamu borçları GSYİH'nin %60'ını geçemez veya %60'ın altındaysa bu korunmaya çalışılır hatta aşağı indirgenmeye çalışılır". gelmektedir.

Bu kriterlerin yanında,

- Üye ülkelerde uygulanan uzun vadeli faiz oranları, 12 aylık dönem itibarıyla, fiyat istikrarı bakımından en iyi performansa sahip 3 ülkenin faiz oranını 2 puandan fazla aşmamalıdır.

- Son 2 yıl itibarıyla, bir üye ülkenin para birimi, diğer bir üye ülkenin para birimi karşısında devalüe edilmemiş olmalıdır.
- Toplulukta fiyat istikrarı bakımından en iyi performansa sahip üç ülkenin yıllık enflasyon oranları ortalaması ile, bir üye ülkenin enflasyon oranı arasındaki fark 1,5 puanı geçmemelidir gibi kriterlere de yer verilmiştir.

Maastricht kriterleri gereğince uygulanması gereken ve ülkelerin *müdahale* edebileceği şartlar ilk iki kriter olarak karşımıza çıkmaktadır. Bu kriterlere ilişkin verileri inceleyecek olursak, “Bütçe açıkları gayrisafi yurtiçi hasıla (GSYİH)’nın %3’ünü aşamaz” koşulu aşağıdaki şekilde de görüleceği üzere ülkemizde özellikle 2005 yılından itibaren sağlamıştır. Burada göze çarpan en önemli husus, krizin yaşandığı yıl olan 2001 yılından itibaren ciddi gelişimin yaşanmasıdır.

Tablo 1: Genel Yönetim Bütçe Açığı/GSYİH-AB Tanımlı (2001-2009)

Genel Yönetim Bütçe Açığı (AB Tanımlı, GSYH %)		
Yıllar	Gerçekleşen	Maastricht Kriteri
2001	24,5	3
2002	10,2	3
2003	9	3
2004	4,5	3
2005	0,6	3
2006	-1,2	3
2007	1	3
2008	2,2	3
2009	6,7	3

Kaynak: <http://www.hazine.gov.tr>

Maastricht kriterlerinden birisi olan genel yönetim bütçe açığı/GSYİH rakamları da 2001 yılında, krizinde etkisiyle, gayet yüksek olmasına karşın 2005 yılından itibaren düşüşe geçmiştir. Hatta, 2006 yılında bütçe fazla vermiştir. İstikrarlı göstergeler 2007 ve 2008’de de kendisini göstermiş ve AB tanımlı Genel Yönetim bütçe açığının GSYİH’ye oranı sırasıyla %1 ve %2,2 olarak gerçekleşmiştir.

Ülkelerin kendi müdahaleleri ile sağlayabileceği kriterlerden olan “Kamu borçları GSYİH’nın %60’ını geçemez veya %60’ın altındaysa bu korunmaya çalışılır hatta aşağı indirgenmeye çalışılır” koşulu da özellikle 2004 yılından itibaren sağlanmıştır.

Tablo 2: Brüt Kamu Borç Stoku/GSYİH-AB Tanımlı(2002-2010)

Brüt Kamu Borç Stoku (AB Tanımlı, GSYH %)		
Yıllar	Gerçekleşen	Maastricht Kriteri
2002	73,7	60
2003	67,4	60
2004	59,2	60
2005	52,3	60
2006	46,1	60
2007	39,4	60
2008	39,5	60
2009	45,5	60
2010	41,6	60

Kaynak: <http://www.hazine.gov.tr>

Tablo 2’deki verilere bakarak, Türkiye’nin Maastricht kriterlerini 2004 yılından itibaren sağladığını görmekteyiz. 2002 yılında AB tanımlı borç stoku %73,7 iken, bu oran 2004 yılında %59,3 olarak gerçekleşmiş ve kriterleri sağlamıştır. 2004 yılındaki bu gelişmenin arkasında yatan neden olarak, 2004 yılının son çeyreğinden itibaren reel faiz oranlarının tek haneli rakamlara düşmesi gösterilebilir. Bu oran 2008 yılına kadar düzenli bir düşüşe uğramış fakat 2009 yılında, Maastricht kriterleri çerçevesinde kalmak şartıyla, %45,5’e yükselmiştir.

Mali kuralın tanımında da belirtildiği gibi özellikle mali disiplin ve kamu maliyesinin sürdürülebilirliğini sağlamak mali kuralların temel gayesi konumundadır. Bu disiplin ve sürdürülebilirliği sağlamak amacıyla gelirler, harcamalar, bütçe denkliliği ve borçlanmaya ilişkin maliye politikası araçları ile istenilen hedeflere ulaşılmaya çalışılmaktadır.

Mali kuralların içeriği incelendiğinde öncelikle bütçe denkliliği, harcama sınırlamaları, gelirlerin vasıflı alanlarda kullanılması ve borçlanmanın belli bir sınırının olduğu hususlarına vurgu yapılmaktadır. Bu düzenlemelere ilişkin kuralların amaçlarını ayrı ayrı ele almakta fayda vardır. Buna göre,

(http://www.canaktan.org/Ekonomi/Kamu_Maliyesi/Yeni-Maliye/Kamu-Ekonomisi.htm.)

Bütçe ile ilgili mali kuralların amaçları:

- a) Denk bütçe ilkesi ile harcamaların gelirlere orantılı bir şekilde gerçekleşmesi,
- b) Bütçede gerçekleşen işlemlerin şeffaf ve açık bir şekilde gerçekleşmesi,
- c) Hiçbir belirsizliğe yer vermeden düzenlemelerin anayasaya uygun bir şekilde gerçekleşmesi.

Kamu harcamaları kurallarının amaçları:

- a) Toplam kamu harcamaları yükü miktar olarak anayasa ve/veya yasal kurullarla sınırlandırılarak verimsiz harcamaların önüne geçmek,
- b) Toplam kamu harcamalarını sınırlandırmak için denk bütçe yoluna başvurarak gelirlere göre harcama yaptırmak,
- c) Toplam kamu harcamalarının miktarını parlamentonun belli bir çoğunluğunun onayına sunmak,
- d) Kamu harcamalarının artışının ancak vergi artışı ile finanse edilmesi halinde parlamentoda onaylanabileceği anayasada bir kural olarak belirlenmesi. Böylece politik dışsal ekonomilere yer vermeyerek politikada gereksiz ve aşırı harcamaların önüne geçilmiş olur. Anayasal iktisat literatüründe bu duruma anayasal asimetri denilmektedir,
- e) Devletin görev ve fonksiyonlarının anayasada açık bir şekilde sınırlandırılması ile kamu harcamaları sınırlandırılmış olur,
- f) Merkez ile yerel yönetimler arasındaki gelir dağılımı anayasada belirli kriterlerde dağıtılarak gereksiz harcamaların önüne geçilmiş olur.

Vergilere ilişkin yapılan mali kuralların amaçları:

- a) Vergileme yetkisi denk bütçe sınırı ile sınırlandırılarak keyfi vergilemenin önüne geçmek,
- b) Anayasada toplam vergi yükünün sınırını belirterek bireyleri aşırı vergileme yükünden kurtarmak,
- c) Vergi konularını anayasada, istisnaları, muafiyetleri... anayasada açık bir şekilde belirterek bu konuların dışına çıkmamak,
- d) Vergi oranının anayasada açık bir şekilde belirtilmesi gerekmektedir.

Borçlanma ile ilgili mali kuralların amaçları:

- a) Toplam borç yükünü anayasada belirterek sınırsız borçlanmanın önüne geçmek,

- b) Borçlanmanın, parlamentonun belirli bir çoğunluğunun kararıyla gerçekleşmesi,
- c) Yerel yönetimlerin borçlanma yetkisini ve limitini anayasada açık bir şekilde belirlemek,
- d) Hazine'nin Merkez Bankası'ndan alacağı kısa avanslara kamu harcamalarının belli bir tutarındaki sınırı anayasada belirlemek olarak belirtilebilir.

