

# **MALİ ALAN VE MALİ KURAL İLİŞKİSİ**

**Pamukkale Üniversitesi**

**Sosyal Bilimler Enstitüsü**

**Yüksek Lisans Tezi**

**Maliye Anabilim Dalı**

**Maliye Programı**

---

**Süleyman KASAL**

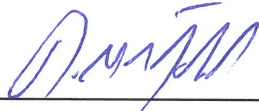
**Danışman: Doç. Dr. Özay ÖZPENÇE**

**Nisan 2017**

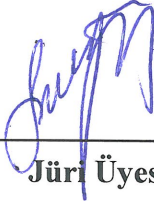
**DENİZLİ**

## YÜKSEK LİSANS TEZİ ONAY FORMU

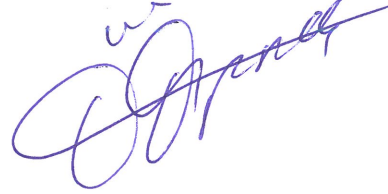
..Maliye..... Anabilim Dalı, ..Maliye..... Bilim Dalı öğrencisi Süleyman Kasal..... tarafından Doç. Dr. Özy. Özpençe yönetiminde hazırlanan..... Mali Alan ve Mali Kural ilişkisi..... başlıklı tez aşağıdaki jüri üyeleri tarafından 7/4/2017 tarihinde yapılan tez savunma sınavında başarılı bulunmuş ve Yüksek Lisans Tezi olarak kabul edilmiştir.



Jüri Başkanı



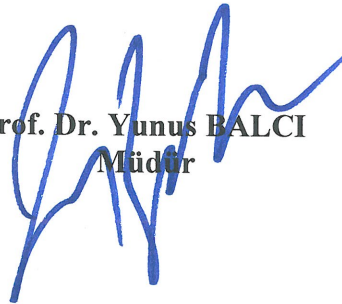
Jüri Üyesi



Jüri Üyesi

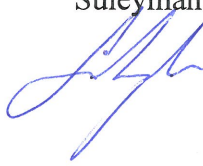
Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yönetim Kurulu'nun 13/04/2017 tarih ve 16/06.. sayılı kararıyla onaylanmıştır.

Prof. Dr. Yunus BALCI  
Müdür



Bu tezin tasarımı, hazırlanması, yürütülmesi, araştırmalarının yapılması ve bulgularının analizlerinde bilimsel etiğe ve akademik kurallara özenle riayet edildiğini; bu çalışmanın doğrudan birincil ürünü olmayan bulguların, verilerin ve materyallerin bilimsel etiğe uygun olarak kaynak gösterildiğini ve alıntı yapılan çalışmalara atıfta bulunulduğunu beyan ederim.

Süleyman KASAL



## ÖNSÖZ

Bu tezin ortaya çıkmasında benden görüş, düşünce ve önerilerini esirgemeyen ve yol gösteren saygıdeğer Hocalarım Yard. Doç. Dr. Tayfun Moğol'a ve Doç. Dr. Özay Özpençe'ye sonsuz teşekkür ederim. Ayrıca tezin çeşitli aşamalarında bana yardımlarını sunan ve zaman ayıran Araştırma Görevlisi Mustafa Kırca'ya, Doç. Dr. Erkan Özata'ya, Araştırma Görevlisi Ömer Akkuş'a ve Araştırma Görevlisi Olgu Özkul'a teşekkürlerimi sunarım. Bunun dışında bana destek olan aileme ve arkadaşlarıma da çok teşekkür ederim.

Süleyman KASAL

## ÖZET

### MALİ ALAN VE MALİ KURAL İLİŞKİSİ

Süleyman KASAL

Yüksek Lisans Tezi

Maliye Bölümü

Maliye Ana Bilim Dalı

Tez Danışmanı: Doç. Dr. Özay ÖZPENÇE

2017, 103 sayfa

**Küresel krizin miras bıraktığı ağır borç yükü, hükümetlerin uygulayacağı politikalara engel olmuş ve mali alan kavramının önemini ortaya çıkarmıştır. Mali alan, ülkelerin mevcut kamu borcu seviyesi ile geçmişte uygulanan politikalar sonucu ortaya çıkan kamu borç limiti arasındaki fark olarak tanımlanmaktadır. Dolayısıyla geçmişte uygulanan politikaların mali alan üzerinde önemli bir etkiye sahip olduğu anlaşılmıştır. Bu, ağır borç yükü altındaki hükümetleri daha etkin bir kamu maliyesi anlayışına götürmüştür. Bu çalışmada da 2000:Q1-2015:Q4 dönemleri arasında Türkiye'nin kamu borç limiti ve mali alanı hesaplanmıştır. Sonraki aşamada ise Türkiye'de 2002-2007 dönemi arasında uygulanan faiz dışı fazla kuralının mali alan üzerindeki etkisi değerlendirilmiştir. Sonuç olarak Türkiye küresel kriz öncesi uyguladığı başta faiz dışı fazla kuralı olmak üzere mali kural uygulamalarını yürürlüğe koymuş ve güçlü bir kamu mali yapısının yarattığı mali alanla krizi daha az hasarla atlattığı ve krizden hızlı bir biçimde çıkmıştır. Bu da mali kuralların mali alanı etkilediğini göstermiştir.**

**Anahtar Kelimeler:** Mali alan, mali kural, faiz dışı fazla, mali tepki fonksiyonu, zaman serisi analizi

## ABSTRACT

### THE RELATION FISCAL SPACE AND FISCAL RULE

Süleyman KASAL

Master Thesis

Public Finance Department

Public Finance Programme

Advisor of Thesis: Assoc. Prof. Özay ÖZPENÇE

2017, 103 pages

**The heavy debt burden inherited by the global crisis has been an obstacle to the policies to impose by the governments and has revealed the importance of the fiscal space term. Fiscal space is defined as the difference between the current level of public debt and the debt limit that comprised by implemented policies in the past. Therefore, it has been understood that the implemented policies in the past have a significant effect on the fiscal space. This led governments, which are under heavy debt to more efficient understanding of public finance. In this thesis, the public debt limit and the fiscal space of Turkey were calculated between 2000:Q1-2015:Q4 periods. In the next stage, the effect of primary surplus rule which was implemented in Turkey between 2002-2007 periods on the fiscal space has evaluated. As a result, Turkey has implemented fiscal rules, especially primary surplus rule that it implemented before the global crisis and with the fiscal space created by a strong public fiscal structure and it has survived the crisis with less damage and rapidly emerged from crisis. It has showed that the fiscal rules affect the fiscal space.**

**Keywords:** Fiscal space, fiscal rule, primary surplus, fiscal reaction function, time series analysis

## İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ.....	i
ÖZET.....	ii
ABSTRACT.....	iii
İÇİNDEKİLER.....	iv
ŞEKİLLER DİZİNİ.....	vii
TABLolar DİZİNİ.....	viii
SİMGE VE KISALTMALAR DİZİNİ.....	ix
GİRİŞ.....	1

## BİRİNCİ BÖLÜM

### MALİ ALAN KAVRAMI, ÖNEMİ VE OLUŞTURMA ARAÇLARI

1.1.Mali Alan Terimi.....	4
1.2. Mali Alan Oluşturmanın Önemi.....	8
1.3. Mali Alan Oluşturma Araçları.....	14
1.3.1. Kamu Harcamalarının Önceliklendirilerek Etkin ve Verimli Bir Şekilde Kullanılması.....	17
1.3.2. Sağlıklı Bir Gelir Yapısı Oluşturmak.....	20
1.3.3. Etkin Kamu Borç Yönetimi.....	23
1.3.4. Dış Yardımlar.....	25
1.3.5. Özelleştirme.....	26
1.3.6. Kamu-Özel Sektör İşbirliği.....	28
1.3.7. Mali Kurallar.....	29

## İKİNCİ BÖLÜM

### TEORİK VE KAVRAMSAL AÇIDAN MALİ KURAL VE MALİ ALAN İLE İLİŞKİSİ

2.1.TEORİK VE KAVRAMSAL AÇIDAN MALİ KURAL.....	32
2.1.1.Mali Kural Kavramı.....	32

2.1.2.Mali Kuralların Özellikleri .....	35
2.1.3.Mali Kural Oluşturma Nedenleri .....	39
2.1.3.1.Mali Disiplini Sağlamak .....	40
2.1.3.2.Mali Sürdürülebilirliği Gerçekleştirmek .....	41
2.1.3.3.Makroekonomik İstikrarı Sağlamak.....	43
2.1.3.4.Maliye Politikasının Etkinliğini Arttırmak .....	44
2.1.3.5.Hükümet Politikalarının Güvenilirliğini Arttırmak .....	45
2.1.3.6.Diğer Finansal Politikaları Desteklemek .....	46
2.1.4.Mali Kural Türleri.....	47
2.1.4.1.Denk Bütçe veya Bütçe Açığı Kuralları.....	49
2.1.4.2.Faiz Dışı Fazla Kuralı .....	51
2.1.4.3.Harcama Kuralları.....	52
2.1.4.4.Gelir Kuralları .....	55
2.1.4.5.Borç Kuralları.....	56
2.2.MALİ ALAN VE MALİ KURAL TÜRLERİYLE İLİŞKİSİ.....	57
2.2.1.Mali Alan ve Denk Bütçe Kuralları İlişkisi .....	58
2.2.4.Mali Alan ve Faiz Dışı Fazla Kuralı İlişkisi .....	59
2.2.1.Mali Alan ve Harcama Kuralları İlişkisi.....	59
2.2.2.Mali Alan ve Gelir Kuralları İlişkisi.....	60
2.2.3.Mali Alan ve Borç Kuralları İlişkisi .....	61
2.3.TÜRKİYE’DE UYGULANAN MALİ KURALLAR VE MALİ ALAN İLE İLİŞKİSİ.....	62

## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### MALİ ALANIN HESAPLANMASI VE MALİ KURAL İLE İLİŞKİSİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ: TÜRKİYE ÖRNEĞİ

3.1.LİTERATÜR.....	69
3.2.YÖNTEM.....	74
3.2.1.Zaman Serisi Analizi .....	76



3.2.3.Birim Kök (Durağanlık) Testleri .....	77
3.2.3.1.Geleneksel ve Yapısal Kırılmalı Birim Kök Testleri.....	79
3.3.VERİ SETİ, MODEL VE MODEL SONUÇLARININ YORUMLANMASI .....	80
3.3.1. Veri Seti .....	80
3.3.2. Model.....	82
3.3.3.Model Sonuçlarının Yorumlanması.....	83
3.3.3.1.Birim Kök Testi Sonuçları .....	83
3.3.3.2.EKK Sonuçları .....	84
3.3.3.2.1.Mali Alanın Hesaplanması ve Mali Kuralla İlişkisi .....	84
<b>SONUÇ</b> .....	89
<b>KAYNAKÇA</b> .....	92

## ŞEKİLLER DİZİNİ

<b>Şekil 1:</b> Borç Limitinin Belirlenmesi.....	6
<b>Şekil 2:</b> Kamu Borç Dinamikleri .....	7
<b>Şekil 3:</b> Gelişmekte Olan Ülkeler Bütçe Dengesi/GSYH ve Faiz Dışı Fazla/GSYH Oranı (%), 2007-2021 .....	11
<b>Şekil 4:</b> Gelişmekte Olan Ülkeler Kamu Borcu/GSYH (%), 2007-2021 .....	12
<b>Şekil 5:</b> Gelişmiş Ülkeler Toplam Kamu Borcu/GSYH (%), 2001-2016 .....	13
<b>Şekil 6:</b> Gelişmiş Ülkeler Bütçe Açığı ve Faiz Dışı Fazlanın GSYH Oranı (%), 2007-2016.....	13
<b>Şekil 7:</b> Mali Alan Elması .....	15
<b>Şekil 8:</b> Ülke Gruplarında Gelir/GSYH Oranı (%), 2007-2016 .....	21
<b>Şekil 9:</b> Mali Kural Uygulayan Ülke Sayısı, 1985-2014.....	34
<b>Şekil 10:</b> Mali Kuralların Özellikleri.....	36
<b>Şekil 11:</b> Denk Bütçe veya Bütçe Açığı Kuralı Uygulamakta Olan Ülkeler, 2014.....	50
<b>Şekil 12:</b> Harcama Kuralları Çeşitleri ve Bu Kuralları Uygulayan Ülke Sayısı, 2013...53	
<b>Şekil 13:</b> Harcama Kurallarını Diğer Kurallarla Birlikte Uygulayan Ülkelerin Sayısı, 2014.....	54
<b>Şekil 14:</b> Borç Kurallarını Diğer Kurallarla Birlikte Uygulayan Ülkelerin Sayısı, 2014 .....	57
<b>Şekil 15:</b> Kamu İç ve Dış Borç Stokunun GSYH'ye Oranı (%), 2000-2015.....	64
<b>Şekil 16:</b> Faiz Dışı Fazla/GSYH Oranı (%), 2000-2015 .....	65
<b>Şekil 17:</b> Faiz Giderlerinin Vergi Gelirlerine ve GSYH'ye Oranı (%), 2000-2015 .....	66
<b>Şekil 18:</b> Türkiye'de Mali Alanın Kullanımı .....	66
<b>Şekil 19:</b> MYB Bütçe Açığı/GSYH'ye Oranı (%), 2000-2015.....	67
<b>Şekil 20:</b> Ham Verilere Ait Grafikler, 2000:Q1-2015:Q4.....	81
<b>Şekil 21:</b> Mevsimsellikten Arındırılmış Verilere (Seasonally Adjusted) Ait Grafikler, 2000:Q1-2015:Q4 .....	81
<b>Şekil 22:</b> Türkiye'de Mali Alan/GSYH Oranı (%), 2000:Q1-2015:Q4 .....	87

## TABLÖLAR DİZİNİ

<b>Tablo 1:</b> Gelişmekte Olan Ülkeler 2016-2017 Yılları Toplam Finansman İhtiyaçları/GSYH (%) .....	10
<b>Tablo 2:</b> Kamu Harcama Türlerinin Büyüme Üzerindeki Etkisi .....	18
<b>Tablo 3:</b> Tek Kısımlı Birim Kök Testi Sonuçları .....	83
<b>Tablo 4:</b> EKK Yöntemi Tahmin Sonuçları .....	85

## SİMGE VE KISALTMALAR DİZİNİ

**AB:** Avrupa Birliği

**ABD:** Amerika Birleşik Devletleri

**AR-GE:** Araştırma Geliştirme

**BÜMKO:** Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü

**EKK:** En Küçük Kareler Yöntemi

**EVDS:** Elektronik Veri Dağıtım Sistemi

**GEGP:** Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı

**GSYH:** Gayri Safi Yurtiçi Hâsıla

**IMF:** Uluslararası Para Fonu

**KMYKK:** Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu

**KÖSİ:** Kamu Özel Sektör İşbirliği

**MYB:** Merkezi Yönetim Bütçesi

**OECD:** Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü

**TCMB:** Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası

**UN:** Birleşmiş Milletler

## GİRİŞ

2008 küresel krizi gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde yüksek kamu borçlarına ve bunun maliye politikaları üzerinde yarattığı eylemsizlik haline neden olmuştur. Bu durumu ortadan kaldırmaya yönelik politikaları içine alan bir kavram olarak, mali alan, ülkelerin mevcut kamu borcu ile geçmişte uyguladıkları politikalar sonucu ortaya çıkan kamu borç limiti arasındaki fark olarak tanımlanmıştır. Dolayısıyla ülkelerin uyguladıkları politikalar mali alanın oluşturulmasında önemli bir etkiye sahip olmaktadır. Bu politikalar arasında mali kurallar da yer almaktadır.

Hükümetlerin belirli amaçlarını gerçekleştirebilmesi için bütçe, faiz dışı fazla, kamu harcamaları, kamu gelirleri veya borçlanma üzerine koydukları kısıtlar, hedefler veya düzenlemeler anlamına gelen mali kural, günümüzde mali alanın oluşturulabilmesi açısından önemli bir araç olarak düşünülmektedir. Bunun sebebi, kamu borçlarının aşırı artmasını engellemek veya aşırı yüksek kamu borçlarının düşmesini sağlayarak mali alanı genişletmektir. Ayrıca kamu borçlarının getirdiği faiz ödemelerini en aza indirerek kamu bütçesi üzerindeki faiz yükünü hafifleterek diğer başka kamu harcamalarına ek kaynak sağlamaktır. Nitekim kamunun borcu ve faiz yükü ne kadar düşükse mali alanı o kadar geniş olacak, aksi halde dar bir mali alana sahip olarak maliye politikalarını etkin bir politika aracı olarak kullanamayacaktır. Türkiye’de 2002-2007 dönemi arasında uyguladığı başta Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı, faiz dışı fazla kuralı ve mali kural benzeri uygulamalarla 2001 krizinden sonra ortaya çıkan yüksek kamu borcu ve faiz yükünü düşürmeyi başarmış ve mali alan yaratılmasını sağlamıştır. Bu pozitif durum ise 2008 krizinin 2001 krizine nazaran kamu maliyesinde oluşabilecek hasarların daha hafif atlatılmasını sağlamış ve oluşturulan mali alanın kriz sonrası çıkışta etkin bir şekilde kullanılarak, krizden daha hızlı çıkılmasında yardımcı olmuştur.

Bu çalışmanın temel amacı Türkiye’nin 2000:Q1-2015:Q4 dönemi arasındaki mali alanını ampirik olarak hesaplamak ve mali kurallarla ilişkisini analiz etmektir. Bu çalışma Türkiye için hem mali alanın hesaplanması, hem de mali kurallarla ilişkisinin değerlendirilmesi açısından literatüre yeni bir katkı sunmayı amaçlamaktadır.

Çalışma 3 bölümden oluşmaktadır. Öncelikle birinci bölümde mali alan kavramı literatürdeki çalışmalar kapsamında değerlendirilmiş ve mali alanın öneminden bahsedilmiştir. Sonrasında ise mali alanın nasıl oluşturulacağı açıklanmaya çalışılmıştır.

Çalışmanın ikinci bölümünde bir mali alan oluşturma aracı olarak mali kural kavramından, özelliklerinden ve ülkelerin neden mali kurallara başvurma gereği duyduğu anlatılmaya çalışılmıştır. Daha sonrasında ise mali kural türleri ve bu mali kural türlerinin mali alan ile ilişkileri incelenmiştir. İkinci bölümün son kısmında ise Türkiye’de 2001 krizi sonrası 2002-2007 döneminde uygulanan başta %6,5’lik faiz dışı fazla kuralı olmak üzere mali kural benzeri uygulamaların etkileri betimsel olarak incelenmeye çalışılmıştır

Çalışmanın üçüncü ve son bölümünde ise Türkiye’nin mali alanı 2000:Q1-2015:Q4 kapsamında zaman serisi analiziyle ekonometrik olarak hesaplanmış ve 2002-2007 döneminde uygulanan %6,5’lik faiz dışı fazla kuralının mali alan ile ilişkisi değerlendirilmeye çalışılmıştır.

## BİRİNCİ BÖLÜM

### MALİ ALAN KAVRAMI, ÖNEMİ VE OLUŞTURMA ARAÇLARI

Son yıllarda politika yapıcıları için önemli bir ilgi odağı olarak ortaya çıkan mali alan kavramı, başlangıçta hükümetlerin büyümeyi destekleyici altyapı projelerinin finansmanı için kaynak bulma yeteneğiyle sınırlanmıştır. Buradaki mantık bu tür projelerin ileride kendi finansmanını sağlayacak üretken varlıklar yaratabilmesinde yatmaktadır (Heller, 2005b: 1). Ancak daha sonrasında mali alan terimi sosyal amaçların başarılmasını sağlayacak veya gelecekte üretkenliği artırma potansiyeline sahip kamu harcamalarını gerçekleştirilebileceği olarak genişletilmiştir.

Mali alan terimi hala gelişen bir kavram olmakla birlikte, literatürde birçok tanımlaması bulunmaktadır. Mali alan hükümetlerin mevcut borçlanma seviyesi ile borç limiti arasındaki fark (Ostry vd, 2010: 6), mevcut harcama seviyesi ile maksimum harcama seviyesi arasındaki fark (Development Committee, 2006: 14), kamu borcunu ödeyebilmek için gerekli olan verginin toplanma yılı (Aizenman ve Jinjark, 2010: 1) ile mevcut vergi geliri ve maksimum gelir (Laffer eğrisinin tepe noktası) arasındaki fark (Park, 2012: 3) olarak da tanımlanmaktadır. Bu tanımlamalardaki ortak nokta aslında hükümetlerin zorlanmadan kullanabilecekleri kaynakların varlığıdır. Çünkü bir hükümetin borçlanabilmesi, harcama yapabilmesi ve vergi toplayabilmesi o hükümetin kaynaklara ulaşabildiğini ve geniş bir mali alana sahip olduğunu göstermektedir.

Mali alan kavramı etrafında ortak bir tanıma varılamasa da son yıllarda güncel politika tartışmalarında sıklıkla kullanılır hale gelmiştir. Nitekim 2008 krizi sonrasında yapılan tartışmalarda mali alan kavramı olarak bahsedilmese de, üstü kapalı bir şekilde, bu kavram krizden çıkışta hükümetler için bir mali manevra alanı, gerekli kaynak açığı veya mali kaynaklar olarak adlandırılmış, büyümeyi destekleyici maliye politikalarının etkin bir şekilde uygulanabilmesinin koşullarından birisi olarak gösterilmiştir. Bu nedenle, büyümeyi destekleyici mali alanın nasıl ve hangi araçlarla yaratılabileceği sorusu önemli bir hal almıştır.

Mali alan tartışmalarının önem kazanmasının bir diğer nedeni ülkelerin karşı karşıya kaldıkları şokların etkilerini yok edebilmesinde bir hazırlık ihtiyacının ortaya çıkmasıdır. Nitekim beklenmedik şekilde meydana gelecek bir doğal afet, ekonomik kriz ve savaş gibi durumlar hükümetlerin bu şoklara karşı koyabilmek için ihtiyaç duyacağı

kaynak gereksinimini arttıracaktır. Bu nedenle bu tür şoklara hazırlıklı olmanın yolu bir mali alanın varlığıyla söz konusu olabilecektir (Çelen ve Yavuz, 2014: 31).

### **1.1.Mali Alan Terimi**

1990'ların sonundaki finansal krizlerin sonrasında çoğu gelişmiş ülkelerin mali disiplini sağlamak için uzun vadeli büyüme potansiyellerinden ödün verdikleri algılanmıştır. Bu ülkelerin çoğunun mali disiplini gerçekleştirmek istemelerinin çeşitli sebepleri olarak; mali sürdürülebilirlik korkuları, kredi sınırlamaları ve ihtiyati olarak yapılması gereken tasarruflar gibi sebepler gösterilmiştir. Bu sınırlamaları gevşetmeye yardım etmek ve bu konu hakkında bir çalışma yapmak için uluslararası organizasyonlar üzerinde güçlü bir baskı oluşmuş ve dolayısıyla ortaya mali alan kavramı çıkmıştır (Perotti, 2007: 17). 2000'li yılların başında ise Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı tarafından 2015 yılı sonuna kadar gerçekleştirilmek istenen Binyıl Kalkınma Hedefleri çerçevesinde mali alan tartışmaları ortaya çıkmış ve mali alan bu hedeflerin gerçekleştirilmesi için gerekli olan kaynak olarak ifade edilmiştir (Jansen ve Khannabha, 2009: 328).

Mali alan terimi literatürde ilk kez Peter Heller (2005a) tarafından kullanılmıştır. Heller (2005a) bu çalışmasında mali alan teriminin yeni olduğunu ancak bu fikrin eski olduğundan bahsetmiştir. Mali alanı, hükümetlerin ekonomik istikrara ve mali sürdürülebilirliğe zarar vermeksizin gerçekleştirmek istediği amaçlarına kaynak sağlamaya izin veren bütçedeki bir alan (room) olarak tanımlamıştır. Ayrıca mali alan yaratmadaki asıl düşüncenin altında, önemli kamu harcamalarının yapılabilmesi için ek kaynakların varolup olmadığının yattığını da ortaya koymuştur (Heller, 2005a: 1). Bu açıdan mali alan teriminin iki önemli özelliği ortaya çıkmıştır. Birincisi, mali alan aslında dönemlerarası bütçe kısıtının ve sürdürülebilirlik kavramının yeniden ifade edilmesidir. Çünkü hükümetler kamu harcamalarının bazı türlerini bugün arttırmak için ya bugün ya da gelecekte yapacağı kamu harcamalarını azaltmalı ya da gelirlerini arttırmalıdır. Ayrıca mali alan terimi, tamamen bugünkü borçlanmayı arttırabilme görüşü ile tutarlı olmaktadır. Aslında, bu durum bugün verilen yüksek bütçe açıklarının gelecekteki yüksek bütçe fazlalarıyla telafi edilmesini gerektirmektedir. Bir başka şekilde ifade edilecek olursa, kamu borç stoku oranını sürdürülebilir kılacak faiz dışı fazla potansiyelinin elde edilmiş olması yeniden borçlanma olanağını sağlamış olacaktır (Kayalidere, 2014: 11).

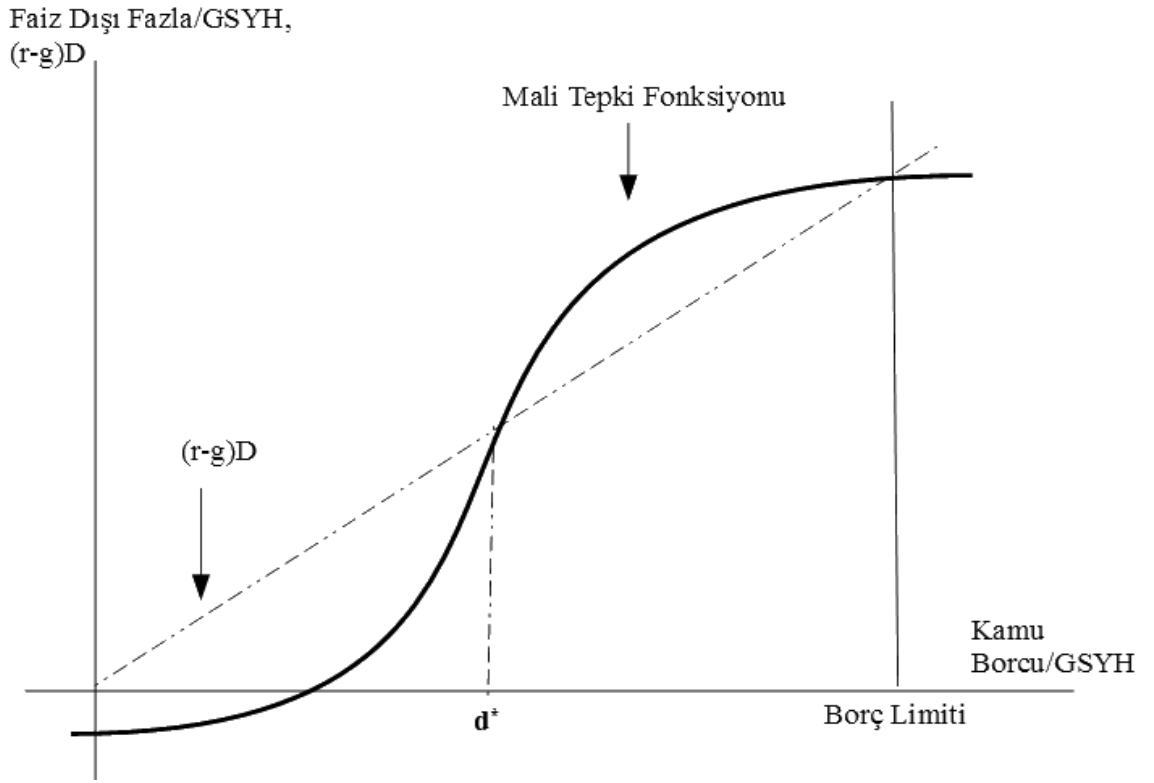


Mali alan fikrinin ikinci özelliği daha belirgindir. Eğer harcama türlerinden birisi diğer harcama türlerinden daha yüksek marjinal sosyal değere sahipse kaynakların ikincisinden ilkinde aktarılması gerekmektedir. Sonuç olarak bu, farklı maliye politikalarının yaratacağı ekonomik etkilerin ve sosyal refah üzerindeki etkilerinin değeriendirilmesinin bir özetidir (Perotti, 2007: 17).

2008 krizinden sonra da tıpkı 1990'ların sonlarında olduğu gibi ülkelerin borç oranlarının yükselmesi ve hükümetlerin bütçe açıklarının daha belirgin şekilde ortaya çıkması sonucu mali sürdürülebilirlik ve bütçe kısıtı endişeleri çerçevesinde mali alan terimi daha çok tartışılmaya başlanmıştır. Ancak bu dönemden sonra mali alan kamunun mevcut borç seviyesiyle politikacıların tarihsel olarak uyguladıkları politikalar tarafından ortaya çıkan borç limiti arasındaki fark olarak tanımlanmıştır (Ostry vd., 2010: 6).

Mali politika alanını sınırlayan en önemli unsurun ülkelerin borç oranındaki artış olması ülkelerin söz konusu borç yükünden kurtulmalarını gerektirmektedir. Böyle bir politika izlenmesi nitekim sadece ulusal mali alanların artmasını değil, daha geniş anlamda, yoksulluğun azaltılması ve büyümenin gerçekleşmesini sağlayacak uygun politikaların yürürlüğe koyulabilmesi için gerekli olan politika alanlarının genişlemesini mümkün kılacaktır (Kayalidere, 2014: 20-21). Mali konuları yönetmekte sorumluluk sahibi olan ve borç oranından endişe duyan hükümetler de genellikle belli bir seviyede borç oranını dengelemek için bu borç artışına karşılık Faiz Dışı Fazla/GSYH oranını arttırarak bu duruma tepki vermektedirler. Savaşların veya büyük kamu harcamalarına sebep olan finansal krizler gibi büyük şokların olduğu durumlarda, Faiz Dışı Fazla/GSYH oranında yaşanacak bir artış yüksek faiz ödemelerini yapabilmek için yeterli olduğu takdirde kamu borcu oranı sonuç olarak uzun vadedeki değeriine geri dönmektedir. Ancak Kamu Borcu/GSYH oranının arttığı ve Faiz Dışı Fazla/GSYH oranında yüksek faiz ödemelerinin hızına yetişemediği durumda, Kamu Borcu/GSYH oranının sınırsız olarak arttığı bir borç seviyesi varolmaktır. Bu borç seviyesinde hükümetlerin sıra dışı mali uyum politikalarını uygulaması gerekmektedir. Bu nedenle bu borç limitinin nerede söz konusu olduğunu açıklamak gerekmektedir.

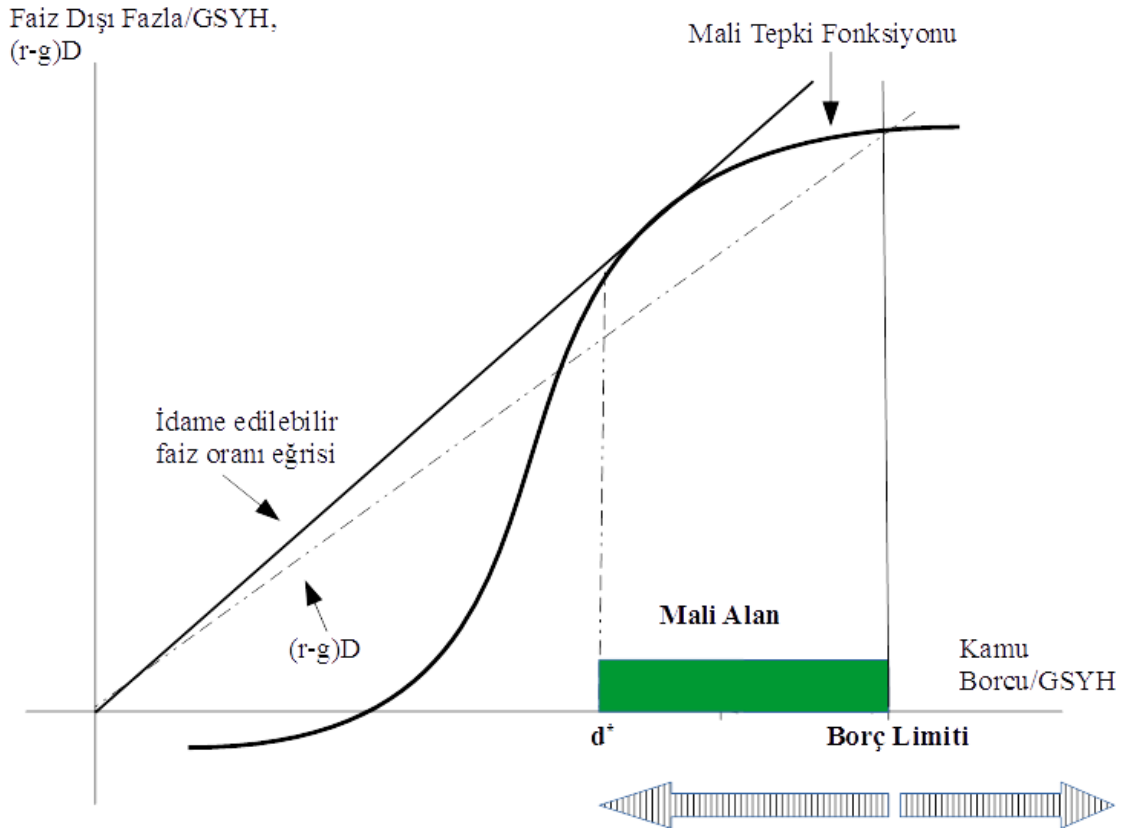
### Şekil 1: Borç Limitinin Belirlenmesi



**Kaynakça:** Ostry vd, 2010, Zandi vd, 2011.

Şekil 1, borç limitinin hangi noktada olduğunu ortaya koymaktadır. Şekil 1’de dikey eksen bir ülkenin Faiz Dışı Fazla/GSYH oranını gösteriyorken, yatay eksen Kamu Borcu/GSYH oranını göstermektedir. Mali tepki fonksiyonu eğrisi ve faiz-büyüme oranı farkı  $(r-g)$  eğrisi borç limitini belirlemektedir. Nitekim mali tepki fonksiyonu Faiz Dışı Fazla/GSYH oranının artan kamu borcuna tepkisini göstermekteyken, kesikli çizgi ise faiz-büyüme oranı farkını temsil eden eğriyi göstermektedir. İki eğrinin ilk olarak keşiştiği  $d^*$  noktası ise ekonominin uzun dönemde yaklaşacağı borç oranını temsil etmektedir. Mali tepki fonksiyonu eğrisinin de faiz-büyüme oranı farkını temsil eden eğriyi üstten keştiği nokta ise bir hükümetin borç limitini göstermektedir. Ancak burada vurgulanması gereken nokta bir ülkenin belirlenen borç limitinin optimal bir borç seviyesini yansıtmadığıdır. Çünkü borç limiti bir ulusun mali yeterliliğinin (solvency) tehlikede olduğu bir noktadır. Bu yüzden bir ulusun borç yükünün bu borç seviyesinin çok altında kalması gerekmektedir. Eğer bir ülke bu borç limitinin altında borç seviyesini tutamazsa, hükümetlerin hızlı bir şekilde artan faiz oranlarını veya küresel yatırımcıların güvenlerini kaybetmesiyle birlikte bir likitide krizini göze almaları gerekmektedir (Zandi vd., 2011: 3-4).