Optimal vergi ve harcama sınırlamaları ise şu şekilde sıralanabilir:

- Vatandaşlar tarafından faaliyete geçirilen,
- Referandum aracılığı ile seçmenler tarafından onaylanan,
- Anayasal üstünlüğü olan,
- Geniş anlamda harcama ve gelirler açısından geçerli,
- Kamu harcamalarındaki büyümenin sınırının enflasyon ve nüfus artışının toplamı kadar olan (Clemens ve diğerleri, 2003: 6),
- Belediye faaliyetlerini (harcama ve gelir) içeren,
- Beklenen limit aştığında zorunlu vergi iadesi gerektiren,
- Devletin gelir toplama ve harcamalarının geniş kapsamlı olmasıdır (Clemens ve diğerleri, 2003: 6).

Yukarıda sayılan amaçlardan da net bir şekilde anlaşılacağı üzere bütün düzenlemelerin anayasa ile açık ve şeffaf bir şekilde gerçekleştirilmesi tüm amaçların temel dayanağı olmuştur.

2010 yılının ikinci yarısında TBMM Plan ve Bütçe Komisyonunda kabul edilen Mali Kural Yasa Tasarısı ile ülkemizde de yukarıda maddeler halinde belirtilen kamu mali yönetimindeki gelişmelerin kalıcı hale getirilmesi amaçlanmaktadır. Bu kapsamda oluşturulan mali kural, şeffaflık, basitlik ve hesap verebilirlik açısından uluslararası ve AB standartları gözetilmesi esaslarına dayanmaktadır. TBMM'de kabul edilen bu tasarı ile mali kurallar yasal bir zemine oturturulmuştur. Bu tasarıdan önce mali kural niteliğindeki IMF ile yapılan stand-by anlaşmaları ve AB'deki Maastrich anlaşması yasal bir dayanağı olmadığından dolayı kolay bir şekilde sapmalara sebebiyet vermekteydi. Bu durum ise kamu maliyesinin sürdürülebilirliğini ve mali disiplini zedelemiştir.

Özellikle 2001 yılında ülkemizin yaşamış olduğu ekonomik kriz ve 2008 yılında ABD'de doğup küresel bir boyut kazanan kriz birçok ülkenin ekonomilerinin bu tür sarsıntılara karşı gerek mikro gerekse makro açıdan

hazırlıksız olduğu gerçeğini ortaya koymuştur. Birçok ülkeyle birlikte bizim ülkemiz de ekonomilerini bu tür sarsıntılara karşı daha dayanıklı şekilde karşılamak için bazı yasal düzenlemeler yoluna gitmiştir.

Mali kuralların yaygınlaşmaya başladığı 1990'lı yıllardan bu yana mali kural uygulayan ülkelerin sayısı önemli ölçüde artmıştır. 1990 yılında mali kuralı uygulayan ülke sayısı 7 iken bu sayı 2009 yılı sonunda 90'a yükselmiştir. Bu kapsamda, ABD'de 1986 yılında uygulamaya konulan Gramm-Rudman-Hollings Kanunu, Avrupa Birliği'nde 1993 yılından itibaren uygulamaya konulan Maastrich Kriterleri, İngiltere'de 1998 yılından itibaren uygulanmaya başlayan Mali İstikrar Kanunu, Yeni Zelanda'da 1994 yılında uygulamaya konulan Mali Sorumluluk Kanunu, mali kural uygulamalarına örnek olarak verilebilir (Kesik ve Bayar, 2010: 49).

Kopits ve Symansky'e göre (Aktaran: Şengönül ve Sorgun, 2010: 10-11) günümüzde uygulanmakta olan mali kural politikaları, hem planlama hem de uygulama açısından oldukça çeşitlidir. Anglo-Sakson ülkeleri (Avustralya, Kanada, Yeni Zelanda ve İngiltere) uygulamada yoğunlaşırken, Avrupa Kıtası ve yükselen piyasa ekonomileri (Arjantin, Brezilya, Kolombiya, Peru, Hindistan gibi) genellikle sayısal değerlere (hedefler ve limitler) daha fazla yoğunlaşmışlardır.

Mali kural uygulamasının nicelik olarak bu denli artışı, mali kuralla hedeflenen amaçlara ulaşıldığının bir göstergesidir. Ülkemizde de 2001 yılında meydana gelen krizden itibaren düzenli kamu mali yönetim anlayışı ile harcama, bütçe, gelir ve borçlanmaya ilişkin gelişmeler kaydedilmiştir. Bu durum ise kuralların uygulanabilirliği açısından olumlu referanslar oluşturmaktadır.

3. ANAYASAL İKTİSAT PERSPEKTİFİNDEN MALİ KURALLAR VE TÜRKİYE'DE UYGULANAN KURALLAR

Anayasal iktisat teorisinin öncüsü olarak kabul edilen James Buchanan (Aktan, 2010: 310)'a göre anayasal iktisat, devletin ve dolayısıyla siyasal iktidarın harcama, vergilendirme ve borçlanma yetkilerinin sınırlandırılmasını savunan bir iktisadi yaklaşımdır (Işık vd, 2010: 2). Anayasal iktisat iyi bir sosyal düzen için bireysel özgürlükleri koruyacak anayasal-yasal ve kurumsal normların ve kuralların önemli ve gerekli olduğunu savunan bir liberal öğretilerdir (Aktan, 2010: 310). Anayasal İktisat, bireysel özgürlüklerin -sivil ve siyasal özgürlüklerin ve özel önemle ekonomik özgürlüklerin- korunabilmesi için

devletin ekonomideki rolünün, görev ve fonksiyonlarının ve aynı zamanda devletin güç ve yetkilerinin sınırlandırılmasını savunan bir liberal öğretilerdir (Aktan, 2010: 310).

Yukarıdaki tanımlardan da net bir şekilde anlaşılacağı üzere kuralların ve düzenlemelerin anayasal zemine oturtulması bu öğretinin en temel gayesidir. Dolayısıyla, anayasal ve/veya yasal bir zemine oturmayan düzenlemelerde bu düşünceden bahsedilemez. Bu düşünce sosyal ortamın gelişimi için hukuk kurallarının üzerinde durmaktadır. Kuralların olmadığı bir ortamda keyfiyet ve israf söz konusudur. Bu durumda da gerek ülke ekonomisi (makro ekonomi), gerekse bireylerin yaşam kalitesi ve gelirleri (mikro ekonomi) olumsuz etkilere maruz kalmaktadır. Yöneticilerin özellikle politik dışsallıklara sebebiyet verdikleri durumlarda yasal bir zemine oturtulan harcama politikası ile oluşan dışsallıklar ortadan kalkacak ve ülke ekonomisi bu durumdan olumlu yönde etkilenecektir. Ülke ekonomisinin yanında bireylerin sosyal refahlarındaki artış ta anayasal iktisat öğretisinin pozitif dışsallıklarındandır.

Bu çalışmada ele alınan mali kurallarında belirli bir yasal dayanağının oluşması hükümetlerin keyfi harcama yapmalarının önüne geçerek, ileriye dönük planlarının daha ciddi bir boyut kazanmasına sebebiyet verecektir.

3.1. Mevzuattaki Düzenlemeler

Ülkemizde 2002'de kabul edilip yürürlüğe giren 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkındaki Kanun ile 2003 yılında kabul edilip yürürlüğe giren 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu ile son olarak 2010 yılının ikinci yarısında TBMM Plan ve Bütçe Komisyonundan geçen Mali Kural Yasa Tasarısı kamu maliyesinin düzenlenmesi anlamında alınan en güncel ve ciddi yasal düzenlemelerdir. Şimdi sırasıyla bu yasal düzenlemelerde mali kural olarak hangi amaçların ortaya koyulduğu incelenecektir.