## Şekil 2: Kamu Borç Dinamikleri



**Kaynak:** Ostry vd, 2010; Zandi vd, 2011.

Şekil 2 'de görüldüğü gibi  $d^*$  ve borç limiti arasındaki yerde faiz ödemeleri karşılanmaktadır. Bu noktalar arasında hükümetler faiz ödemeleri üzerindeki borçlarını ödemek ve Kamu Borcu/GSYH oranlarını  $d^*$  noktasına geri düşürmek için çalışmaktadırlar. Ancak bir ülkenin Kamu Borcu/GSYH oranı borç limitini geçecek kadar yükselirse, Faiz Dışı Fazla/GSYH oranı faiz ödemelerini karşılayamayacak duruma gelmekte ve hükümetler sürekli olarak borçlarını ödemek için bir döngü içine girmektedirler: Hükümetler borçlarını ödemek için yeniden borçlandıklarında ise zaten yüksek olan faiz ödemeleri daha da yükselmektedir. Nitekim bu noktada hükümetlerin uygulayacağı kemer sıkma politikalarına karşı toplumun tepkisi Faiz Dışı Fazla/GSYH oranının daha da düşmesine neden olmaktadır. Bu nedenle, hükümetler borçlarını çevirmek için daha fazla borçlanmakta ve zamanla Kamu Borcu/GSYH oranı büyümekte ve borç limitinin ilerisine hareket etmektedir. İşte bu noktada mali alan mevcut borç seviyesiyle bir ülkenin tarihsel olarak sahip olduğu borç limiti arasındaki mesafe olarak tanımlanmaktadır (Ostry vd., 2010: 7-8; Zandi vd, 2011: 4).

Borç limiti ve mali alan bir ülkenin ekonomik büyüme oranı ve kamu borcuna ödediği faiz oranını da önemli bir şekilde etkilemektedir. Faiz oranları yükseldiğinde, borçları ödemenin maliyeti yüksek vergilerin toplanmasını gerektirmekte, ekonomik teşviklere zarar vermekte ve ekonomik büyümeyi zayıflatmaktadır. Geniş bütçe açıklarının sürekliliği de, bir ekonomik yavaşlama veya ulusal güvenlik tehdidinin varlığında hükümetlerin harcamalarını arttırması gerekliliğini, bir diğer deyişle mali alanı azaltmaktadır (Feldstein, 2016: www.project-syndicate.org). Güçlü büyüme hızına ve düşük faiz oranlarına sahip olan ülkeler yüksek borç limitlerine sahip olmaktadır. Nitekim düşük faiz oranları borcun finansman maliyetini düşürmektedir. Ancak bir ülkenin Kamu Borcu/GSYH oranı yükseldikçe faiz oranları da yükselecek ve bu yüksek faiz oranları ise büyüme üzerinde bir yük haline gelecektir. Bu yüzden de bir ulusun borç yükünün kontrolden çıktığı ve borç çevirme maliyetinin GSYH'sinden daha hızlı arttığı “*idame edilebilir faiz oranının*” (survival interest rate) mevcut olduğu unutulmamalıdır (Zandi vd., 2011: 2).

## **1.2. Mali Alan Oluşturmanın Önemi**

Kalkınmanın farklı aşamalarında olan ülkeler maliye politikası uygulamalarında göz önüne alınması gereken farklı ihtiyaç ve sınırlamalarla karşılaşmaktadır. Ülkeler mali alan limitine neden olan dönemlerarası bütçe kısıtıyla karşı karşıya kalmaktadır. Böylesi bir durum da gerçekleştirilmek istenen hedefler için bir mali alan sorununu ortaya çıkarmakta ve mali alan endişelerini gündeme getirmektedir. Ancak hükümetlerin önemli politik teşviklerinin yanı sıra, var olan problemlerin finansmanı için yeterli kaynaklara sahip olması durumunda böyle bir sorunun varlığı söz konusu olmamakta ve mali alan ihtiyacı ortadan kalkmaktadır (Schick, 2009: 3).

Mali alan oluşturmanın önemi az gelişmiş, gelişmekte olan ve gelişmiş ülkeler için farklılık arz etmektedir (Ünsal ve Durucan, 2013: 31). Çünkü ülkelerin hedefleri ve ihtiyaçları birbirinden çok farklılaşmaktadır. Nitekim bu önem az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler için büyüme ve kalkınmalarını gerçekleştirmede gerekli fiziki ve beşeri altyapı yatırımları ve Binyıl Kalkınma Hedefleri'ni gerçekleştirmekken, gelişmiş ülkeler için bu durum mali politikaların sürdürülebilirliğini sağlamaktır (Ulusoy, Tekin ve Akdemir, 2013: 221) . Ülkeler için böyle bir ayrımın var olmasının ve mali alan tanımındaki farklılaşmanın temel nedeni de 2008 küresel krizinin yarattığı borç yüklerinin mali sürdürülebilirliğe engel olmasıdır (Çakmak ve Çakmak, 2014: 211).

Az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler için mali alan oluşturmanın önemi ortaya koyulan Binyıl Kalkınma Hedefleri 'nin gerçekleştirilmesi açısından ortaya çıkmaktadır. Özellikle bu ülkelerde Binyıl Kalkınma Hedefleri ile bağlantılı politikaların finansmanı için mali alan oluşturulması tartışılmaktadır (Valverde ve Pacheco, 2012: 1). Binyıl Kalkınma Hedefleri, Birleşmiş Milletler 'in öncülüğünde 147 devlet veya hükümet başkanlarının 2000 yılında bir araya gelerek gerçekleştirmeyi hedefledikleri 8 hedeften oluşmaktadır. Bu hedefler (Kayalidere, 2014: 9):

- Aşırı yoksulluğun ve açlığın ortadan kaldırılması,
- Herkesin temel eğitim almasının sağlanması,
- Toplumsal cinsiyet eşitliğinin ve kadının güçlendirilmesinin teşvik edilmesi,
- Çocuk ölümlerinin azaltılması,
- Anne sağlığının iyileştirilmesi,
- HIV/AIDS, sıtma ve diğer salgın hastalıklarla mücadele edilmesi,
- Çevre ve doğal kaynakların sürdürülebilirliğin sağlanması,
- Kalkınma için küresel bir işbirliğinin geliştirilmesidir.

Ancak az gelişmiş ülkeler özellikle büyüme ve kalkınmayı sağlama hedefleri (fiziki altyapı yatırımları, sağlık ve eğitim hizmetlerinin gerçekleştirilmesi gibi) ve bunları karşılamakta kullanılacak kamu finansman kapasiteleri (dar bir vergi tabanı, sınırlı borçlanma ve borçlarını çevirme kapasitesi) arasında büyük bir uyumsuzluk içinde yer almaktadırlar. Bu ülkelerin bu tür bir uyumsuzluk içinde bulunmaları bu ülkeler için gerekli olan kaynağın sağlanması bakımından mali alanın önemini ortaya çıkarmaktadır.

Gelişmekte olan ülkeler için mali alanın önemi ekonomik büyüme ve kalkınmanın gerçekleştirilmesini sağlamak için gerekli olan kaynakların sağlanması açısından değerlendirilmektedir. Çünkü gelişmekte olan ülkelerde ekonomik kalkınma için harcama yapılması daha önemlidir (Heller, 2005a: 2). Gelişmekte olan ülkelerin kalkınmaya ilişkin var olan problemleri fiziki ve beşeri altyapı yatırımlarının gerçekleştirilmesi, eğitim, sağlık gibi sektörlere yapılacak kamusal müdahale ile refah ve işgücü kalitesinin ve verimliliğinin artırılması ve ülke kalkınmasının gerçekleştirilmesidir (Çakmak ve Çakmak, 2014: 219). Böylesi problemleri giderecek politikaları gerçekleştirmek de elbette belirli politikalar zinciriyle ve bu politikaların gerçekleştirilmesini sağlayacak bir mali alan ile giderilecektir.

Gelişmekte olan ülkeler için mali alanın bir başka önemi son yıllarda bütçe açıklarındaki ve borç oranlarındaki artışın mali alanın daralmasına neden olmasıdır. Çünkü gelişmekte olan ülkelerde bütçe açıklarının küresel krizin başındaki gözlemlenen seviyelere genişleyeceği tahmin edilmektedir. Ayrıca gelişmekte olan ülkelerin 2016 ve 2017 yıllarında toplam finansman ihtiyaçlarının da yüksek olacağı öngörülmektedir (International Money Fund (IMF), 2016: 1-15), (Tablo 1).

**Tablo 1:** Gelişmekte Olan Ülkeler 2016-2017 Yılları Toplam Finansman İhtiyaçları/GSYH (%)

	2016			2017		
	Merkezi Hükümet Yükümlülüğü	Bütçe Açığı	Toplam Finansman İhtiyacı	Merkezi Hükümet Yükümlülüğü	Bütçe Açığı	Toplam Finansman İhtiyacı
Arjantin	4.1	6.4	10.5	5.1	5.5	10.6
Brezilya	9.3	8.7	18.0	8.8	8.5	17.3
Şili	1.1	3.0	4.1	1.1	3.0	4.1
Kolombiya	2.2	3.1	5.3	3.2	2.7	5.9
Hırvatistan	15.8	3.3	19.1	17.8	2.8	20.6
Ekvator	3.4	2.7	6.2	5.7	-1.3	4.4
Mısır	49.4	11.5	60.8	46.2	10.1	56.3
Macaristan	17.2	2.1	19.3	18.9	2.2	21.1
Hindistan	4.1	7.0	11.1	4.2	6.7	10.9
Endonezya	1.8	2.7	4.5	1.9	2.8	4.7
Malezya	6.5	3.3	9.9	7.8	2.9	10.7
Meksika	6.5	3.5	10.0	6.0	3.0	9.0
Peru	2.9	2.2	5.1	3.5	1.4	5.0
Filipinler	6.7	0.6	7.4	6.6	0.8	7.5
Polonya	7.1	2.8	9.9	5.1	3.1	8.2
Romanya	6.5	2.8	9.4	4.7	2.8	7.5
Rusya	0.8	4.4	5.2	0.5	3.0	3.5
Güney Afrika	7.9	3.8	11.6	8.0	3.6	11.5
Tayland	6.0	0.4	6.3	5.9	0.5	6.4

**Kaynak:** IMF.

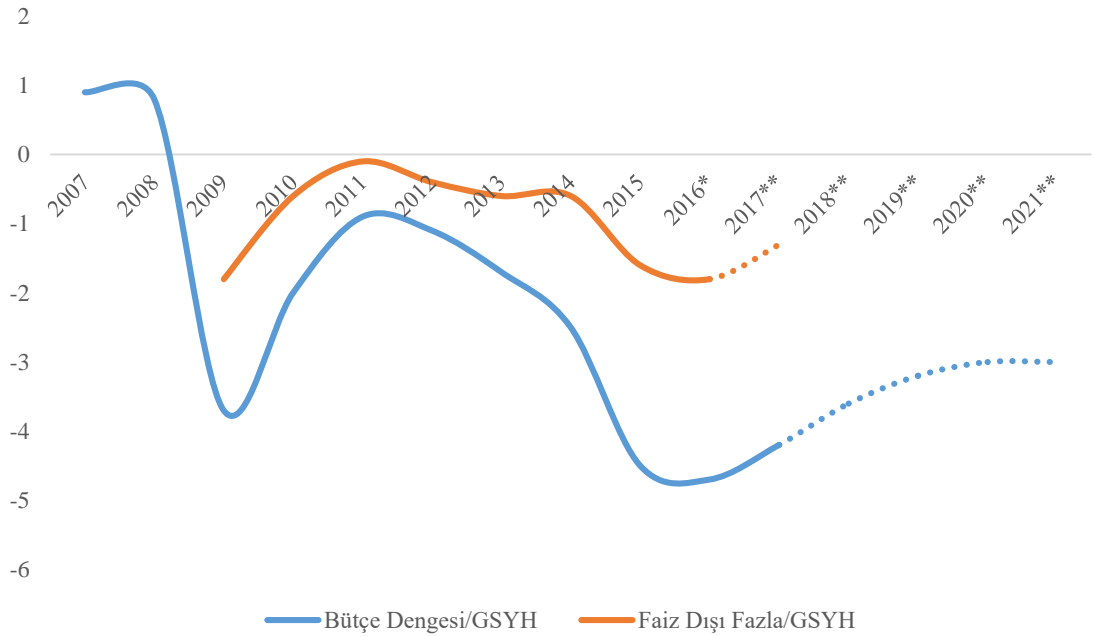
**Tablo 1 (Devamı):** Gelişmekte Olan Ülkeler 2016-2017 Yılları Toplam Finansman İhtiyaçları/GSYH (%)

	2016			2017		
	Merkezi Hükümet Yükümlülüğü	Bütçe Açığı	Toplam Finansman İhtiyacı	Merkezi Hükümet Yükümlülüğü	Bütçe Açığı	Toplam Finansman İhtiyacı
Türkiye	2.7	1.9	4.6	4.3	1.3	5.6
Ukrayna	6.3	3.7	10.0	6.6	3.0	9.6
Uruguay	8.3	3.6	11.9	9.2	3.3	12.5
Pakistan	27.6	4.1	31.7	26.8	3.3	30.1
Ortalama	8.88	3.81	12.69	9.04	3.26	12.3

**Kaynak:** IMF.

Şekil 3’de Bütçe Dengesi/GSYH ve Faiz Dışı Fazla/GSYH oranlarının ilerleyen yıllarda çok az iyileşmeler olacağı gözlemlense de, geçmiş yıllara göre kötü durumda oldukları ve bu durumun gelişmekte olan ülkelerin mali alanı üzerinde olumsuz etkileri olacağı öngörülmektedir.

**Şekil 3:** Gelişmekte Olan Ülkeler Bütçe Dengesi/GSYH ve Faiz Dışı Fazla/GSYH Oranı (%), 2007-2021

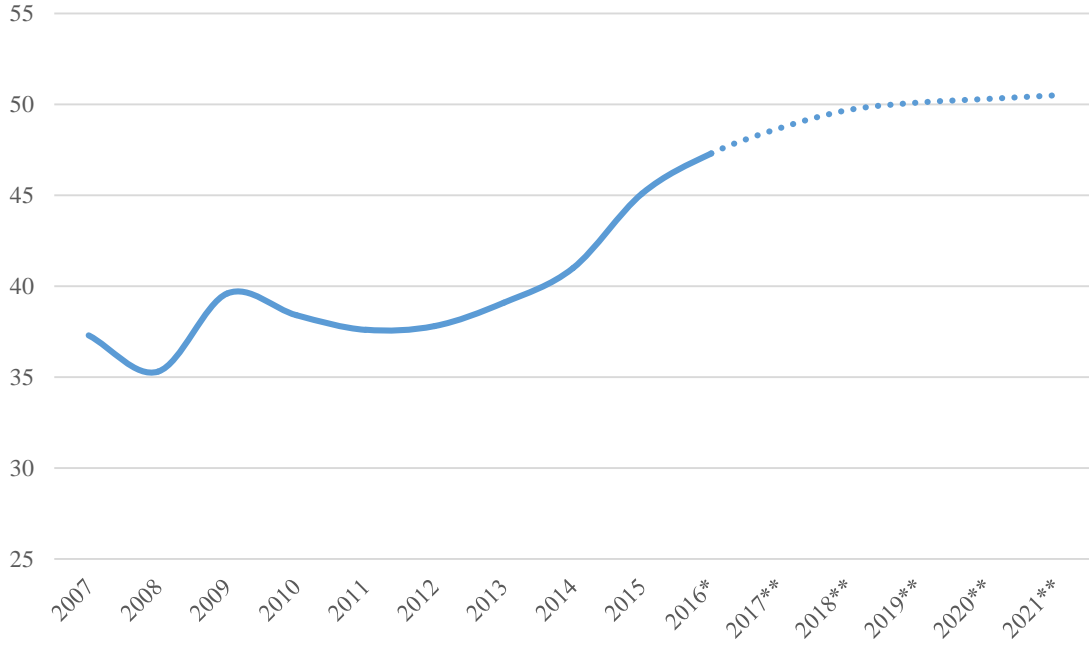


**Kaynak:** IMF. \*Nisan 2016 \*\* Tahmini

Gelişmekte olan ülkelerdeki mali alanın önemini ortaya çıkaran bir diğer sorun ise Kamu Borcu/GSYH oranlarındaki gelişmelerdir. Nitekim bu durum mali alan bakımından değerlendirildiğinde dikkat çekmeye başlamıştır. 2008 krizi öncesi %37 olan

bu oranın 2021 yılına kadar gelişmekte olan ülkelerin GSYH'lerinin %50'sine ulaşacağı tahmin edilmektedir (Şekil 4).