4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkındaki Kanun

- a) Malî yıl içinde bütçe kanununda belirtilen başlangıç ödenekleri toplamı ile tahmin edilen gelirler arasındaki fark miktarı kadar net borç kullanımı yapılabilir. Borç yönetiminin ihtiyaçları ve gelişimi dikkate alınarak, bu limit yıl içinde en fazla yüzde beş oranında artırılabilir. Bu miktarın da yeterli olmadığı durumlarda, ilâve yüzde beşlik bir tutar,

ancak Müsteşarlığın görüşü ve Bakanın teklifi üzerine Bakanlar Kurulu kararı ile artırılabilir. Bütçenin denk olması durumunda da borçlanma, anapara ödemesinin en fazla yüzde beşine kadar artırılabilir. Borçlanma limiti değiştirilemez.

- b) Malî yıl içinde sağlanacak garantili imkânın limiti, her yıl bütçe kanunlarıyla belirlenir.
- c) Çıkarılacak devlet iç borçlanma senetlerinin çeşitlerine, satış yöntemlerine, faiz koşullarına, vadelerine, basım ve ödemelerine ilişkin her türlü esasları ve bunlara ilişkin diğer şartları belirlemeye bakan yetkilidir.
- d) Türkiye Cumhuriyeti adına herhangi bir dış finansman kaynağından devlet dış borcu sağlamaya ve malî dış koşulları da dahil olmak üzere şartlarını tespit etmeye ve bu şartlar çerçevesinde malî yükümlülük altına girmeye bakan yetkilidir. Söz konusu Devlet dış borcuna ilişkin anlaşmalar ve ilgili dokümanlara dair her türlü hazırlık, temas ve müzakereler Müsteşarlık tarafından yürütülür ve sonuçlandırılır.

4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkındaki Kanun incelendiğinde 2001 krizine müteakip çıkarılmasının sonucu olarak ta özellikle borçlanma üzerine kurallar kendini göstermektedir. Çünkü 2001 yılında meydana gelen kriz ile birlikte yapılan iç ve dış borçların ülke ekonomisini ne derece sarstığı hissedilir bir şekilde kendisini Türkiye'nin ekonomi sayfalarına kazıtmıştır. Krizi tetikleyen tek unsurun iç ve dış borçlar olmadığını belirtmekte de fayda vardır.

5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu

- a) Madde 1. Bu Kanunun amacı, kalkınma planları ve programlarda yer alan politika ve hedefler doğrultusunda kamu kaynaklarının *etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde elde edilmesi ve kullanılmasını, hesap verebilirliği ve mali saydamlığı sağlamak üzere*, kamu mali yönetiminin yapısını ve işleyişini, kamu bütçelerinin hazırlanmasını, uygulanmasını, tüm mali işlemlerin muhasebeleştirilmesini, raporlanmasını ve mali kontrolü düzenlemektir.
- b) Mali saydamlığın sağlanması için gerekli düzenlemelerin yapılması ve önlemlerin alınmasından kamu idareleri sorumlu olup, bu hususlar Maliye Bakanlığınca izlenir.
- c) Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun

olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorundadır.

- d) Bakanlar, kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli kullanılması konusunda Başbakana ve Türkiye Büyük Millet Meclisine karşı sorumludurlar.
- e) Bakanlar; idarelerinin amaçları, hedefleri, stratejileri, varlıkları, yükümlülükleri ve yıllık performans planları konusunda her mali yılın ilk ayı içinde kamuoyunu bilgilendirirler.
- f) Bütçenin hazırlanması ve uygulanması esasında mali saydamlık, makroekonomik istikrar, sürdürülebilirlik, denklik, açıklık, doğruluk, ilke ve amaçlara uygunluk esastır.

5018 sayılı kanun ile daha ciddi önlemlerin alındığı görülmektedir. Bu kanun ile özellikle saydamlık, sürdürülebilirlik ve hesap verilebilirliğin üzerinde durulmuştur. Denk bütçe uygulaması da bu kanunda göze çarpan diğer önemli bir husustur.

Mali Kural Yasa Tasarısı

- a) Kanunun temel amacı, mali sürdürülebilirlik ve öngörülebilirlik ekseninde makroekonomik istikrarın kalıcı hale getirilmesi ve güçlendirilmesidir.
- b) Kanunda kullanılan bazı ibarelerin tanımlarına yer verilmek suretiyle uygulamada açıklık sağlanması amaçlanmıştır. Özellikle genel yönetim ve genel yönetim açığı tanımları ile uluslararası standartlara uygunluk vurgulanmış ve Maliye Bakanlığı, genel yönetim kapsamı ile ilgili kurumların görüşlerini alarak genel yönetim açığının hesaplanmasına ilişkin usul ve esasları belirlemeye yetkili kılınmıştır.
- c) Mali kuralın uygulanmasında esas alınacak temel ilkeler tanımlanmıştır. Bu maddeye göre;
 - Genel kurumsal yönetim ilkeleri gözetilerek basitlik, doğruluk, saydamlık ve hesap verilebilirlik tesis edilmekte,
 - Mali kuralın uygulanmasına ilişkin verilerin tam ve zamanında kamuoyuyla paylaşılması öngörülmekte,
 - Kanun kapsamındaki kuruluşların muhasebe ve raporlama işlemlerinin Avrupa Hesaplar Sistemi ve diğer uluslararası

standartlarla uyumlu olarak yürütüleceği ve genel yönetim kapsamına alınacak kuruluşların belirlenmesinde de benzer ilkenin uygulanacağı ifade edilerek uluslararası alanda verilerin ve kapsamın güvenilirliğinin artırılması sağlanmakta,

- Kanunun uygulanmasında kullanılan hesaplama ve raporlama işlemlerine ilişkin muhasebe sistemleri ve istatistiki yöntemlerde önemli bir değişiklik olması halinde kamuoyunun zamanında bilgilendirilmesi ve verilerin güvenilirliğinin ve karşılaştırılabilirliğinin artırılması amaçlanmaktadır.
- d) Mali kuralın nasıl uygulanacağı ve mevcut politika metinleri ile bütçe hazırlama sürecine nasıl dahil edileceği belirlenmiştir. Ayrıca, hesap verilebilirlik ve zamanında bilgilendirme ilkeleri çerçevesinde, maddenin beşinci fıkrası ile kuraldan sapma riskinin ortaya çıkması halinde neler yapılacağı açıkça belirtilmiştir. Bu çerçevede, ilgili idareler olan Maliye Bakanlığı, Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı ve Hazine Müsteşarlığınca müştereken tedbir alternatifleri hazırlanarak Ekonomi Koordinasyon Kurulunun başkanı olan Bakan tarafından Bakanlar Kuruluna sunulması öngörülmektedir. Böylece ilgili yılda oluşabilecek sapma riskinin zamanında bertaraf edilmesi ve hedeflerin tutturulması amaçlanmaktadır.
- e) Mali kural uygulamasında belirlenen tek istisna olağanüstü hal kapsamında genel yönetime dahil idarelerin bütçelerinden yapılacak ilave harcamalardır. Bilindiği üzere, 2935 sayılı Olağanüstü Hal Kanununun 3 üncü maddesinin birinci fıkrasının (a) bendi uyarınca tabii afet, tehlikeli salgın hastalıklar veya ağır ekonomik bunalım hallerinden birinin veya birden fazlasının yurdun genelinde veya bir veya birden fazla bölgesinde ortaya çıkması hallerinde Bakanlar Kurulu kararı ve Türkiye Büyük Millet Meclisinin onayı ile olağanüstü hal ilan edilebilmektedir. Bu hallerin tamamen kontrol dışı gelişen olaylar olduğu ve meclisin de sürecin içinde olduğu dikkate alınmıştır. Böyle bir duruma maruz kalındığında yapılacak ilave harcamalar genel yönetim açık tavanına eklenebilecektir.
- f) Mali kural uygulamasının raporlanmasına, denetimine ve istatistiklerinin derlenmesine ilişkin hususlar düzenlenmektedir. Bu çerçevede Orta Vadeli Program ve Mali Planın yayımını takip eden onbeş gün içinde Maliye Bakanı ile Devlet Planlama Teşkilatı