**Şekil 4:** Gelişmekte Olan Ülkeler Kamu Borcu/GSYH (%), 2007-2021

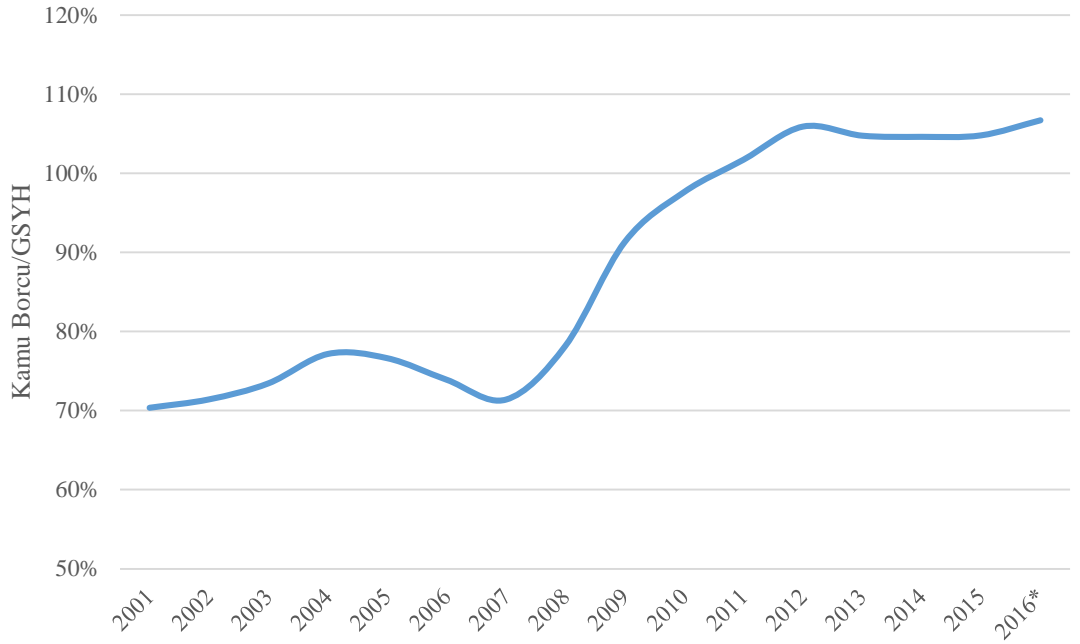


**Kaynak:** IMF. \*2016 Nisan \*\*Tahmini

Gelişmiş ülkeler 2008 krizine zayıf mali pozisyonlarla girmiş ve krizden ağır bir biçimde etkilenmişlerdir. Bu dönemden sonra gelişmiş ekonomilerde mali dengeler kötüleşmiştir. Bütçe açığı artmış, Faiz Dışı Fazla/GSYH oranı eksiye geçmiş ve borç oranları da yükselmeye başlamıştır (IMF, 2010: 5). Azalan mali alan sebebiyle kamu borcu artmış ve hükümetler kemer sıkma politikalarına doğru bir politika değişikliğine gitmişlerdir. Şekil 5'te de görüldüğü gibi, 2008 Küresel krizi boyunca ortaya çıkan finansal iflaslar, mali teşvik harcamaları ve çok düşük gelirler nedeniyle gelişmekte olan ülkeler son 40 yılda görülen en yüksek kamu borcu oranları ile karşılaşmıştır. 2008 yılında gelişmiş ülkelerde Kamu Borcu/GSYH oranı %70 seviyelerindeyken bu oran 2016 yılında %107 seviyelerine ulaşmıştır. Bu yüksek kamu borcu oranı gelişmiş ülkelere krizden kalan bir miras olmuş ve bu borcun azaltılması gerektiği sonucuna varılmıştır. Çünkü bu borcun hem mali alanda bir daralma anlamında olduğu ve herhangi bir şok meydana geldiğinde de artan risk primlerinin ağır maliyetlere neden olacağı tahmin edilmektedir. Diğer bir deyişle, ileride yaşanabilecek bir borç krizinin önlenmesi için bugünden bu borçların azaltılması ve böylece mali alanın genişletilmesi gerekmektedir (Ostry vd., 2015: 1-2).

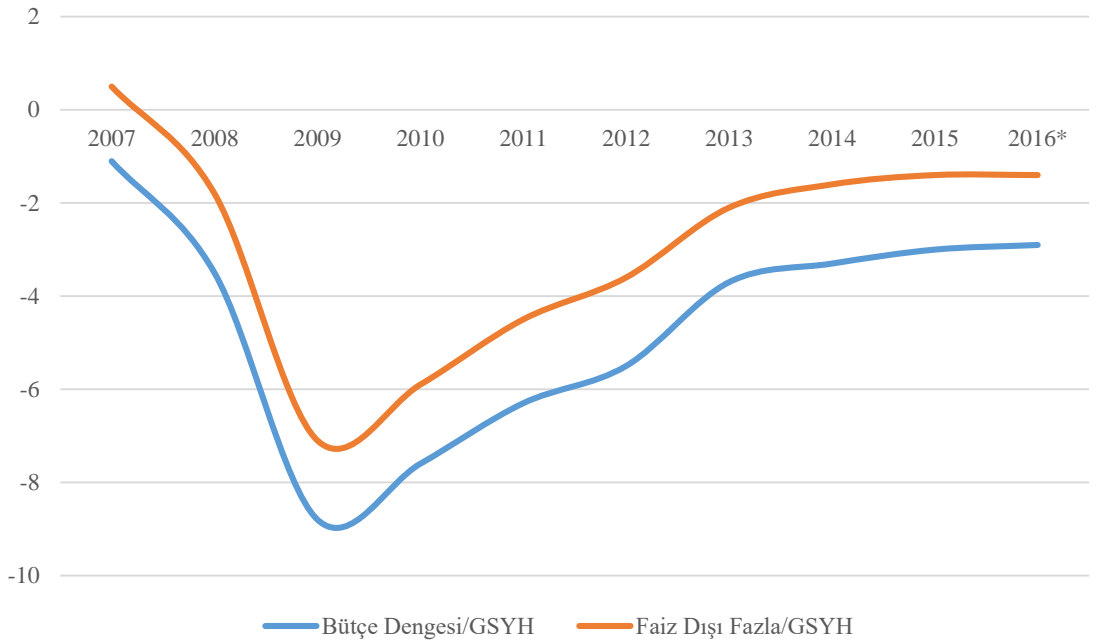


**Şekil 5:** Gelişmiş Ülkeler<sup>1</sup> Toplam Kamu Borcu/GSYH (%), 2001-2016\*



**Kaynak:** IMF. \*2016 Nisan.

**Şekil 6:** Gelişmiş Ülkeler Bütçe Açığı ve Faiz Dışı Fazlanın GSYH Oranı (%), 2007-2016\*



**Kaynak:** IMF. \*2016 Nisan.

<sup>1</sup> Gelişmiş ülkeler; Avustralya, Avusturya, Belçika, Kanada, Kıbrıs, Çek Cumhuriyeti, Danimarka, Estonya, Finlandiya, Fransa, Almanya, Yunanistan, Hong Kong, İzlanda, İrlanda, İsrail, İtalya, Japonya, Güney Kore, Litvanya, Letonya, Lüksemburg, Makao-Çin, Malta, Hollanda, Yeni Zelanda, Norveç, Portekiz, Porto Riko, San Marino, Singapur, Slovakya, Slovenya, İspanya, İsveç, İsviçre, Tayvan, Birleşik Krallık, Amerika Birleşik Devletleri.

Gelişmiş ülkeler ve gelişmekte olan ülkeler için mali alanın bir başka önemi şu anda ve ilerleyen yıllarda yaşlanan nüfus için sosyal güvenlik ve destek programlarını sağlama ve kaynak bulma ihtiyacıyla karşı karşıya kalmalarında ortaya çıkmaktadır. (Development Committee, 2007: 1). Bu ülkelerdeki yaşlanan nüfusun gelecekte daha da artacağı tahmin edilmekte ve bunun da bağımlı nüfus oranını arttıracığı öngörülmektedir. Böylesi bir durum, düşen iş gücü arzı ve yaşlanan nüfus kaynaklı kamu harcamalarının büyük bir mali stres yaratmasından dolayı makroekonomik performansı negatif olarak etkileyebilmektedir. Yaşlı nüfusun daha az çalıştığı düşünüldüğünde bu durumun vergi tabanını ve vergi gelirini azaltması söz konusu olabilmektedir. Ayrıca geniş bir yaşlı nüfusun varlığının kamunun yaşlılara yaptığı yardım harcamaları üzerinden baskı oluşturabilmesi de mümkün olmaktadır. Bu sebeple, gelişmiş ülkelerin bu tür harcamalara yönelik bir mali alan oluşturmasının gerekliliği ve önemi ortaya çıkmaktadır (Park, 2012: 3).

Eşit olarak tüm ülkeler bugün yeni zorluklarla mücadele etmek için altyapıya, iklim değişikliği konularına, yenilenebilir enerji konularına odaklanmakta bunlar için gerekli kaynaklara ihtiyaç duymakta ve ek kaynak arayışına gitmektedirler.

Ayrıca araştırma ve geliştirme harcamalarının (AR-GE) da küresel iklim değişikliği, gelecekte olası bir su kıtlığı ve enerji kaynaklarındaki sınırlamalar ışığında daha fazla fonlanması öngörülmektedir. Bu tür konular da hemen hemen tüm ülkeler için mali alanın önemini ortaya koymaktadır (Heller, 2007: 20). Mali alanın beklenmedik şoklara karşı hükümetlere hareket serbestisi kazandırdığı ve hükümetlere bir mali esneklik sağladığı (Ulusoy vd., 2013: 223) göz önünde bulundurulduğunda, krizler, savaşlar, doğal afetler veya diğer şoklardan dolayı artabilecek borç yükleri ve yaşanabilecek borç krizleri olasılığında ülkelerin daha fazla mali alana önem vermesi söz konusu olmaktadır (Zandi vd., 2011: 2).

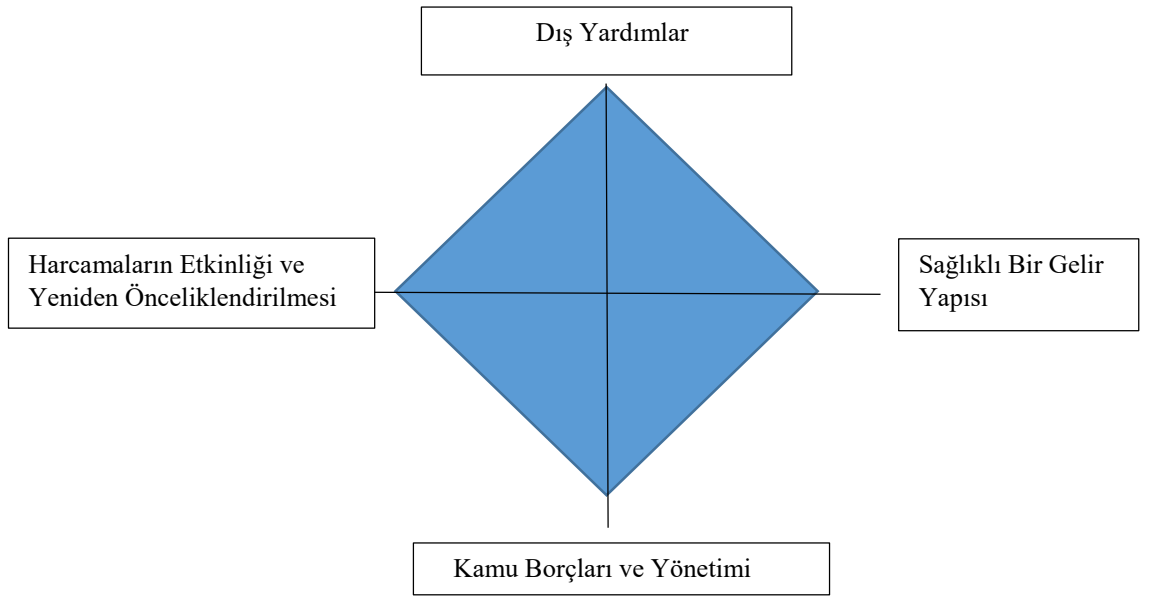
### **1.3. Mali Alan Oluşturma Araçları**

Mali alan oluşturma araçları için mali alan elması kullanılabilir. Mali alan elmasının temel amacı politika yapıcılarının amaçladıkları politika hedeflerini gerçekleştirebilmeleri adına mali alanı arttırmak için varolan mali olasılıkların neler olduğu sorusuna cevap aramaktır.

Mali alan oluşturma araçlarının kapsamı temelde dört taraflı elmas şekline benzeyen bir yapı ile açıklanmaktadır. Hükümetler mali alan elmasını oluşturan Şekil 7'deki mali araçları kullanabilirler (Roy, Heuty, Letouze, 2007: 33-34) :

1. Kamu harcamalarının etkinliğinin artırılması ve yeniden önceliklendirilmesi,
2. Sağlıklı bir gelir yapısının oluşturulması,
3. Kamu borçları ve yönetimi,
4. Dış yardımlar(Official Development Assistance)

**Şekil 7:** Mali Alan Elması



**Kaynak:** Roy vd., 2007: 6

Mali alan elmasının kullanılması ülkelerin içinde buldukları özel koşullara göre değişmektedir. Politika varsayımlarına bağlı olarak da mali alan elmasının kullanılabilirdiği farklı durumlar söz konusu olabilmektedir. Örneğin; kısa dönemde bütçe dengesini sağlayacak harcama değişikliği ve vergi politikaları, kamu harcamalarını daha Pareto-etkin yapan uygulamalarla veya vergi yönetimi reformu uygulamalarıyla sağlanabilir. Ancak uzun dönemde bu durum değişebilmektedir. Ayrıca özel bir amaç için mali alan yaratmak daha az etkin sektörlerden veya harcama kategorilerinden, daha fazla etkin olanlara kaynakların aktarılmasıyla başarılabilmektedir (Valverde ve Pacheco 2012: 17).

Ayrıca mali alan elması üzerinde gösterilen mali alan araçları dışında son yıllarda mali alan yaratma açısından önemli olarak düşünülen araçlar literatürde yer almaya başlamıştır. Bunlar, özelleştirme, kamu-özel sektör işbirliği, senyoraj ve mali kurallardır.

Bu yöntemlerin eklenmesi elmasın alanını genişletmekte ve şekil üzerinde değişikliklerin meydana gelmesine neden olabilmektedir.

Daha fazla mali alanın yaratılmasında borçların etkin bir şekilde yönetilmesi de yardımcı olmaktadır. Bu noktada da mali kuralların önemi ortaya çıkmaktadır. Örneğin; bir ülkede altın kural<sup>2</sup> uygulanarak borçlanmaya bir sınırlama getirilmesi kamu borç stokunun azalmasını sağlayabilmektedir. Ayrıca borçların etkin bir şekilde yönetilmesi de mali alanın oluşturulması açısından önemli bir politika uygulaması olabilmektedir (Yavuz, 2013: 9).

Çoğu az gelişmiş ülkeler, refahlarını yükseltmek ve ekonomik olarak etkin teşviklere finansman sağlamakta kurumsal veya mali kapasite yoksunluğu çekmektedir. Bu yüzden bu ülkeler ihtiyaç duydukları alanlardaki harcamaları yapabilmek için dış yardımlara bağlı olmak zorunda kalmaktadırlar. Bu da mali alan araçlarından dış yardımların bazı ülkeler için önemini ortaya çıkarmaktadır (UN, 2011: 90). Ayrıca bu yöntemlerin ayrı ayrı uygulanması veya birbirleriyle uygulanması da mümkün olabilmektedir (Aşan, 2014: 39). Bu nedenle mali alan elmasını oluşturabilmek ve mali alan oluşturma araçlarından hangilerinin daha etkin olduğunu belirlemek için temelde beş adım izlenmektedir. Bunlar (Roy vd., 2007: 33):

- 1) Makroekonomik şartları ve amaçları belirlemek,
- 2) Kısa ve uzun dönemdeki mali zorlukları belirlemek,
- 3) Kısa dönemde içsel veya dışsal zorlukları belirlemek,
- 4) Mali alanı oluşturmak,
- 5) Kapsamlı olarak analitik bir sistem sunmak.