Müsteşarlığının bağlı olduğu bakanın, hazırlanan Plan ile ilgili olarak Türkiye Büyük Millet Meclisi Plan ve Bütçe Komisyonunu özel gündemli bir toplantıda bilgilendirmesi zorunluluğu getirilmektedir. Böylece, ilgili bakanların temel kamu maliyesi metni olan Orta Vadeli Program ve Mali Planı hesap verilebilirlik ve şeffaflık ilkesi çerçevesinde Türkiye Büyük Millet Meclisine bilgi vermesi ve bu şekilde Meclisin bütçe ve uygulanan politikalar üzerindeki etkisinin artırılması amaçlanmaktadır. Mali kural uygulama sonuçlarının zamanında ve tam olarak kamuoyu ile paylaşılması ve mali raporlama kalitesinin, kapsamının ve sıklığının artırılarak şeffaflığın sağlanması amaçlarıyla; Maliye Bakanlığı tarafından Mali Kural İzleme Raporunun, Hazine Müsteşarlığı tarafından KİT'lere ve diğer kamu işletmelerine ilişkin verilerin, Sosyal Güvenlik Kurumu koordinatörlüğünde ilgili idarelerden oluşan bir komisyon tarafından emeklilik ve genel sağlık sigortalarının uzun dönemli aktüeryal dengesine ilişkin hesaplamaları içeren raporların yayımlanması hükme bağlanmıştır. Sayıştay Başkanlığı mali kural uygulamasında denetim birimi olarak faaliyet gösterecektir. Böylece açıklanan verilerin doğru, güvenilir ve standartlara uygun olduğuna dair bağımsız bir denetim mekanizması sisteme dahil edilmiştir. Sayıştay Başkanlığı, Maliye Bakanlığınca hazırlanarak kamuoyuna duyurulacak olan Mali Kural İzleme Raporundaki yıllık gerçekleştirmelere ilişkin verilerin doğruluğunu, güvenilirliğini ve önceden belirlenmiş standartlara uygunluğunu değerlendirecek ve sonuçları Raporun yayımından itibaren kırk beş gün içinde kamuoyuna duyuracaktır.

- g) Mahsup ve terkin işlemlerinin bütçe ile ilişkilendirilmeden yapılmaması sağlanarak mali yönetimin saydamlığının artırılması amaçlanmaktadır.
- h) Çeşitli mevzuat ile getirilen özelleştirme gelirlerinin özel gelir kaydedilip otomatik ödenekleştirilmesi uygulamasının terk edilmesi ve böylece bütçeleme, muhasebeleştirme ve kamu mali raporlamasında saydamlığın artırılması amaçlanmaktadır.

Mali kural yasa tasarısının amaçlarından da anlaşıldığı üzere sürdürülebilir maliye politikası için basitlik, doğruluk, saydamlık, hesap verebilirlik ve kuruluşların muhasebe ve raporlama işlemleri ile kapsamının belirlenmesi gerekmektedir. Böylelikle mali kural ile vergi gelirlerinin

artırılması veya kayıt dışılığın önlenmesi gibi hedeflere ulaşmak mümkün olacaktır.

3.2. IMF ile Yapılan Stand-by Anlaşmaları

IMF ile Türkiye'nin arasındaki stand-by anlaşmaları 1961 yılına dayanmaktadır. İlk olarak 1 Ocak 1961 yılında yapılan stand-by anlaşması 31 Aralık 1961'de son bulmuştur. Son olarak 19.su düzenlenen bu anlaşmalarda göze çarpan önemli noktalardan birisi de 18 ve 19. stand-by anlaşmalarının kriz sonrası döneme denk gelmemesidir.

1999 ve 2001 yıllarında yaşanan krizlere ulusal çözüm bulamayan ülkemiz uluslararası bir örgüt olan IMF ile işbirliği yaparak krizin yaralarını sarmaya çalışmıştır. 1999-2008 döneminde IMF ile ülkemiz arasında 9 Aralık 1999, 18 Ocak 2002 ve 26 Nisan 2005 tarihlerinde gerçekleştirilen stand-by anlaşmaları ile bir takım düzenlemeler gerçekleştirilmiştir. IMF ile ortak yürütülen bu programlarda gözde çarpan husus, ülkelerin içinde buldukları kamu borcu problemini ve borç dinamiklerini sürdürülebilir hale getirmek için mali disiplinin önemine vurgu yapıldığı ve bu çerçevede faiz dışı fazla verilmesi suretiyle kamu sektörünün ayağını sağlamlaştırmaktır. 2006 Nisan 2005 yılında gerçekleştirilen 19. stand-by anlaşması da 2008 yılının Mayıs ayı ile birlikte son bulmuştur (Kaya, 2010, 385).

Bu kısımda IMF ile ortak yürütülen bu programlardaki mali kural niteliğindeki düzenlemelere yer verilecektir.

3.2.1. 17. Stand-by Anlaşması

1999-2002 yılları arasında uygulanan bu programda öne çıkan kurallar ve sonuçları şunlardır;

- 17. stand-by anlaşmasında belirtilen temel husus enflasyon sorunu ve bu sorunun Türk Lirasına olan güveni zedelediği, yüksek faizlere neden olduğudur. Bu durum ise yatırımları kalıcı değil spekülatif hale getirerek finansal sistemin işleyişini bozmaktadır.
- 1999'da kamu net borç stoku (GSMH'ya oranı) %61 olarak gerçekleşmiştir. 2000 yılında %58 hedefi aşılmış ve bu oran %57,1 olarak gerçekleşmiştir. Fakat 2001 krizi ilgili yıla ait %56,5 hedefini altüst ederek %90,4 gibi bir sonuca sebebiyet vermiştir. Bu durum ise hedeflerin tekrar üst limitlerden aşağıya çekilmesine sebep olmuştur. Nihayetinde 17. stand-by anlaşması ile 2002 yılında %54,8 olarak

hedeflenen kamu net borç stoku ancak %78,4 olarak gerçekleştirilmiştir.

- Konsolide kamu sektörü faiz dışı fazlası 2000 yılında 4.651 (Milyon TL) olarak gerçekleşirken 2002 yılında bu rakam 9.881 (Milyon TL) olarak gerçekleşmiştir.
- Kamu kesimi faiz dışı fazlası (GSMH'ya oranı) 1999 yılında %-2,5 iken yıllar itibarıyla bu oran gelişmiş ve 2002 yılında %4,4 olarak gerçekleşmiştir. Kamuoyu tarafından en çok bilinen hedef faiz dışı fazla olmasına rağmen diğer mali kurallardan gelir, harcama, borçlanma ve borç stoku kurallarına da örnekler arasında rastlanmaktadır.
- Dış borçlanma 1999 yılında 8.182 milyon USD olarak gerçekleşirken bu rakam 2000 yılında 19.082 olarak gerçekleşmiştir. 2002 yılında ise dış borçlanma rakamı 6.835 milyon USD olarak hedeflerin çok üstünde sonuçlanmıştır.
- Enflasyon oranı 2001 yılında %88,6 olarak gerçekleşmiş ve ekonomiyi derinden zedelemiştir. Bu oran 2002 yılında ise %30,8 olarak gerçekleşmiştir.
- IMF ile ileriki dönemlerde uygulanacak olan programlarda bir önceki dönemde uygulanan programın performans kriterlerine bakılarak hareket edilir. 17. stand-by anlaşmasındaki performans kriterleri ise şunlardır; kamu kesimi faiz dışı fazlası (GSMH'ya oran), konsolide kamu sektörü faiz dışı fazlası (Milyon TL), özelleştirme gelirleri dahil konsolide kamu sektörü faiz dışı fazlası (Milyon TL), konsolide bütçe faiz dışı fazlası (Milyon TL), konsolide bütçe faiz dışı harcamaları (Milyon TL), kısa vadeli dış borç stoku (Milyon USD), dış borçlanma (Milyon USD)'dir.
- Programda yer alan endikatif hedefler ise, programın başarısı için kritik önemi olan değişkenlerin izlenebilmesi için kullanılır, ancak bunlar hükümetin iradi politika araçlarıyla doğrudan kontrol edilebileceği değişkenler değildir. Bütçe dengesi büyük oranda faiz giderlerindeki değişimlerden doğrudan etkilendiği için endikatif değişkenlere verilebilecek güzel bir örnektir (Kaya, 2010: 386).