Başlangıçta mali alan sadece ek mali harcamalar için finansal bir alan yaratan politikalar tarafından değil, aynı zamanda potansiyel büyüme oranını arttıran politikalar tarafından da yaratılabilmektedir. Ekonomik büyümeyi arttırmak hem bir hükümetin gelecekteki gelir potansiyelini arttırmakta hem de var olan borç yükünü ve borç servisini azaltmaktadır. Dahası, tıpkı mali alan yaratma motivasyonu ülkeden ülkeye farklılaştığı gibi, ayrıca ülkelerin yeni mali alan yaratma potansiyelleri arasında önemli farklılıklar da bulunmaktadır. Nitekim kaynak zengini olan ülkeler kolayca sahip oldukları kaynakları kullanarak ek gelirler bulabilmektedir. Ancak bazı ülkeler içinde buldukları yüksek

---

<sup>2</sup> Altın kural bir hükümetin şu anki kamu harcamaları için değil sadece yatırımlar için borçlanma aracını kullanabileceğini ifade etmektedir (OECD, 2007: 23).

kamu borçları sebebiyle mali sürdürülebilirliği sağlamak için politik olarak gerçekleştirmesi zor mali uyum politikalarına ihtiyaç duymaktadırlar (Heller, 2007: 13). Örneğin; 2008 krizinden sonra mali alan geleneksel bütçe mekanizmaları tarafından değil mali uyum ve teşvik paketlerinin uygulanmasıyla başarılmıştır. Mali paketler ilk önce ekonomiyi teşvik etmek için daha sonraları ise kamu maliyesini düzenlemek ve sağlamlaştırmak için düşünülmüştür. Bunun iyi bir örneği olarak ABD’de Obama Yönetiminin ilk yıllarında yürürlüğe koyduğu ve yaklaşık 500 milyar dolar değerinde olan ekonomik aktiviteyi ve istihdamı ileriki iki yılda iyileştirmeyi amaçlayan teşvik paketi verilebilmektedir. Mali uyum paketleri diğer ülkelerde de sıklıkla kullanılmıştır. İspanya’da Rajoy Yönetimi’nin yürürlüğe koyduğu kemer sıkma politikaları buna örnek olarak verilebilmektedir (Marcel, 2012: 7).

Mali alan yaratma ve var olan mali alanı genişletmenin birçok yolu mevcuttur. Ancak bunun temelinde makroekonomik istikrarın ve mali disiplinin önemli olduğu unutulmamalıdır. Ayrıca mali alan yaratmak için politik bir isteğin varlığı ve sürekli bir çabanın ve sabrın olması gerektiği de unutulmamalıdır (Valverde ve Pacheco, 2012: 21).

### **1.3.1. Kamu Harcamalarının Önceliklendirilerek Etkin ve Verimli Bir Şekilde Kullanılması**

Kamu harcamalarının önceliklendirilerek etkin ve verimli bir şekilde kullanılması ülkelerin mali alan oluşturma araçlarından birisidir. Ülkelerin buna yaklaşımı üç şekilde olmaktadır:

- 1) Belirli harcama programlarının devam edip etmeyeceğini tekrar değerlendirmek,
- 2) Kamu mal ve hizmetlerinin sunumunda etkinliği önemsemek ve bu etkinlikleri arttırmaya çalışmak,
- 3) Kamu sektörünün özel sektöre göre çeşitli sektörlerdeki rolünün genişliğini tekrar değerlendirmek (Heller, 2007: 14).

Öncelikle üretken ve etkin olmayan harcamaları azaltmak, gerçekleştirilmesi daha önemli olan harcamalar için önemli bir adım olmaktadır. Bu durum varolan sübvansiyon politikaları, güvenlik harcamaları gibi harcamaların gözden geçirilmesini ve bu kaynakların daha etkin ve verimli harcamalarda kullanılmasını sağlayabilmektedir (Heller, 2005a: 7). Çünkü verimsiz harcamaların, verimli harcamalara göre büyüme ve

kalkınma üzerinde daha olumsuz etkileri olabilmektedir (Gray, Lane ve Varoudakis, 2007: 8). Ayrıca tek başına verimsiz harcamaların azaltılması yeterli olmamakta verimli harcamaların korunması da gerçekleştirilmelidir (Tablo 2). Nitekim sosyal açıdan gerekli olan bazı sektörlerle yetersiz kaynak ayırmanın maliyeti uzun dönemde artabilmekte ve bu durum da kötü sonuçlara yol açabilmektedir (Aşan, 2014: 42). Örneğin eğitim, sağlık ve AR-GE harcamaları gibi verimli olan harcamaları kısmak veya yeterli seviyede fonlamamak ilerleyen zamanlarda büyüme ve kalkınma üzerinde olumsuz sonuçlara neden olabilmektedir (Yavuz ve Çelen, 2014: 38). Bu nedenle bu tür harcamaların yeterli şekilde fonlanması gerekmektedir.

**Tablo 2:** Kamu Harcama Türlerinin Büyüme Üzerindeki Etkisi

Harcama Türü	Büyüme Etkisi	
	Kısa Dönem	Uzun Dönem
Eğitim	Güçlü pozitif etki	Güçlü pozitif etki
Sağlık Hizmetleri	Güçlü pozitif etki	Küçük Pozitif Etki
Kamu Yatırımları	Güçlü pozitif etki	Güçlü pozitif etki

Güçlü  
pozitif etki

Küçük  
Pozitif Etki

**Kaynak:** Interim Economic Assessment, OECD, 2016: 8.

Kamu harcamalarının etkinliğinin çok düşük etkinliğe sahip olandan çok yüksek etkinliğe sahip olana doğru kullanılması kamu harcamalarının etkinliğini arttırabilmektedir. İhtiyaçları karşılamayan, etkisiz ve verimsiz olan faaliyet ve projeler yerine, ekonomik büyümeye önemli katkısı olan harcamalara yer verilmesi mali alan oluşumuna önemli katkılar verebilmektedir. Nitekim düşük etkinliğe sahip olan faaliyet ve projeler mali alan oluşturulmasında bir engel teşkil edebilmektedir. Kamusal beyaz fil<sup>3</sup> projelerini de içeren projelerin seçimi, projelerin tamamlanmasındaki gecikmeler, tamamlanmamış projeler, kaynakların etkili bir şekilde kullanılmasındaki başarısızlık bu engellere örnek olarak verilebilmektedir (Rajaram, Le ve Biletska, 2006: 1). Aynı zamanda kamu kaynaklarının ihtiyaçlar doğrultusunda kullanılması ve kaynak kullanımında etkinliğin arttırılması mali alan oluşumunda önemli bir etkiye neden olabilmektedir (Ulusoy vd., 2013: 224). Nitekim verimli ve etkin kamu harcamalarının yapılmasını sağlamak, kamu gelirlerini arttırabilmekte ve bütçe üzerindeki harcama

<sup>3</sup> Kamusal beyaz filler verimsiz, etkin olmayan kamu yatırımları ya da projeleri olarak nitelenen projelerdir (Berksoy, Şahin ve Uysal, 2012: 82).

baskısının azaltılmasında etkili olabilmektedir (Karaca, 2012: 422). Ancak böyle bir uygulamanın yapılabilmesi de güçlü bir kamu yönetimi ve etkin bir bütçeleme anlayışıyla mümkün olabilmektedir.

Ülkelerin kaynak kullanımının etkinliği, yüksek etkinliğin olduğu ülkeler ve kaynakların kullanımının daha az etkin olduğu ülkeler aralığında büyük ölçüde değişmektedir. Bu durum özellikle bütçe kurumlarının ve kamu mali yönetiminin kalitesindeki farklılıklardan kaynaklanmaktadır. Nitekim tüm ülkeler kamu kaynakları üzerinde kontrol sağlamak ve kendi çıkarları için avantaj elde etmek isteyen çıkar gruplarına sahip olmaktadır. Fakat bu ülkeler arasındaki bazı ülkelerde kamu kaynaklarının tahsisi etkin politik ve bütçe süreçleri tarafından belirlenirken, bazı ülkelerde ise sadece politik olarak güçlü gruplar tarafından belirlenmektedir. Bu durum da kamu kaynaklarının etkin ve verimli bir şekilde kullanılmasını engellemektedir (Development Committee, 2006: 11). Bu yüzden bu tür sorunların giderilmesi için kamu mali yönetiminde ön koşulların sağlanması gerekmektedir. Bu koşullar, kaynakların kullanımı ve faaliyetlerin sonuçlarını anlayabilmek ve değerlendirebilmek için karar alma süreçlerinde yönetim, bütçeleme ve raporlama sistemlerinin olmasıdır. Nitekim böyle bir sistem kurumsal gelişmeyi gerçekleştirebilmekte ve de kamu kaynaklarından sorumlu olanlar üzerinde bir kontrol kurabilmektedir (Nangır ve Kıral, 2014: 323).

Hükümetler kamu harcamalarının etkin ve verimli bir şekilde kullanılması için bütçe sürecinde orta vadeli harcama planlarını oluşturabilmekte ve uygulayabilmektedir. Nitekim orta vadeli harcama planları yürürlüğe koyulup uygulanabildiğinde, bütçeleme sürecini kamu harcamalarının tahsisi açısından etkin ve verimli politika değişiklikleri yapma sürecine dönüştürebilmektedir. Bunun dışında orta vadeli harcama planları, kamu harcamalarının politik ve arttırımcılık (incremental) eğilimlerini engelleyebilmektedir. Ayrıca bütçe sürecinde yer alan birimlerin görüşlerinin etkin bir kaynak tahsisini ortaya koyduğu varsayıldığında, kaynaklar düşük önceliğe sahip olanlardan, yüksek önceliğe sahip olan harcamalara doğru aktarılabilir. Ancak orta vadeli harcama planlarının sağlıklı sonuçlar verebilmesi için; bütçe sürecinde tüm planların, programların ve değişikliklerin gerçekleştirilmesi, her bir harcama birimi üzerinde güçlü yasal kısıtlamaların olması (bütçe tavanı gibi) ve bu plan ve programların verimli ve etkin harcamalara gerçekleştirilecek kaynak tahsisiyle uyumlu olması gerekmektedir (Schick, 2007: 212).

Yolsuzluğu azaltma çabalarının ve kamu kaynaklarının şeffaf kullanımını sağlama politikalarının uygulanmasının da mali alan üzerinde önemli bir rol oynadığı söylenebilmektedir (Harris, 2013: 126). Bu tür politikaların uygulandığı bir sistemin var olması da kamu kaynaklarında israfı önlemekte ve mali alan oluşturmada hükümetlere destek olabilmektedir.

### **1.3.2. Sağlıklı Bir Gelir Yapısı Oluşturmak**

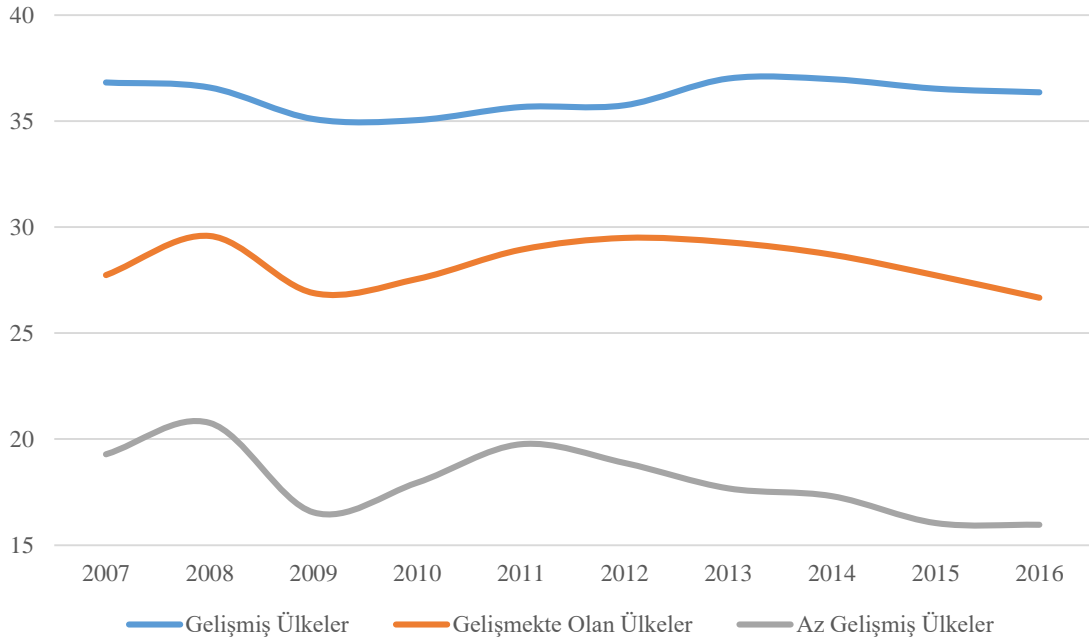
Mali alan oluşturma yöntemlerinden bir diğeri hükümetlerin sağlıklı bir gelir yapısı oluşturarak kamu gelirlerini arttırmasıdır. Artan kamu gelirleri hem bütçe açıklarının finansmanını sağlayacak hem de mali alanın genişlemesine katkıda bulunacaktır.

Günümüzde kamusal faaliyetlerin finansmanında ilk sırada vergiler yer almaktadır. Uygulanmasında kolaylık ve sürdürülebilirliğe sahip olmasıyla, vergiler diğer gelir kalemlerinden daha çok tercih edilmektedir (Yavuz, 2013: 14). Nitekim vergilerin genellikle diğer finansman kaynaklarından daha istikrarlı bir gelir kaynağı olması, vergilerin önemli bir mali alan oluşturma aracı olarak kullanılmasını sağlamaktadır. Çağdaş devletin mali sistemini oluşturan en önemli kamu gelirin vergiler olması, kamu gelir artışlarının daha çok vergilerle sağlanması gerekmektedir (Aşan, 2014: 43). Vergi gelirleri vergi oranlarının arttırılması, vergi tabanının genişletilmesi ve yeni vergiler konulması yöntemleri ile arttırılabilmektedir (Tan, 2014: 191).

Mali alanın ana kaynaklarını vergi ve vergi dışı gelirler oluşturmaktadır. Ülkelerin her birinde birçok vergi türü bulunmaktadır. Bunlar gelir üzerinden, harcamalar üzerinden, emlak üzerinden alınan vergiler ve sosyal güvenlik vergileridir. Bu vergilerin her birinin mali alan üzerinde etkisi farklı olabilmektedir. Çünkü vergiler işgücünün, ürün ve hizmetlerin maliyetlerini ve böylece yatırım, üretim ve tüketim kararlarını etkileyebilmektedir. Ayrıca vergiler gelirin bölüşümünde ve böylece de toplumsal eşitlik üzerinde etkilere sahip olmaktadır (Harris, 2013: 6). Bu nedenle her bir vergi türünün ülkelerin yapılarına göre değerlendirilip kullanılması gerekmektedir. Örneğin; gelir vergilerinin arttırılması hedefi, gelişmiş ülkelerde başarılıırken, az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde vergilerin belli bir kesim üzerinde yoğunlaşması, vergi kaçakçılığının fazla olması bu hedeflerin beklenen gelir seviyelerinin altında olmasına neden olmaktadır (Tan, 2014: 194). Bu nedenle mali alan yaratmak için gelirleri arttırma yoluna gitmek, her ülke ve her vergi türü bakımından dikkatlice düşünülmesi gereken bir araç olmaktadır.



**Şekil 8:** Ülke Gruplarında Gelir/GSYH Oranı (%), 2007-2016



**Kaynak:** IMF.

Birçok az gelişmiş ve geliştirmekte olan ülke, gelişmiş ülkelerle karşılaştırıldığında daha düşük Kamu Gelir/GSYH oranına sahiptir (Şekil 8). Vergi oranlarının milli hasıladaki payının artırılması düşük vergi yüküne sahip ülkeler için açık bir seçenek olmaktadır. Ancak uluslararası deneyim, vergi oranlarındaki artışların hem teknik hem de yönetim anlamında hükümetler için kolay bir görev olmadığını da ortaya koymaktadır. Az gelişmiş ve geliştirmekte olan ülkelerde bu oranların düşük olması, gelirlerin artırılması açısından ek mali alan imkânı sunmaktadır. Ancak bu ülkelerde gelirlerin artırılması çok kolay bir şekilde yapılamamaktadır. Örneğin; birçok Afrika ülkesinde vergi oranlarını arttırmak yıllar almaktadır. Çoğu sanayileşmiş ülkelerde ise vergi payları zaten çok yüksek olduğu için, daha fazla artış siyasi ve ekonomik olarak bir zorluk olmaktadır (Heller, 2005a: 7). Bununla beraber, vergi gelirlerinin artırılmasının mali alana katkısının olması bazı noktaların da dikkate alınması gerektiğini ortaya koymaktadır. Vergi gelirlerinin artırılmasıyla, yoksulluğu artırma gibi uygun olmayan sosyal sorunlara yol açılmamalı ve ekonomik faaliyetlerin ve büyümenin olumsuz etkilenmemesine dikkat edilmesi gerekmektedir (Tan, 2014: 192). Ayrıca vergi oranlarını arttıran ülkeler ekonomik darboğazla, siyasi dirençle ve vergi yönetimi problemleriyle karşılaşabilmektedir. Dahası, yüksek vergi oranları, vergi hasılatında düşüş de yaratabilmektedir (Jansen ve Khannabha, 2009: 326).