3.2.2. 18. Stand-by Anlaşması

Bu düzenlemenin 2001 krizinin hemen sonrasına denk gelmesi programı daha ciddi kılmıştır. Bir önceki programa göre hedefler daha da yükselmiş ve buna bağlı olarak gerçekleşme rakamlarında da bir artış görülmüştür. Mesela;

- 2002 yılında %4,4 olarak gerçekleşen kamu kesimi faiz dışı fazlası (GSMH'ya oran) 2004 yılı sonunda %7 olarak gerçekleşmiştir.
- Dış borçlanma 2004 yılında 8.928 (Milyon USD) olarak gerçekleşmiştir.
- 2002 yılında 9.881 (Milyon TL) olarak gerçekleşen Konsolide kamu sektörü faiz dışı fazlası 2004 yılında 27.812 (Milyon TL) olarak gerçekleşmiştir.
- 2004'de enflasyon oranı %13,84 olarak gerçekleşmiştir.
- Bütçe açığı 2002 yılında %11,6 iken 2004'de %5,4 olarak gerçekleşmiştir.
- Bu anlaşma ile yapısal reformların gerçekleştirilmesi, özelleştirmelerin hızlandırılması, ekonomideki büyüme potansiyelini artırma ve kaynakların daha etkin ve adil dağılımını sağlamakta temel amaçlar arasındadır.

3.2.3. 19. Stand-by Anlaşması

Anlaşma içeriği olarak kamu harcamalarının azaltılması, ihale, tütün ve borçlanma kanunlarının yasalaştırılmasının şart koşulduğu anlaşmadır. Kamu ihale yasası ile doğrudan katılımların serbest hale getirildiği, bankacılık alanında Ziraat ve Halk Bankasının özelleştirilmesini kapsadığı bir anlaşmadır. Bu kapsamda, 2007 yılı sonunda 8.898 (Milyon USD) özelleştirme geliri elde edilmiştir.

- Kamu kesimi faiz dışı fazlası 2007 yılı sonunda %4,4 (GSMH'ya) olarak gerçekleşmiştir.
- Dış borçlanma 2007 yılında 10.263 (Milyon USD) olarak gerçekleşmiştir.
- Konsolide kamu sektörü faiz dışı fazlası 29.183 (Milyon TL) olarak gerçekleşmiştir.

- 5018 sayılı kanunun 2006 yılı başından itibaren tam olarak yürürlüğe girmesiyle birlikte konsolide bütçeden, merkezi yönetim bütçesi kapsamına geçilmiştir.

17, 18 ve 19. stand-by anlaşmalarına göre IMF'nin uygun gördüğü ve Türkiye'nin çekmiş olduğu kredi miktarı aşağıdaki tabloda gösterilmiştir.

Tablo 3: IMF'nin Uygun Gördüğü ve Türkiye'nin Çektiği Kredi Miktarı (Milyon \$)

	Anlaşma Tarihi	Anlaşmanın Bitiş Tarihi	IMF'nin Uygun Gördüğü Miktar	Türkiye'nin Çektiği Miktar
17. stand-by	14 Aralık 1999	4 Şubat 2002	15,038.40	11,738.96
18. stand-by	4 Şubat 2002	3 Şubat 2005	12,821.20	11,914.00
19. stand-by	11 Mayıs 2005	10 Mayıs 2008	6,662.04	6,662.04

Kaynak:IMF, 2010.

2001 krizinde Türkiye ekonomisini yatalak hastaya benzeten otoriteler şimdilerde ,özellikle son üç yılda, ekonominin yataktan kalkarak yürümeye başladığını ve koşması için ise IMF gibi uluslararası kuruluşların desteğine ihtiyacının olmadığına vurgu yapmaktadır. Bu kapsamda 2008 yılından sonra 20. stand-by anlaşması yapılmamış olup, sorunun ulusal çözümleri aranmıştır.

4. MALİ KURAL UYGULAMALARININ FAYDALI VE ZARARLARI YÖNLERİ

Mali kurallar mali performansı ölçme gücüne sahip olan bazı göstergeler etrafında tanımlanan maliye politikası uygulamalarına getirilen daimi sınırlamaları ifade etmektedir. Mali kurallar ile getirilen sınırlamalar vergileri, vergileme yetkisini, harcama türlerini, bütçe açığını ve faiz dışı fazla borç stokunun büyüklüğünü denetim altına almayı amaçlamaktadır.

Mali kurallar, Keynezyen iktisat anlayışı gereği uygulanan iradi ve takdiri ekonomik politikalara alternatif olarak liberal perspektife dayalı yeni iktisat okulları tarafından gündeme getirilen bir seçenektir (Aktan, 2010:5). Bu

kurallar, uygulanma aşamasından önce ülkelerin ekonomik yapılarına göre, faydalı ve zararlı yönleri itibari ile dikkatlice analiz edilmelidir.

4.1. Mali Kural Uygulamalarının Faydaları

Dinamik süreçlerin yönetimi durağan kurallara bağlanamaz. Mali kuralın bu noktada kendini yenileyen ve değiştiren bir yapısının olması gerekir. Böylelikle vergi gelirlerinde artış beklentileri yüksek olacaktır. Bu şekilde esnek bir yapıya sahip olan mali kuralların uzun vadede mutlak fayda sağlayacağı açıktır.

Mali kurallar pek çok hükümetin uymak zorunda kaldığı ve sürekliliği olan kurallardır. Demokratik yönetimlerde iktidarların tekrar seçilme amacıyla uyguladıkları seçim ekonomileri yapısal bütçe açıklarının ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Siyasal karar alma mekanizması temelde kolektif karar almayı gerektirmektedir. Bununla birlikte siyasilerin kendi seçim bölgelerine öncelik tanımaları ve uzun vadede siyasi öngörüsüzlük kamu giderlerinde artışa neden olmaktadır. Mali kurallar iradi ve takdiri maliye politika uygulamalarının yol açtığı bu türden sapmaları ortadan kaldırmak için etkili bir araç olarak önerilmekte ve sanayileşmiş ülkeler başta olmak üzere çok sayıda ülkede uygulanmaktadır (Aktan, 2010:5).

Mali kural uygulamasının bir çok yararından bahsedilebilir. Bunlar(Aktan, 2010:5);

- Siyasi popülizmi engeller; Siyasetçilerin kendi çıkarlarına yönelik politik eğilimlerini sınırlandırmasıdır. Siyasetçiler yeniden seçilmek amacıyla sahip oldukları ekonomik ve bürokratik erki lehlerinde kullanma eğiliminde olabilir. Mali kural uygulaması bu noktada devreye girecek ve bu eğilimlere kısıt getirecektir.
- Mali disiplini sağlar; Mali disiplin mali ve parasal kurallar oluşturularak bütçe harcamaları ve gelirleri arasında bir denge sağlanarak oluşturulabilir.
- Makro-ekonomik istikrarın sağlanmasında da etkin bir rol oynar. Hükümetin tüm yurt içi kaynaklardan, özellikle de merkez bankasından borçlanmasına getirilen sınırlama ve yasaklamalar ile para yaratılması durdurularak enflasyonist baskıların temel kaynağı ortadan kaldırılabilir ve böylece istikrar sağlanabilir.

- Mali sürdürülebilirliği sağlar; Mali kurallar finansal piyasalarda uygun bir reel faiz seviyesinin sağlanmasında yardımcı olacaktır. Bu da özel yatırımlar üzerinde ki dışlama etkisini ortadan kaldıracaktır. Sonuç olarak mali kural mali sürdürülebilirlik açısından bir fayda sağlar.
- Hükümetlerin kredibilitesini artırır; Mali kural finansal piyasalarda uzun vadede etkin olacağından ve bu etkinliği ile güven tesis edeceğinden dolayı hükümetlerin kredibilitesini de arttıracaktır.

4.2. Mali Kural Uygulamalarının Zararları

Mali kural uygulamaları genel olarak fayda mekanizması ön planda görülen düzenlemeler olarak nitelendirilebilir. Bu düzenlemeler içerisinde mali kuralın zararlı olacağı yanlarda mevcuttur.

Bir ülke mali kural uygulamaları çerçevesinde bir yandan orta ve uzun vadeli program oluştururken diğer yandan değişik formüllerle program dışı harcamalara yönelirse söz konusu kurallardan sapmalar olacak ve beklentiler karşılanmayacaktır

(http://www.mevzuatbankasi.com/portal/konuk_yazarlar/mevzuat.asp?kategori=10&id=4428). Burada ortaya çıkan sonuç aslında doğrudan mali kuralın oluşturulmuş olduğu bir zarar değildir. Sadece mali kural uygulamalarına bağlı kalınmamasının bir sonucudur.

Mali kural uygulaması ile kamu harcamalarının kısıtlanması amaçlanmaktadır. Bu durumun vergi gelirlerini arttırmadan daha zor olduğu ihtimali dikkate alındığında maliye politikasının temel araçları olan bütçe, gider, gelir ve borçlanma politikalarının uygulanma sırasında değişiklik meydana gelebilir (Çolak, 2010:52).

Mali kural uygulamasının zararları yanlarından biriside bu kuralların doğrudan değil de dolaylı vergiler üzerine yoğunlaşmasıdır. Anayasal perspektifte dolaylı vergiler üzerine yoğunlaşan bir mali kural dizini vergi gelirleri ve temel politika önceliklerinin dizaynı konusunda sorunlara neden olabilir.

5. GELİRLERE İLİŞKİN KURALLAR

Vergi yükü üzerine bir sınırlamayı ifade eden gelir kuralları 1870-1890 yılları arasında çıkarılmış ve emlak vergilerinin oranlarının sınırlandırılması üzerinde yoğunlaşmış olan bir kuraldır. Bu yıllarda Amerika'da uygulanmaya

başlayan bu sınırlamalardan 33 eyalet özel ve/veya genel vergi oranı sınırlaması olarak etkilenmişlerdir. Bu limitler yerel yönetimlerin özel teşebbüs finansmanına, özellikle demiryolu genişletmeye ve kişisel menfaatlere karşı tepki olarak ortaya çıkmıştır (Rosentraub ve diğerleri, 1995: 11).

Amerika'da öne sürülen gelirler politikasına ilişkin sınırlamalar ise şu şekildedir (Joyce ve Mullins, 1991: 241) :

- Genel emlak vergisi oranları limitleri,
- Belirli emlak vergisi oranları limitleri,
- Emlak vergisi artırımı sınırları,
- Genel gelir sınırları,
- Vergilemeye ilişkin alınan önlemlerde açıklık ve doğruluk.

Bu sınırlamadaki temel amaçlar ise, vergi mükelleflerinde vergi bilincini artırmak ve vergi mükellefiyetine katılım için bir fırsat sağlamak ile yerel yönetimlerde doğru vergi artışları sorumluluğu kazandırmaktır (Rosentraub ve diğerleri, 1995: 49). Yine vergi oranlarını sınırlamaya yönelik sayılabilecek sebepler arasında seçmen desteğini almaya yönelik partizanca davranışların önüne geçmekte sayılabilir (Rosentraub ve diğerleri, 1995: 57). Seçmenler özellikle yerel yönetimlerin toplama yetkisine sahip olduğu emlak vergisi oranlarında, emlak vergisi harçlarında, gelirlerinde ve harcamalarındaki sınırlamaları desteklemektedir (Shadbegian, 1999: 221-222). Bilindiği gibi emlak vergileri söz konusu mülkün tespit edilen değeri üzerinden alınmaktadır. Emlak fiyatlarının yükselmesi ise, bir yandan emlak sahiplerinin memnun olmalarını sağlamakta iken, diğer yandan emlak vergisi miktarını artırdığı için hoşnutsuzluklara neden olmaktadır. Emlak vergisindeki artışları durdurmak amacıyla uygulanan vergi sınırlamaları bireysel vergi ödemelerindeki sınırlamalara örnek teşkil etmektedir (Holcombe, 1999: 5).

Mali kurallar içerisinde bütçe, borçlanma ve harcama kuralları kadar gelir kuralları da önemli yere sahiptir. Ülkemizde de gelir kuralları ile hedeflenen temel amaçların uygulamaları şu şekilde sıralanabilir:

4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkındaki Kanun kapsamında;

a) Müsteşarlıkça ihraç edilen devlet iç borçlanma senetlerinin faiz ve anapara ödemeleri ile 6 ncı maddenin son fıkrasında yer alan malî servis anlaşmasında yer alacak ödemeler ve bunların dışında kalan diğer Devlet iç borçları ile ilgili gider, işlemler ve kâğıtlar, 193 sayılı Gelir Vergisi Kanunu ile 5422 sayılı

Kurumlar Vergisi Kanunu hükümleri saklı olmak koşulu ile her türlü vergi, resim, harç ve fondan istisnadır,

b) Müsteşarlık tarafından borçlu sıfatıyla veya Hazine garantileri ile sağlanan;

- Program kredisi ve proje kredilerinin temini, ikrazı, devri, tadili veya uzatılmasına ilişkin işlemler ve kâğıtlar,

- Uluslararası sermaye piyasalarında kullanılan finansman araçları ile yapılacak borçlanma anlaşmalarında öngörülen ödemeler, işlemler ve kâğıtlar ve bu piyasalarda ihraç edilen menkul kıymetler,

- Devlet dış borçlarının uluslararası sermaye piyasalarında kullanılan türev ürünler dahil olmak üzere her türlü finansal araçlar vasıtasıyla yönetilmesine veya yeniden yapılandırılmasına ilişkin anlaşmalarda öngörülen işlemler ve kâğıtlar,

- **(Ek: 17/9/2004-5234/22 md.)** Devlet dış borçları ile ilgili kredi anlaşmalarında öngörülen bütün ödeme ve işlemler (dış proje kredileri çerçevesinde yapılacak ödemeler dahil, kredilerin kullanımları hariç), her türlü vergi, resim, harç ve fondan istisnadır.

5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu kapsamında;

a) İlgili kanunun 36. maddesinde gelir politikaları ve ilkeleri başlığı altında Maliye Bakanlığı, gelir politikaları ve uygulamaları konusunda ilkelerini, amaçlarını, stratejilerini ve taahhütlerini her mali yıl başında kamuoyuna duyurur,

b) Mükellef ve sorumlulara vergi, resim, harç ve benzeri mali yükümlülüklerini kolayca yerine getirebilmeleri için gerekli hizmetler sağlanır,

c) Mükellef ve sorumluların vergiye uyumu teşvik edilir,

d) Hakların korunması ve yükümlülükler konusunda mükelleflerin bilgilendirilmesi için ilgili idareler tarafından gerekli önlemler alınır.

e) İç kontrol sistemi ile kamu gelir, gider, varlık ve yükümlülüklerinin etkili, ekonomik ve verimli bir şekilde yönetilmesini,

f) Sayıştay tarafından yapılacak dış denetim ile kamu idarelerinin gelir, gider ve mallarına ilişkin mali işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olup olmadığının tespiti edilir.