Devletin vergi oranlarını daha çok arttırarak gelir sağlamaya çalışması, kayıt dışı ekonominin büyümesine de neden olabilmektedir. Örneğin; kamunun üretimden aldığı vergi ve vergi benzeri gelirlerini arttırması, ekonomik birimlerin faaliyetlerinin bir kısmının veya tamamının kayıtdışına çıkmasına neden olabilecektir (Kayalidere, 2014: 64). Bu sebeple kayıt dışı ekonominin büyük olduğu ülkelerde, kayıt dışı ekonomi ile mücadele edilmesi vergi gelirlerinde artış sağlayabilmektedir (Durucan, 2014: 25). Kayıt dışıyla mücadele edilmesi ise hem bu yönde uygulanacak politikalarla hem de bu politikaları uygulayabilecek kurumlara sahip olmakla mümkündür. Bu noktada ise vergi idaresinin etkinliği ve denetimi gündeme gelmektedir. Vergi politikası ve yönetiminin güçlendirilmesi birçok ülkede vergi oranlarının değiştirilmesi ile sağlanan gelirden daha büyüktür. Vergi tabanının dar, vergi denetim ve yönetiminin etkin olmadığı çoğu ülkede, vergi oranlarında meydana gelen düşme çoğu zaman bütçe gelirlerinde büyük bir azalmaya sebep olabilmektedir. Örneğin, iyi bir vergi idaresinin olması sayesinde az gelişmiş ve düşük gelirli ülkelerin kalkınma harcamalarına GSYH'nin %5-%11'i arasında kaynak aktarılırken, gelişmiş ülkelerde bu oran GSYH'nin %10-%14 dolayındadır (Karaca, 2012: 421). Bu nedenle vergi idaresinin iyileştirilmesinde; vergi idaresinin etkin bir şekilde yönetimi konusunda politik arzu ve açık bir strateji gerekmektedir. Ayrıca vergi işlemlerinin basit hale getirilmesi, vergiye gönüllü uyumu arttırma önemli hususlardandır. Bununla birlikte sıkı ve etkin bir denetimin sağlanması, vergi cezalarının caydırıcı hale getirilmesi, yolsuzluk konusunda sıkı denetim, personellerin yeterli ve nitelikli olması, teknolojik imkânların yaygınlaştırılması gerekmektedir (Tan, 2014: 198). Çünkü iyi dizayn edilmiş vergi yönetimi reformları ve politikalarının kısa vadede bile GSYH'nin %3 ile %5'i arasında değişen oranda önemli gelir kazançları sağladığına dair dikkate değer bulgular mevcuttur (Harris, 2013: 118) .

Kamunun sağlıklı bir gelir yapısına kavuşması ve gelirlerini arttırarak mali alan oluşturmasının bir diğer yolu da, yeni vergi kaynaklarının yaratılması veya eksik bir şekilde istifade edilen vergi kaynaklarından yararlanılmasıdır. Emlak vergileri, veraset ve intikal vergileri, turizm, otel ve havayollarından alınan vergiler, uluslararası taşımacılık vergisi, karbon vergisi, bunlara örnek olarak gösterilebilmektedir. Örneğin, ülkelerin salınan karbon dioksit (CO<sub>2</sub>) miktarının her bir tonu için sabit bir vergi alması bir yılda kalkınmanın finanse edilmesinde kullanılabilir 10 milyar dolarlık bir kaynak artışının ortaya çıkmasına sebep olabilecektir (Ortiz, Cummins ve Karunanethy, 2015: 18-20). Böylesi yeni kaynaklar yaratarak mali alan oluşumuna katkı sağlanabilir ve kalkınmanın

finansmanına ek kaynak bulunabilmektedir. Bu şekilde de ülkeler mali alan yaratmak için borçlanmaya gitmeyecek ve mali sürdürülebilirliklerine zarar vermeyeceklerdir.

### **1.3.3. Etkin Kamu Borç Yönetimi**

Borçlanma harcamaların finanse edilmesi için kullanılan bir seçenektir (Heller, 2005a: 9). Hem iç hem de dış borçlanma mali alan oluşturulmasında alternatif kaynaklar arasında bulunmaktadır. İç borç stokunun azalması, mali alan oluşumu için zorunlu şartların başında gelmektedir. Çünkü iç borç, mali alanı belirleyen faiz ve enflasyon oranları ve faiz dışı fazla gibi değişkenleri doğrudan etkilemektedir. Faiz ve enflasyon oranlarının düşük olması ve faiz dışı fazlanın yüksek olması da mali alanın genişlemesine neden olmaktadır. Dış borçlanma ise döviz kurları ve faiz dışı fazla aracılığıyla mali alan oluşumunu etkilemektedir (Durucan, 2014: 26-27).

Mali alanın oluşturulmasında, borçlanmadan ziyade borçların etkin yönetimi rol oynamaktadır (Yavuz, 2013: 19). Kamu borç yönetimi, (devlet tahvil piyasasında etkinliği geliştirme ve sürdürme) makul bir risk derecesiyle tutarlı olarak orta ve uzun vadede en düşük maliyet hedeflerine ulaşmak ve ihtiyaç duyulan fon miktarını sağlamak için kurulan ve uygulanan bir süreçtir (IMF ve World Bank, 2001: 2). Son yıllarda etkin bir kamu borç yönetiminin ülkelerin finansal riskleri de içeren borçlanma maliyetlerini azaltmaya yardım edebileceği ve borç piyasalarının etkin bir şekilde çalışmasına yardım edebileceği üzerinde geniş bir uzlaşma sağlanmaktadır. Ayrıca etkin bir kamu borç yönetiminin finansal istikrarın sürdürülmesini kolaylaştırabileceği ve finansal sistemin gelişmesine yardım edebileceği sonucuna varılmaktadır. Bu durum tüm ülkeler için geçerliiyken, etkin bir kamu borç yönetimi sistemi oluşturmak her bir ülkenin gelişmişlik derecesine bağlı olarak değişmektedir. Nitekim etkin bir kamu borç yönetimini sağlamış olan ülkelerin sosyal ve ekonomik yatırımlarının finansmanı için ek borçlanabilecekleri bir mali alan mevcut olmaktadır. Ancak çok yüksek borç seviyelerine sahip olan ülkelerin ise borçlarını, ya borçlarını sınırlamaya çalışarak ya da borçlarını azaltma yollarına başvurarak mali alan yaratmaları mümkün olmaktadır (Ortiz, Chai ve Cummins, 2011: 33). Aksi taktirde yüksek borç yüküne sahip bir ülkenin daha fazla borçlanması, borçların sürdürülebilirliğine engel olabilmektedir.

Etkin bir kamu borç yönetimi birçok yoldan borcun azaltılmasına yardım edebilmektedir. İyi bir şekilde dizayn edilmiş ve uygulanan borç programı, yatırımcılara güven sağlayabilmekte ve borç maliyetlerini azaltabilmektedir. Bir başka deyişle, daha maliyetli ve riskli borçlanma yerine, daha az maliyetli ve daha az riskli bir borçlanma

stratejisiyle borcun bir yük olması engellenebilmektedir. Nitekim hem maliyet hem risk bakımından hedeflerden uzak bir borç yapısı tarih boyunca çoğu ülkelerde ekonomik krizlerin ortaya çıkmasına sebep olmuş ve krizlerin yayılmasına neden olmuştur. Bu krizler ise ülkelerin değişen finansal koşullar sebebiyle ciddi şekilde bütçelerini olumsuz etkilemiştir (Balino ve Sundararajan, 2008: 4).

Bir ülkenin mevcut kamu borç seviyesi ile kamu borç limiti arasındaki fark olan mali alan, bir hükümetin kullanılmayan borçlanma kapasitesini ortaya çıkartarak yaratılabilmektedir. Borcun sürdürülebilirliğinin sağlandığı durumda borcun maksimum seviyesi (i): kamu sektörünün mali kredibilitesi arttırılarak, (ii) gelir yaratan bir büyüme sağlanarak ve (iii) gelecek dönemdeki mali kaynaklar garanti altına alınarak arttırılabilmektedir (Development Committee, 2006: 15-16).

- i. Kamu sektörünün mali kredibilitesini arttırmak: Bir hükümetin kredibilitesini geliştirmek borç maliyetlerini iyileştirebilmektedir. Nitekim hükümetlerin gelecekte borçlarını ödeyebilme istekleri ve yeterliliklerinin sağlanması mali kredibilitelerini ve yatırımcı güvenini sağlayabilmekte, böylece kamu sektörünün borçlanma maliyetlerini azaltarak borçlanma kapasitelerini arttırabilmektedir. Bu durum mali kuralları (kamu borcu üzerinde sayısal sınırlamalar getiren önlemler gibi), bütçe süreçlerinde yapılacak reformları veya şeffaflığı sağlayacak önlemleri de içeren uygulamalarla sağlanabilmektedir.
- ii. Gelir yaratan bir büyümenin sağlanması: Hızlı bir gelir büyümesi yüksek Faiz Dışı Fazla/GSYH oranına ve böylece de bir hükümetin maksimum sürdürülebilir Faiz Dışı Fazla/GSYH oranı ve borç kapasitesine sahip olduğu anlamına gelmektedir. Bunu sağlayacak politikalar ise mali olan ve olmayan politikalar şeklinde ikiye ayrılmaktadır. Mali olmayan politikalar, ekonominin uzun dönem büyüme oranını etkileyen (örneğin; finansal sektör, dış ticaret, iş gücü piyasaları, endüstriyel rekabet veya doğrudan yabancı yatırımları içeren politikalar) yapısal politikalarlardır. Bu tür yapısal politikalar hükümetlerin gelir artışını etkileme eğiliminde olabilmektedir. Bir diğer taraftan sadece mali politikalar da bu etkiye sahip olabilmektedir. Bu tür mali politikalar ikiye ayrılmaktadır. Birincisi; ekonominin uzun dönem büyüme oranını etkilemek suretiyle uygulanan mali teşvik politikaları, ikincisi; harcamaların ve gelirlerin yeterliliğini etkileyen politikalarlardır.

iii. Kamu sektörünün kullanabileceği gelecek dönemdeki kamu kaynaklarını garanti altına almak: Kamu sektörünün borçlanma kapasitesi, gelecek dönemde borçlarını çevirmek için sahip olduğu maksimum kaynaklara bağlı olmaktadır. Bu tür kaynakların arttırılması kamu sektörünün karşı karşıya kaldığı borçlanma kapasitesini arttırabilmektedir. Ayrıca bugünkü harcamaların borçla finansmanının sağlanması da bu kaynakların borçları ödeyebilme gücüne ve belirli bir büyüme oranına sahip olmakla ilgili olmaktadır.

Etkin kamu borç yönetimi açısından bakıldığında mali alan oluşturulması kamu borç stokunda gerçekleşen azalma ve faiz harcamalarına ayrılan payın azalmasıyla mümkün olabilmektedir.

#### **1.3.4. Dış Yardımlar**

Dış yardımlardaki artış, dış yardım alan ülkelerin tüketim ve yatırım seviyelerinin artmasına destek olmaktadır. Dış yardımlar, yoksulluğu azaltmaya, yaşam standartlarını arttırmaya ve sürdürülebilir bir büyümenin sağlanmasına ve mali alanın genişlemesine yardımcı olmaktadır. Ancak bu durum dış yardımların etkin bir şekilde kullanılmasını gerektirmektedir. Bunun için gelir getirici projelerin kurulması ve yönetilmesi ve bütçe desteği için koşulların kabul edilmesi ve uygulanması gerekmektedir (IMF, 2005: 6).

Dış yardımlar genellikle az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelere aktarılan kaynaklardan oluşmaktadır. Bu kaynaklar, özellikle az gelişmiş ülkelerin mali alanları için önemli bir kaynak olmaktadır. (Tandon ve Cashin, 2010: 35). Nitekim bu ülkelerin tasarruflarındaki yetersizlik, yeterli kaynağın bulunamamasına sebep olmakta ve ülkelerin finansman koşullarını zorlaştırmaktadır. Böylesi bir zorluk, bu tür ülkelerin dış yardımlara başvurmasına ve arzu ettikleri amaçlar için bir mali alan yaratmalarına imkân vermektedir.

Çoğu az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler için dış yardımlar büyük ölçüde koşullu da olsa borçlanmaya göre daha fazla mali alan yaratabilmektedir. Ancak buradaki temel varsayım dış yardımların ekonomik ve sosyal amaçla veya ilerleyen dönemlerde gelir getirici harcamalarda kullanılmasının gerektiğidir. Aksi takdirde sadece borç düzeyini azaltmak için alınan bir dış yardım kısa vadede mali alan yaratsa da, uzun vadede gelir getirici bir özellikte olmadığı için mali alan üzerinde bir etkisi bulunmamaktadır.

Dış yardımların sürekli bir nitelikte olması oldukça önemli bir husus olarak öne çıkmaktadır. Nitekim dış yardımların sürekliliği<sup>4</sup> gelecek yıllarda da yapılacak gelir getirici harcamaların genişletilmesi için bir potansiyel yaratmaktadır. Örneğin; orta ve uzun vadede dış yardımların olmadığı varsayıldığında dış yardımlar tarafından oluşturulan mali alan daha dar kapsamda varolmaktadır. Bu yüzden dış yardımlar konusunda öngörülebilirliğin artması ve volatilitenin azaltılması ciddi bir mali alan yaratılması üzerinde etkili olmaktadır (Heller, 2005a: 10). Ayrıca dış yardımların etkinliğinin sağlanması ve ilave bir mali alan yaratılabilmesi için, dış yardımların sahiplenilmesi (ownership), dış yardımların belirlenen stratejiler çerçevesinde kullanılması (alignment), uyum (harmonization), sonuç odaklı yönetim (managing for results) ve karşılıklı hesap verebilirlik (mutual accountability) ilkelerinin istikrarlı bir şekilde uygulanması gerekmektedir (Üçkuş ve Kendirci, 2012: 67-72). Bunun dışında dış yardımların, hükümetlerin sağlıklı bir gelir yapısı oluşturması çabalarını engellememesi ve dış yardımların mali alan oluşturmak için tek bir araç olarak kullanılmasının önlenmesi gerekmektedir (Heller, 2005a: 11).

Mali alan oluşturmak için dış yardımların bir araç olarak etkili bir şekilde kullanılabilmesinin yolu, dış yardımlardaki artışın yerli para biriminde bir değerlenmeye yol açıp açmadığı ve bu yüzden ihracatın azalıp azalmadığıdır. Çünkü ülkeye girecek bir kaynak sonucu yerli para biriminin değer kazanması, bir ülkenin ihracat endüstrisindeki rekabet edilebilirliği azaltabilmekte ve ithalatı daha ucuz yaparak uluslararası ticaretten elde edilecek yararları ortadan kaldırabilmektedir.<sup>5</sup>

### 1.3.5. Özelleştirme

Özelleştirme on yıllardır gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde önemli bir politika haline gelmiş ve özelleştirme işlemleri yıllardır büyümüş ve büyümeye de devam etmektedir. Özelleştirme kavramı dar ve geniş anlamda olmak üzere iki şekilde tanımlanmaktadır. Dar anlamıyla özelleştirme, kamu kesiminin sahip olduğu varlıkların, yönetim ve denetimlerinin özel kişi ve kuruluşlara belli bir bedelle devredilmesiyle

---

<sup>4</sup> Buradaki dış yardımların sürekliliğinden kastedilen, dış yardımlara olan bağımlılık değil belli bir amaç için alınan yardımların kesilmesi tehlikesinin bulunmasıdır. Çünkü koşullu dış yardımlar belirli koşullarla ülkelere sağlanmakta, bu koşullar yerine getirilmediğinde ise ülkeler bu yardımlarda kesintilerle karşı karşıya kalabilmektedirler.

<sup>5</sup> Literatürde yüksek dış yardımların ülkeye girişi Hollanda Hastalığı (Dutch Disease) olarak adlandırılan yüksek sermaye girişlerinin yerli para birimindeki değerlenmeye sebep olması ve ülkedeki ihracat endüstrisinin karlılığı ve rekabetçiliği üzerinde olumsuz etkiler yaratmasıdır. Ancak bu durumun etkisi dış yardımların nasıl kullanıldığına göre değişmektedir (Heller, 2005a: 77).

(Doğan, 2016: 7), geniş anlamda özelleştirme ise ekonomiyi tamamen serbest piyasa ekonomisine göre düzenlemek ve bunun için gerekli uygulamaları yapmaktır (Kayalidere, 2014: 90-91). Bu iki tanıma rağmen özelleştirme genellikle ilk tanıma göre yapılmaktadır. Bunun temel sebebi, kamu kesiminin sahip olduğu varlıkları kısa sürede satarak önemli miktarlarda gelir elde etmesidir (Aşan, 2014: 5).

Özelleştirme ne kadar dar anlamıyla kullanılıp tek amacı gelir elde etmekmiş gibi algılansa da, özelleştirmenin kaynak tahsisini gerçekleştirmek ve üretimde etkinliği sağlamak, kamu kesiminin mali durumunu geliştirmek ve kamu kesiminin kaynakları kullanabilecekleri başka alanlara yönlendirme amaçları da vardır. Bu amaçlara bakıldığında da özelleştirmenin mali alan oluşturmak için bir araç olduğu söylenebilmektedir.

Özelleştirmenin mali alan oluşturulabilmesi mikro ve makro seviyede olmak üzere ikiye ayrılmaktadır. Mikro seviyede mali alan, özelleştirilen şirketlerin aynı koşullarda kamu kesimi şişletmelerinden etkinlik ve kârlılık açısından daha iyi performans göstermesi ile oluşturulabilmektedir (Katsoulakos ve Likoyanni, 2002: 11). Bu durum mali alan üzerinde pozitif bir etki yaratmaktadır. Nitekim özelleştirme ile mali alan arasında yakın bir ilişki vardır. Çünkü yüksek özelleştirme gelirleri düşük bütçe açıklarına sebep olabilmektedir. Bu durum, kamu kesiminin sahip olduğu şişletmelerin yarattığı görev zararlarının sürekli olarak bütçeden fonlanmasının ortadan kaldırılmasıyla mümkün olabilmektedir. Ayrıca özelleştirme, özelleştirilen şişletmelerin daha etkin olacağı varsayımı altında dolaylı olarak da olsa bir mali alan yaratılmasına neden olabilmektedir. Bu, özelleştirilen şişletmelerin zarar etmekten çıkararak kara geçmesi ve hükümetlerin de bu şişletmelerden vergi toplamasıyla gerçekleşebilmektedir (Sheshinski ve Lopez-Calva, 2003: 433).

Makro seviyede özelleştirmelerin mali alan yaratması, özelleştirmelerden elde edilecek gelirlerin kullanımının büyük bir ölçüde mali alanı etkilemesiyle mümkün olabilmektedir. Çünkü özelleştirme gelirlerinden elde edilecek gelir kamu kesiminin borcunu azaltmak için kullanılırsa, kamu kesimi daha düşük faiz ödemeleriyle karşılaşabilmektedir. Özelleştirmelerin kamu kesimi borçlanma gereksinimini azaltarak düşük faiz oranlarına yansması da, yatırımı ve büyümeyi desteklemekte ve sonuç olarak da ilave bir mali alan yaratabilmektedir <sup>6</sup> (Sheshinski ve Lopez-Calva, 2003: 439). Ancak

---

<sup>6</sup> Özelleştirmelerin istihdam üzerindeki etkisi teorik temelde düşünöldüğünde, kısa dönemde istihdamı azaltabileceği söylenebilir. Bunun nedeni kamu kesiminde verimsiz ve niteliksiz işgücünün varlığından

özelleştirmelerden elde edilecek gelirler cari harcamalarda geçici bir artışı fonlamak için kullanılırsa, o dönem için bir sorun olmasa da, ileriki dönemler için mali alan açısından büyük bir sorun olabilecektir (Berg vd., 1996: 45).

### **1.3.6. Kamu-Özel Sektör İşbirliği**

Mali alan yaratmak için hükümetlerin düşünebileceği bir diğer araç, Kamu-Özel Sektör İşbirliği (KÖSİ) modelleridir. KÖSİ Amerika Birleşik Devletleri'nde ortaya çıkmış bir model olup, ilk zamanlarında eğitim programlarından, tarımsal yeniliklere, sosyal hizmetlerin sunumundan, teknoloji gibi alanlarda araştırma ve geliştirme gibi faaliyetlerinin fonlanması için kullanılmıştır (Yescombe, 2011: 2). Finansman sıkıntısı çeken ülkelerde yatırımların gerçekleştirilmesi için yeni araçlardan biri olan KÖSİ modelleri, ülke içerisindeki atıl fonları üretim kanallarına yönlendirmekte ve kamu bütçesinin üzerindeki yükü azaltmaktadır (Karaca, 2012: 425). KÖSİ'lerin hizmetlerin sunumunu kaliteli hale getirmesi ve hızlandırması, daha hızlı uygulanması, daha iyi bir risk dağıtımını sağlaması, ilave gelir kaynaklarını oluşturması ve gelişmiş bir kamu yönetim sistemi oluşturulmasına yardım etmesi bakımından birçok avantajı bulunmaktadır (European Commission, 2003: 15).

KÖSİ modeli, uluslararası ortamda bilinen ismiyle PPP (Public Private Partnership), yatırımlar için sağlanacak kaynakların kamu ve özel sektör tarafından sağlanması için oluşturulan bir finansman modelidir. Bu model, devletin sunacağı mal, hizmet ve yapım işlerinin bütçe yetersizliği sebebiyle ertelenmesinin veya yapılamamasının önüne geçmek amacıyla kullanılmaktadır. Temel sebebi, yatırımların finansmanı olmak üzere, kamu yatırımlarının maliyetinin azaltılması, riskin etkin dağıtılması gibi faydalar tercih nedeni olmasını sağlamaktadır. Bu finansman modeli çok büyük sermaye gerektiren altyapı, enerji, sağlık, eğitim, ulaşım gibi alanlarda uygulanmaktadır (Uygun, 2013: 25).

KÖSİ modelleri, kamu kesiminin tek başına finansman sağlamakta büyük bir yük altına gireceği projelerde özel sermayeden yararlanılmasını sağlamakta ve kamu kesimine bir mali alan imkânı sunmaktadır. Nitekim KÖSİ modelleri, yeni hizmetlerin ortaya çıkmasını, endüstriyel gelişimi desteklemekte ve böylece yeni gelir kaynakları yaratarak kamu bütçelerinin daha iyi yönetilmesini sağlamaktadır (Şahin, 2014: 178). Fakat KÖSİ

---

kaynaklanmaktadır. Ancak orta-uzun vadede düşünüldüğünde istihdam, mikro seviyede etkinlik artışı makro seviyede ise istikrar artışının bir sonucu ve teşvik programlarının artışı (Katsoulakos ve Likoyanni, 2002: 12) ile birlikte ekonomik büyümenin gerçekleşmesiyle artabilmektedir.



modelleri genellikle, özel sektör tarafından yaratılan ve finansmanı sağlanan varlıkların daha sonraki bir dönemde geri satın alma koşuluyla (Yap-İşlet-Devret Modeli) kamu kesiminin yükümlülüğünü de içermektedir. Bu konuda, KÖSİ'ler kamu kesiminin mali sürdürülebilirlik değerlendirmesinde dikkat edilmesi gereken koşullu borç yükümlülüklerine de sebep olmaktadır. Bu nedenle KÖSİ modellerinin tıpkı hükümetlerin kendi yaptıkları yatırımlardaki titizlikte analiz edilmesi ve oluşturulması gerekmektedir.

KÖSİ modellerinin mali alan oluşturmak için kullanabilecek bir araç olması iki özelliğe dayanmaktadır. Birincisi özel sektörün herhangi bir hizmetin üretimi ve sağlanmasında kamu kesiminden daha etkin olması gerekmektedir. İkincisi ise, sermaye piyasalarından sağlanan finansmanın kamu kesiminden daha ziyade özel sektör tarafından sağlanmasının daha büyük bir mali alan yaratması gerektiğidir (Heller, 2007: 15-16). Bunların dışında ise KÖSİ modellerinin etkin bir şekilde kurulması ve hükümetlerin bütçeleri üzerindeki yükü azaltarak ek mali alan oluşturmalarına imkân sağlaması bazı temel ilkelerin gerçekleştirilmesini de beraberinde getirmektedir. Bu ilkeler; kapsamlı bir yasal çerçevenin oluşturulması, projelerin etkinlik ve verimlilik çerçevesinde değerlendirilmesi, yükümlülüklerin ve dolayısıyla mali risklerin iyi analiz edilmesi, muhasebeleştirilmesi ve raporlanmasıdır (Karaca, 2012: 425). Bu ilkeler temel alınarak oluşturulacak KÖSİ'ler, yeni finansman kaynaklarını ortaya çıkartarak, talep edilen yatırımların yapılmasını sağlamakta ve reel yatırımları arttırarak gelirin artmasına ve hükümetler için ek mali alan oluşturulmasına katkı sağlamaktadırlar (Tan, 2014: 181).

### **1.3.7. Mali Kurallar**

Ulusal ve küresel krizlerin yaşanmasıyla birlikte kamu kesiminin mali ve ekonomik anlamda ağır bir yük altına girerek krizden çıkışta rol oynaması sonucu, yaşanan bütçe açıklarıyla ve büyük borç sorunlarıyla baş başa kalması, birçok sorunu beraberinde getirmiştir. Bu tür sorunların baş göstermesi ise bütçeleri etkisiz kılmakta ve kamu kesiminin sürekli bir borç kısır döngüsüne girmesine neden olmakta ve mali alan üzerinde negatif bir etkiye yol açmaktadır. Bütçe süreçlerinin etkisiz kalmasıyla kamu kesiminin karşı karşıya kalabileceği sorunları bertaraf etmede bir nevi silahsız kalması, kamu kesimini yeni politika arayışlarına götürmekte ve bu sorunların tekrar yaşanmaması veya bu sorunlara daha etkili cevaplar verebilmesi için politika ve uygulamalarını sorgulamalarına neden olmakta ve mali alan oluşumunun mali kurullarla sağlanabileceği düşünülmektedir.

Bütçe açıklarının sürekliliği, borçların büyümeye devam etmesi, mali kuralların bu açıkları azaltmaya yardım etmesinde önemli bir rol oynadığı ve büyüyen kamu borçlarını kontrol etmeye yardımcı olabileceği tartışmalarının önünü açmaktadır. Genellikle iki türde mali kural vardır. Birincisi yasal olarak ortaya koyulmuş sayısal mali kurallardır. Bu kurallar birçok türde olabilmektedir. Bütçe açığının finansmanı üzerindeki sınırlamalar, denge bütçe kuralları, harcama tavanları, gelir kuralları, borçlanma kuralları, faiz dışı fazla kuralları bunlardan bazılarıdır. İkinci olarak ise, bir prosedür olarak ortaya koyulan mali kurallardır. Bu tür mali kurallar ise yasalarda yer alan ancak sayısal olmayan ve bütçe süreçlerini, borç yönetimini, gelirlerin yönetimini düzenleyen kurallardır. Bu tür kurallara, ek bütçe ve bütçe uygulamalarındaki ek ödenek uygulamaları üzerindeki sınırlamaları veya harcama ve fonlama yönüyle bütçede bulunabilecek bir mali alan kuralı örnek olarak verilebilmektedir (Drazen, 2002: 1).

Mali kuralların mali alan oluşturabilmesi temelde, bir bütçe açığı kuralıyla yaratılabilmektedir. Nitekim bir bütçe açığı kuralı, kamu borcunun kontrolü ve uzun dönemli sürdürülebilirlik açısından mali alan üzerinde etkili olabilmektedir. Bütçe açığının düşürülmesi ve kamu borcunun kontrol edilebilir bir seviyede olmasıyla mali sürdürülebilirliğin sağlanması mali alan üzerinde pozitif bir etki yaratabilmektedir. Bu durum: Düşük bütçe açığının gerçekleşmesi-Düşük borç oranlarının ortaya çıkması-Mali sürdürülebilirliğin sağlanması-Mali alan yaratılması ile ortaya çıkmaktadır. Nitekim mali alan ilk olarak mali sürdürülebilirliğe zarar vermeksizin hükümetlerin gerçekleştirmek istediği amaçlarına kaynak sağlamaya izin veren bütçedeki bir yer-oda olarak tanımlanmıştır (Heller, 2005a: 1). Buna benzer olarak daha sonra mali alan mevcut kamu borcu ile kamu borç limiti arasındaki fark olarak tanımlanmıştır (Ostry, 2010: 6). Nitekim bu iki tanıma bakıldığında da mali sürdürülebilirlik ve kamu borçlarının öne çıktığı görülmektedir. Kamu borçlarının düşük olmasıyla birlikte mali sürdürülebilirlik sağlanmakta, ilave faiz harcamalarına aktarılabilecek kaynaklar serbest kalmakta ve böylece ilave bir mali alan yaratılabilmektedir. Daha sonrasında ise hükümetlerin gerçekleştirmek istedikleri amaçlara kaynak aktarılabilir. Böylesi bir mali ve ekonomik ortamın sağlanmasının temelinde ise kamunun elinde olan araçları belirli bir idari ve yasal çerçevede kullanması ve bu araçların belirli bir kurala bağlanması gerekmektedir. Çünkü bütçenin sürekli açık verdiği ve bu açıkların finansmanında borçlanma aracının sürekli olarak kullanılması borç oranını sürekli olarak yükseltebilmekte ve mali sürdürülebilirliğin sağlanmasına engel olarak mali alan üzerinde negatif etkilere sahip olabilmektedir. Bu nedenle hükümetlerin ilave mali alan oluşturabilmelerinde mali

kuralların hazırlanması ve etkin bir şekilde uygulanması gerekmektedir. Bu bölümde kısaca açıklanmaya çalışılan mali alan ve mali kural ilişkisi ikinci bölümde detaylı olarak açıklanmaya çalışılacaktır.

## İKİNCİ BÖLÜM

### TEORİK VE KAVRAMSAL AÇIDAN MALİ KURAL VE MALİ ALAN İLE İLİŞKİSİ

#### 2.1.TEORİK VE KAVRAMSAL AÇIDAN MALİ KURAL

Hükümetlerin uyguladıkları maliye politikalarına bir sınırlama getirerek, politikaların bir disiplin içerisinde uygulanmasını sağlayan mali kurallar maliye politikası tartışmalarının arttığı son yıllarda, yapılan politika hatalarının tekrarlanmaması için tekrar gündeme gelmektedir. Nitekim 1980’lerde olduğu gibi 2008 küresel krizi sonrası da ülkelerin içinde bulunduğu durum bu gündemin oluşmasında büyük rol oynamaktadır. 1980’li yıllarda meydana gelen krizler ve kamu borçlarının sürdürülebilirliğin yok olması da günümüzde yaşanan sorunların tekrarlanması şeklinde ortaya çıkmaktadır. Nitekim o yıllarda da kuralsızca uygulanmış olan maliye politikaları etkisini kaybetmeye başlamış ve uygulamada başarısızlık göstermiştir. Bu durum ekonomik olarak kötü sonuçların ortaya çıkmasına neden olmuştur.

Krizden çıkış aşamasında maliye politikalarının devreye sokulması ve kuralsız bir şekilde uygulanmasının acı sonuçları bütçe açıkları ve yüksek kamu borçları olmuştur. Bugün ülkeler bir yandan büyük bütçe açıkları ve yüksek kamu borçlarıyla uğraşmakta, bir yandan da devam eden krizin artçı etkilerini gidermeye çalışmaktadırlar. Ancak en başından yapılmaya başlanan politika hataları dizisi yeni politikaların da bu hatalı politikalara eklenmesine neden olmaktadır. Böylece kuralsızca uygulanmaya başlayan politikalar da başa çıkılması zor sorunları meydana getirmektedir. Bu hataların ve meydana gelen sonuçların tekrar edilmemesi için ise uygulanacak politikaların sürdürülebilirliğini ve öngörülebilirliğini arttıracak belirli sınırlamaların varlığı gerekmektedir. Bu nedenle, aslında mali kurallar maliye politikalarının tamamen sınırlandırılması anlamına gelmemektedir. Belirli kurallar çerçevesinde uygulanacak maliye politikaları büyük bütçe açıklarını ve yüksek kamu borçlarını azaltabilmektedir. Böylece mali kurallar maliye politikalarının daha etkin bir şekilde uygulanmasını sağlamak ve politika öngörülebilirliğini arttırabilmek için hükümetlere bir mali alan sağlamaktadır.

##### 2.1.1.Mali Kural Kavramı

Temellerini “Anayasal İktisat” düşüncesinden alan mali kurallar, ekonomik birimlerin hükümet politikalarına güvenilirliğinin arttırılması açısından önemli bir

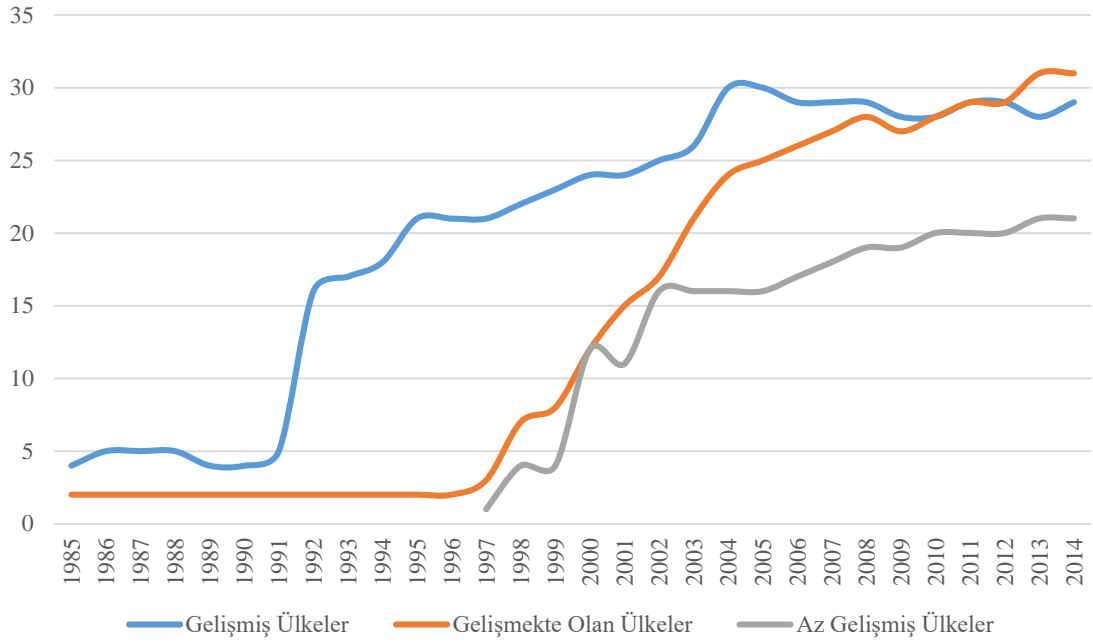
politika önlemi olmaktadır. Bu nedenle mali kurallar hükümetlerin iradi maliye politikası uygulamalarını azaltmak ve geleceğe yönelik beklentilerdeki belirsizliği en aza indirmek amacıyla ekonomik birimlerin güvenini maksimum seviyeye çıkarmayı amaçlayan politikalar setidir (Saygılıoğlu ve Erduran, 2012: 19). Bir başka açıdan mali kural, hükümetlerin uygulayacağı politikaların keyfi olarak uygulanmasını engelleyecek, mali sürdürülebilirliği ve mali disiplini sağlayarak gelecekteki belirsizliği azaltacak anayasal veya yasal yaptırımları olan kurallar dizisidir.