IMF ile yapılan stand-by anlaşmalarında da gelir kuraları açısından özelleştirmelerden elde edilecek gelirlere vurgu yapılmaktadır. Özelleştirme gelirlerinin dışında;

- a) 1999 Marmara depremi gibi durumlarda ihtiyaca binaen ek vergi uygulamasına gidilmiş ve belirli dönemlerde bir defalık gelirlere ağırlık verilerek kamu finansman yapısı güçlendirilmeye çalışılmıştır.
- b) Gelir, kurumlar ve katma değer vergisi mevzuatında çeşitli düzenlemelere gidilmiş, 4760 sayılı Özel Tüketim Vergisi Kanunu 1 Ağustos 2002 tarihinde yürürlüğe konulmuş ve bu alandaki dağınık uygulamalar belirli bir sistematik dahilinde yeniden düzenlenmiş, 5345 sayılı kanunla Gelir İdaresi Başkanlığı kurularak Gelir İdaresi yarı otonom bir konuma dönüştürülmüştür (Kaya, 2010: 392),
- c) 4811 sayılı kanunla 2003 yılında vergi affı ve 5458 sayılı kanunla 2006 yılında sosyal güvenlik prim borçlarının yeniden yapılandırılması uygulamasına gidilmiştir.

6. TÜRKİYE'DE UYGULANAN MALİ KURALLARIN VERGİ GELİRLERİNE ETKİSİ

Özellikle bütçe açığı ve kamu borçlarına yön verilmesi şeklinde karşımıza çıkan mali kuralların istenilen sonuçları vermesi açısından vergi gelirlerinin etkisi oldukça fazladır. Çünkü, arzulanan seviyeye ulaşan vergi gelirleri hem kamu borçlarının finansmanı hem de bütçe açığının azaltılması adına önemli bir araçtır.

Tablo 4: GSYİH, Genel Bütçe Vergi Gelirleri ve Vergi Gelirleri Yüğü (Bin TL)

Yıllar	GSYM (1998 Bazlı) (1)	Vergi Gelirleri (*) (2)	Vergi Yüğü (%) (2/1)
2002	350.476.089	65.188.479	18,6
2003	454.780.659	89.893.112	19,8
2004	559.033.026	111.335.368	19,9
2005	648.931.712	131.948.778	20,3
2006	758.390.785	151.271.701	19,9
2007	843.178.421	171.098.466	20,3
2008	950.534.251	189.980.827	20,0
2009	952.558.579	196.313.308	20,6
2010	1.105.101.110	235.686.590	21,4

Kaynak: GİB, 2011: 110.

(*) 2006-2010 Yılları Bütçe Kanunu'nda Mahalli İdare ve Fon Payları ile Red ve İadeler dâhil olduğundan, Vergi Gelirleri rakamlarında da Mahalli İdare ve Fon Payları ile Red ve İadeler dâhildir.

NOT : 2008-2010 Yılları Vergi Gelirleri içerisindeki Gelir Vergisi Tevkifat rakamına Asgari Geçim İndirimi tutarı dâhildir.

Tablo 4'den de görüleceği üzere, özellikle 2002 yılında yürürlüğe giren 4749 sayılı kanunla birlikte vergi gelirlerinde gözle görülür bir artış yaşanmıştır. 2003 yılında vergi gelirleri bir önceki yıla nispeten %37,8 oranında artış göstermiştir. Tablo 4'de yer alan vergi gelirleri verileri incelendiğinde ise artışın sadece 2003 yılına has olmadığı ve 2010 yılına kadar kademeli olarak devam ettiği görülmektedir. Tablo 4'de göze çarpan bir diğer önemli nokta ise, 2002 yılından itibaren vergi gelirlerindeki artışa paralel olarak GSYİH'da da artışların gerçekleşmesidir. Bu durum ise vergi gelirlerindeki artışın GSYİH'nın artışını olumlu yönde etkilediğini göstermektedir.

SONUÇ ve ÖNERİLER

Sürdürülebilir maliye politikası, şeffaf, basit ve anlaşılır politikaların eksikliği, ülkeleri maliye politikalarını kullanarak bir takım düzenleme yapma zorunluluğuna itmiştir. Ülkemizde de gerek kanunlarla gerekse uluslararası platformda bir takım düzenlemeler yıllar itibariyle kendisini göstermiştir. Bu düzenlemelerin nihai amacı ise mali disiplinin sağlanarak maliye politikasına olan güveni artırmaktır.

Bu kapsamda ülkemizde 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkındaki Kanun, 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, IMF ile ortaklaşa yürütülen stand-by anlaşmaları ve son olarak Mali Kanun Yasa Tasarısı ile bir takım düzenlemelere gidilmiştir. Yapılan bu düzenlemelerin bir kısmı yürürlüğe girdikleri dönem itibariyle farklı kurallar üzerinde yoğunlaşabilmektedir. Örneğin, 2002 yılında yürürlüğe giren 4749 sayılı kanun 2001 krizini müteakiben yürürlüğe girdiği için borçlanma ağırlıklı kuralları içermektedir. Son olarak kabul edilen mali kural yasa tasarısı ise bütçe denkliliği üzerine yoğunlaşmış olmasına rağmen gelir, harcama ve borçlanma kurallarını alanlarında da düzenlemeler içermektedir.

Gelir kuralları olarak kabul edilen bir takım düzenlemeler ise kamu gelirlerine ait düzenlemeleri içermektedir. Özellikle kamu gelirleri içerisinde en büyük paya sahip vergileri ilgilendiren bu düzenlemeler kamu gelirlerini artıcı nitelikte olabileceği gibi azaltıcı nitelikte de olabilir. Yine kamu gelirlerini

ilgilendiren bir diğer düzenleme olan özelleştirmelere de bu kurallara içerisinde rastlamak mümkündür.

Gelir, harcama, borçlanma ve bütçe aracılığıyla ekonomiye müdahale aracı olan mali kuralların aşağıda belirtilen bir takım sonuçları doğuracağı düşünülmektedir;

1- Bürokrasi artacak,

2- Gerçek anlamda hesap verilebilirlik, verimlilik, etkinlik, makro ekonomik istikrar ve ekonomik büyüme sağlanamazsa, vergi mükelleflerinde vergi bilincini artırmayı ve vergi mükellefiyetine katılımı amaçlayan gelir kuralları açısından zedeleyici bir durum oluşacaktır. Bundan dolayı mali kuralların başarılı olarak uygulanabilmesi için kuralların kamuoyu tarafından yeterince anlaşılması gerekmektedir.

3- 4749 ve 5018 gibi değişikliklere açık olmayan bir mali kural yasa tasarısı hazırlanmalıdır.

4- Mali kuralların taşınması gereken özellikler olan iyi tanımlanmışlık, şeffaflık, basitlik, esneklik, uygunluk, tutarlılık, uygulanabilirlik ve etkinlik özellikleri gerçekten bir arada uygulanabilecek midir? Yoksa 4749 ve 5018 sayılı kanunlar gibi mali kural yasa tasarısı da ileride yamalanarak yeni bir yasanın alt zeminini mi oluşturacaktır?

5- Mali kurallardan birisi olan bütçe kuralları ile bütün kurumların bütçeleri önceden belirlenecek veya belirli bir açık limitini kapsayacak şekilde hazırlanacaktır. Fakat cari nitelikli harcama kalemi olan ve beşeri sermayenin gelişimine katkı sağlayacak olan eğitim, sağlık ve araştırma-geliştirme harcamaları gibi kalemlerde bu kapsamda değerlendirilecektir. Altın kural olarak kabul edilen mali kurallarda bu tür beşeri sermayeyi artıracak olan yatırımlar istisna kapsamı alınmalıdır. Böylece, sadece makroekonomik göstergelere bağlı kalınmaksızın beşeri sermaye tarzındaki değişkenlerle de ekonomik büyüme sağlanabilecektir.

6- Mali kuralların bir özelliği olan şeffaflık noktasında; özellikle kamu borçlanmaları şeffaf bir şekilde dizayn edilmelidir. Mesela, göstergelerde toplam kamu harcamalarının yanında faiz dışı harcama düzeyine de yer verilmelidir. Aynı zamanda bu tutarların oransal olarak karşılıkları da ilgili göstergelerde bulunmalıdır. Böylece kamu harcamaları daha açık bir şekilde analiz edilmiş olacaktır.

7- Mali kuralların ekonomik göstergelerin gelişimine katkı sağlayacağı bir gerçektir. Fakat mali kuralların “Performansa Dayalı Prim” gibi kamu

hizmetini ve kamu gelirlerini tetikleyen oluşumlarla desteklenmesi daha yerinde olacaktır. Örneğin; ülkemizde, partizan düşünce ile kamu kurumlarına yerleşen kamu görevlilerinin sayısı küçümsenemeyecek düzeydedir. Bu durum karşısında görevini bile bilmeyen kamu çalışanlarını belirli kriterlere bağlı olarak ödüllendirerek, kamu kurumlarında performansı ve böylelikle de dolaylı yoldan kamu gelirlerini artırma yoluna gidilebilir.

8- Mali kuralların etkinliğini izleme ve denetleme noktasında bağımsız veya yarı bağımsız kurullar olmalıdır. Böylelikle de hedeften kaçış noktalarına karşı yapılan ayarlamalar baskı altında olmadan nitelikli olarak analiz edilebilecektir.

9- Mali kurallara uyulmaması durumunda belirli yaptırımlar olmalıdır. Bu yaptırımlar aleyhte adli ve idari yaptırımlar olabileceği gibi finansal (maddi) yaptırımlarda olabilir. Bu durum kuralların niteliğini olumlu yönde etkileyecektir.

Özellikle yukarıda sayılan öneri ve bulgular dikkate alınarak, gerek hukuki alt yapısı ve gerekse de uygulama alanı doğru bir şekilde oluşturulup uygulamaya konulacak yeni yaptırımlar niteliğindeki mali kuralların olumlu sonuçlar doğuracağı açıktır. Bunun en güzel örneğini Türkiye'nin 2002-2010 yılları arasındaki vergi gelirlerindeki mali kural bazlı artışlardır.

KAYNAKLAR

- Aktan, C.C. (2010), Anayasal İktisat Felsefesi, Ekonomi Politikasının Anayasası ve Mali Kurallar, C. C. Aktan, Kesik, A. ve F. Kaya, (ed.), Mali Kurallar Maliye Politikası Yönetiminde Yeni Bir Eğilim: Vergi, Harcama, Borçlanma vs. Üzerine Kurallar ve Sınırlamalar, (ss.309-319). TC Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Yayın No: 2010/408, Ankara.
- Aktan, C.C., Ekonomik Düzenin Sağlanmasına Yönelik Optimal Mali ve Parasal Kuralların Tasarımı, http://www.canaktan.org/Ekonomi/Kamu_Maliyesi/Yeni-Maliye/Kamu-Ekonomisi.htm.(26.11.2010).
- Aktan, C.C. (2010), Kurumsal Maliye Politikası ve Mali Kurallar, <http://www.ceis.org.tr/dergi/2011ocak/makaleI.pdf>, (26.12.2011).
- Ataç, B. (2006), Maliye Politikası, ETAM A.Ş. Matbaa Tesisleri, Eskişehir.

- Buti, M., Martins, J.N. ve Turrini, A. (2007), From Deficits to Debt and Back: Political Incentives Under Numerical Fiscal Rules, CESifo Economics Studies, Vol. 53, No. 1, February, 115- 152.
- Clemens, Jason. vd. (2003), Tax and Expenditure Limitations The Next Step in Fiscal Discipline, The Fraser Institute.
- Çolak, M. (2010), “Mali Kural ve Vergi Gelirlerine Etkisi”, Yaklaşım Dergisi, Sayı: 208, s.48-52.
- Dilekli, S.,Yeşilkaya, K.(2002), Maastricht Kriterleri, www.dpt.gov.tr/DocObjects/Download/2976/kriter.pdf , (31.12.2010).
- GİB (2011), Faaliyet Raporu 2010.
- Günaydın, İ., Eser, L.Y. (2009), Maliye Politikasındaki Yeni Trend: Mali Kurallar, Maliye Dergisi, Sayı 156, 51-65.
- Hallerberg, M., Strauch R., Von Hagen J. (2004), “ The Desing Of Fiscal Rules and Forms Of Governance In European Union Countries, European Central Bank Working Paper Series ”, No. 419, Frankfurt.
- Holombe, Randall, G. (1999), Vergileme Yetkisinin Sınırları, Özgür Saraç (Çev.),http://www.canaktan.org/ekonomi/anayasal_iktisat/diger_yazilar/sarac-holcombe-vergileme-yetkisi.pdf (26.07.2008).
- IMF (2009), Fiscal Rules-Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances, Prepared by the Fiscal Affairs Department.
- IMF (2010), Turkey: Financial Position in the Fund as of October 31, 2010, <http://www.imf.org/external/np/fin/tad/exfin2.aspx?memberkey1=980&date1Key=2010-10-31> (05.12.2010)
- Işık, A., Sakal, M., Meriç, M. (2010), Anayasal İktisat Teorisi ve Mali Kurallar: Türkiye’de Uygulanabilirliği, Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Sayı:2, Cilt: 15, 1-25.
- Joyce, G. Philip ve Mullins, R.Daniel (1991), The Changing Fiscal Structure of the State and Local Public Sector: The Impact of Tax and Expenditure Limitations, Public Administration Review, Vol. 51, No. 3. (May-Jun.,1991), pp.240-253.
- Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkındaki Kanun (2002), Resmi Gazete, 24721, 9 Nisan 2002.
- Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (2003), Resmi Gazete, 25326, 24 Aralık 2003.
- Kaya, F. (2010), Türk Kamu Mali Yönetiminde Örtük Mali Kurallar ve Ülke Tecrübelerinin Değerlendirilmesi, C. C. Aktan, Kesik, A. ve F. Kaya,

- (ed.), Mali Kurallar Maliye Politikası Yönetiminde Yeni Bir Eğilim: Vergi, Harcama, Borçlanma vs. Üzerine Kurallar ve Sınırlamalar, (ss.380-405), TC Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Yayın No: 2010/408, Ankara.
- Kennedy, S., Robbins, J. (2001), “ The role of Fiscal Rules in Determining Fiscal Performance”, Department of Finance Working Paper, No. 16.
- Kesik, A., N. Bayar. (2010), Uluslararası Uygulamalar Işığında Mali Kurallar ve Mali Disiplin, C. C. Aktan, Kesik, A. ve F. Kaya, (ed.), Mali Kurallar Maliye Politikası Yönetiminde Yeni Bir Eğilim: Vergi, Harcama, Borçlanma vs. Üzerine Kurallar ve Sınırlamalar, (ss.46-62). TC Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Yayın No: 2010/408, Ankara.
- Kopits, G., Symansky, S. A. (1998), Fiscal Policy Rules, IMF Occasional Paper, No: 162, Washington DC.,
- Marshall, Jorge (2003), Fiscal Rule and Central Bank Issues in Chile. Basel, BIS Papers No. 20. <http://www.bis.org/publ/bppdf/bispap20f.pdf>, (03.12.2010).
- OECD (2008), Economic Survey: Turkey, Volume 2008/14 July.
- Pehlivan, O. (2003), Kamu Maliyesi, Derya Kitabevi , Trabzon.
- Rosentraub Mark S. vd. (1995), Tax And Expenditure Limits on Local Governments, Center for Urban Policy and the Environment Indiana University, Advisory Commission on Intergovernmental Relations, An Information Report.
- Shadbegian, Ronald J. (1999), The Effect of Tax and Expenditure Limitations on the Revenue Structure of Local Government, 1962–87, National Tax Journal, Vol 52, No:2, pp.221-238.
- Şengönül, A., Songur, M. (2010), Türkiye’de Mali Kural: Olsaydı yada Olacaksa, Seta Analiz, Sayı 29, 4-22.
- Seviğ, V. (2010), http://www.mevzuatbankasi.com/portal/konuk_yazarlar/mevzuat.asp?kategori=10&id=4428, E.T.20.01.2012.
- www.dpt.gov.tr