Mali kuralların tam olarak ne olduğunu ve bu kurallara olan artan ilgiyi anlamak için geçmiş trendleri ve dalgaları anlamak gerekmektedir. Tarihsel olarak bakıldığında mali kuralların 150 yıldır yürürlükte olduğu ve uygulandığı görülmektedir. Bu dönem boyunca mali kurallara olan ilgi, üç dalga içerisinde açıklanabilmektedir. Birinci dalgada bazı federal sistemlerdeki yerel hükümetler altın kural olarak adlandırılan mali kural türünü benimsemişlerdir. Buradaki esas amaç ise sermaye harcamalarının piyasa tarafından finansmanına erişimin açılması olmuştur. İkinci dalga ise İkinci Dünya Savaşı sonrası çoğu sanayileşmiş ülkede ortaya çıkmıştır. Bu ülkelerde<sup>7</sup> bu dönemde, istikrar programlarını destekleyen bütçe dengesi kuralları tanıtılmış ve uygulanmıştır. Ayrıca bütçe açıklarının merkez bankalarından sağlanan kaynaklardan kapatılmasının da önüne geçilmiştir. Üçüncü dalga ise Yeni Zelanda'nın 1994 yılında yürürlüğe koyduğu Mali Sorumluluk Kanunu ile başlamıştır. Bununla birlikte gelişmekte olan ve gelişmiş ülkelerdeki mali kuralların sayısı artmaya başlamıştır. Bu dalga içerisinde mali kurallar artık bütçe dengesi kurallarının yanı sıra, borç limitleri ve harcama limitleri olarak da uygulanmaya başlamıştır. Bu dalgayla birlikte ise mali kuralların şeffaflık, hesap verilebilirlik ve orta vadeli planlar çerçevesinde uygulanması ve sürekliliği gündeme gelmiştir (Kopits, 2001: 4-5). Bu dalgadan sonra mali kural uygulayan ülke sayısı artmıştır. 1985 yılında mali kural uygulayan ülke sayısı toplamda sadece 6'ya eşitken, 2000 yılında bu sayı 48'e ulaşmıştır. 2000 yılı sonrasında mali kural uygulayan ülke sayısı gittikçe artmış ve 2014 yılında toplamda 81 ülke mali kural uygulayıcı hale gelmiştir. (Şekil 9).

---

<sup>7</sup> Almanya, İtalya, Japonya, Hollanda.

**Şekil 9:** Mali Kural Uygulayan Ülke Sayısı, 1985-2014



**Kaynak:** IMF. <http://www.imf.org/external/datamapper/fiscalrules/matrix/matrix.htm>

Mali kurallar makroekonomik bir kapsamda uygulanacak maliye politikası kuralları üzerinde kalıcı bir sınır olarak tanımlanmaktadır. Bu sınır ise uygulanan maliye politikalarının performansını ortaya koyan göstergelerle belirlenmektedir. (Kopits ve Symansky, 1998: 2). Bu performans göstergeleri, kamu harcamalarını, kamu gelirlerini, bütçe dengesini, faiz dışı bütçe dengesini, borç oranlarını kapsamaktadır. Mali kurallar da bu göstergeler üzerine koyulacak bir sınır veya düzenleme şeklinde olabilmektedir. Mali kuralların bu tür politikalara bir sınırlama getirmesinin nedeni de ekonomi politikası araçlarının hükümetler tarafından kötü kullanımını engellemek ve ekonominin politikleştirilmesini azaltmaktır (Aktan, Dileyici ve Özen, 2010: 10). Bunu sağlayabilmek ise bütçe süreçlerinden geçmektedir. Nitekim hükümetler uygulayacakları politikalara daha önceden bütçelerinde yer vermekte ve o yıl bütçesine göre uygulamaktadır. Bu nedenle mali kurallar, bütçenin hazırlanması, kabulü, onaylanması, uygulanması aşamalarını kapsayan bunları düzenleyen kurallardır ve bunların uygulanmasını sağlayan bütçesel kurumlardır (Alesine ve Perotti, 1999: 16). Çünkü bütçeleme süreçleri hemen hemen bütün kesimleri bu süreç içerisine katmakta ve uygulanacak bütçenin her aşamasının bilinmesini sağlamaktadır. Bu nedenle mali kuralların bu süreç içerisinde uygulanması bütçe çıkar mekanizmasının çalışmasını engelleyebilmekte ve kaynakların etkin tahsisini sağlayabilmektedir.

Mali kuralların farklı olarak tanımlanması ortaya farklı unsurların çıkmasına neden olmaktadır. Ancak bu unsurlar mali kuralların birbirinden farklı tanımlarından uzaklaşmamakta aksine birbirini tamamlamaktadır. Bu nedenle bu farklı unsurları belirtmek gerekmektedir (Saygılıoğlu ve Erduran, 2012: 21):

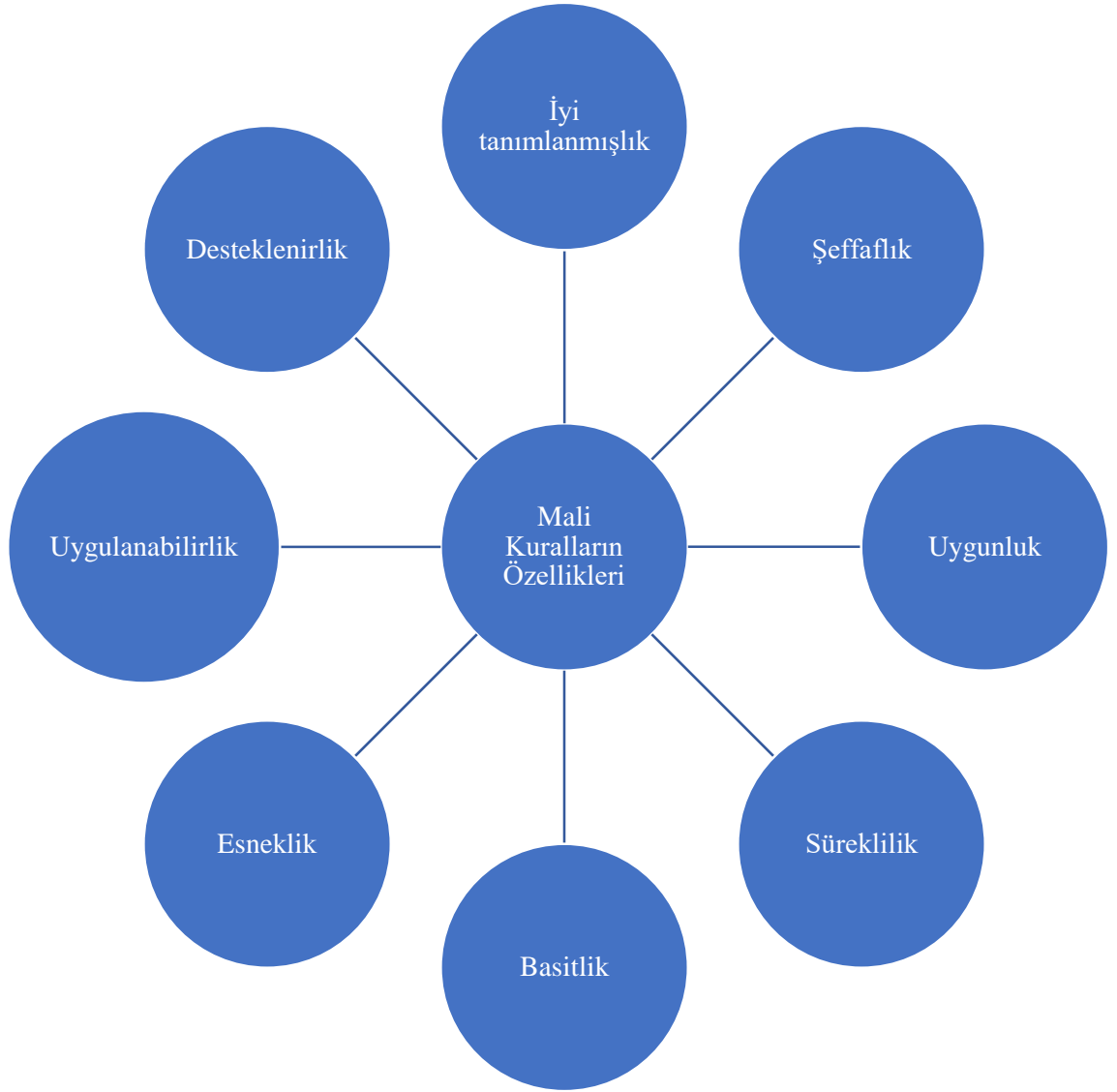
- Mali kurallar maliye politikaları üzerine konulan sınırlamalardır. Bu tüm mali kuralların olmazsa olmaz özelliklerinden birisidir.
- Mali kurallar, davranışsal veya hukuki normlardır. Taahhüt niteliğindeki hedefler davranışsal normlar olarak adlandırılırken, kanuni veya anayasal düzenlemeler hukuki normlar olarak adlandırılmaktadır.
- Mali kurallar bütçeleme süreçlerinin öncesinde, uygulama aşamasında veya sonrasında uygulanmaktadır. Bu unsur mali kuralların başarısı açısından oldukça önemli bir role sahiptir.

Dar anlamıyla bakıldığında mali kuraldan anlaşılan sadece hükümetlerin maliye politikaları üzerindeki sınırlamalarken, geniş anlamda anlaşılan kamu mali yönetimi sisteminin sağlıklı bir şekilde işleyebilmesi için öngörülebilir politikaların uygulanmasını ve bu politikaları uygulayacak güçlü bir mali yönetimin olmasıyla birlikte politik güvenilirliğin sağlanmasıdır (Günay, 2007: 88). Nitekim zor olan mali kuralları getirmek değil bunların uygulanabilirliğini sağlamaktır.

### **2.1.2.Mali Kuralların Özellikleri**

Mali kurallar bazı ülkelerde hükümetlerin kendi teşvikleriyle uygulamaya koyulurken, bazı ülkelerde uluslararası antlaşmalar tarafından uygulamaya koyulmaktadır. Bu uygulamalar ülkelerin ekonomik ve siyasi yapısına göre değişmektedir. Çünkü ülkelerin hazırladığı mali kuralların farklı sebepleri mevcuttur. Her ülkeye aynı mali kuralların uygulanması bu nedenle mümkün olmasa ve her ülke için aynı özellikleri göstermese de mali kurallar temel olarak bazı özelliklere sahiptir (Şekil 10). Şekil 10'da görüldüğü gibi mali kurallardan beklenen bir sonucu alabilmek için temelde 8 özelliğin (iyi tanımlanmışlık, şeffaflık, uygunluk, süreklilik, basitlik, esneklik, uygulanabilirlik, desteklenirlik) varolması gerekmektedir.

**Şekil 10: Mali Kuralların Özellikleri**



**Kaynakça:** Günay, 2007: 100.

Bir mali kuralın (denk bütçe kuralı, harcama kuralı, gelir kuralı veya borç kuralı) en iyi şekilde sonuç verebilmesi için şu özelliklere sahip olması gereklidir (Kopits ve Symansky, 1998: 18-19; Shick, 2003: 8-9; IMF, 2009: 12):

- İyi tanımlanmışlık: Öncelikle bir mali kuralın iyi bir şekilde tanımlanması gerekmektedir. Bu tanım mali kuralın hangi politika üzerine koyulacağını, mali kuralı uygulayacak kurumların kapsamını içermesini gerektirmektedir. Ayrıca belirsizliklere karşı önlem almak ve etkinsiz uygulamalara yer vermemek için de mali kurallardan cayma hakkının



(escape clauses)<sup>8</sup> da mali kuralın tanımlanması aşamasında yer alması gerekmektedir (Schaechter vd., 2012: 20). Ayrıca bu özellik mali kuralın hangi amaçla koyulduğunun da açık bir göstergesi olacaktır.

- Şeffaflık: Uzun süreli uygulanacak güçlü bir mali kuralın en önemli özelliği mali kuralların uygulamalardaki şeffaflığıdır. Buradaki şeffaflık özelliği sadece politika sonuçlarının kayıtlarının herkes tarafından bilinebilirliğini değil, yapılan politika tahminlerinin ve kurumsal düzenlemelerin de herkes tarafından bilinebilirliğini sağlamaktadır.
- Uygunluk: Mali kuralların bir başka özelliği belirlenen bir hedefe göre uygun olmasıdır. Örneğin; amaç borç stokunu azaltmak ise mali kuralların borçlanma ile ilgili göstergeleri ve düzenlemeleri içermesi gerekmektedir. Ancak borçlanmayı etkileyebilecek değişkenin çok fazla olduğu göz önüne alındığında, mali kuralın kapsamını aşmamasına dikkat edilmesi gerekmektedir.
- Süreklilik: Mali kurullarla ilişkili olan bir diğer özellik mali kuralların sürekliliğinin sağlanmasıdır. Nitekim uygulanacak mali kuralların göstereceği etkinin hemen gerçekleşmemesi söz konusu olabilmekte ve bu kuralların sürekliliğinin sağlanması gerekmektedir. Ancak kuralların sürekliliğinden kastedilen kuralların katılığı değil, kuralların uygulamasının süreklilik göstermesidir.
- Basitlik: Mali kuralların özelliklerinden bir diğeri kuralların çok basit olmasıdır. Basitlikten kasıt, her kesimden insanın yürürlüğe koyulacak mali kuralları anlayabilmesidir. Nitekim uzun, karmaşık ve anlaşılması güç kuralların başarılı olmasından ziyade uygulamaya sokulması bile güç olacaktır.
- Esneklik: Mali kuralların dışsal şoklara veya olağanüstü durumlara karşı esnek olması gerekmektedir. Esneklik mali kuralların katı bir şekilde uygulanmasını engelleyerek, uygulayıcıların beklenmedik olaylara karşı politikalar geliştirmesinin önünü açmaktadır. Esnekliğin sağlanması mali kurallardan cayma haklarının (escape clauses) belirlenmesiyle mümkün

---

<sup>8</sup> Mali kurallardan cayma hakları, beklenmedik olaylara karşı politikaların daha rahat bir şekilde uygulanabilmesi için uygulamacılara “süreli” bir esneklik sağlamaktadır. Bu hakların temel özellikleri (i) çok sınırlı faktörleri içermesi, (ii) olayların belirlenmesi ve yorumlanması üzerine açık bir rehberin varolması ve (iii) politika uygulamalarından sonra mali kuralların tekrar uygulanmasının devam edilmesini sağlamaktır (Schaechter vd., 2012: 20).

olabilmektedir. Bu nedenle bu tür bir esneklik tanındığında dışsal şokların veya olağanüstü durumların iyi tanımlanması ve izleme mekanizmalarının kurulması gerekmektedir (Moğol, 2000: 411). Bu özelliğinden dolayı mali kuralların esneklik özelliği, iyi tanımlanmışlık özelliği ile çok yakından ilişkilidir. Ancak cayma hakları, mali kuralların bypass edilmesine de neden olabilmektedir.

- Uygulanabilirlik<sup>9</sup>: Getirilmek istenen bir mali kuralın uygulanabilir olması gerekmektedir. Ancak hangi düzenlemenin daha etkin olduğu ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. Bu nedenle getirilmek istenen bir mali kuralın uygulanabilir olması gerekmektedir.
- Desteklenirlik: Mali kurallar etkin politikalar tarafından desteklenmelidir. Çünkü sadece mali kuralları uygulamaya sokmak bir başarı getirmemektedir. Bu nedenle uygulamaya koyulmak istenen mali kuralları destekleyici etkin politikaların uygulanması gerekmektedir.

Mali kurallar bu 8 özelliği taşımasıyla etkin olabilmektedir. Ancak mali kurallar bu özelliklerle birlikte bütçeleme aşamasında yapılacak değişikliklerle ve politikalarla desteklendiğinde daha da etkin sonuçlar verebilmektedir. Bu değişiklikler (Schick, 2003: 8-9):

- Orta ve uzun vadeli bütçeleme anlayışını gerçekleştirmek,
- Geleceğe yönelik bütçe tahminleri oluşturmak,
- Politika değişikliklerinin gelecekteki bütçeler üzerindeki etkilerinin tahminlerini oluşturmak,
- Bütçenin dışa dönük etkilerini izlemek ve gerektiği takdirde düzeltici önlemlerin alınması için prosedürler oluşturmak,
- Politikacıların çıkarıcı ilişkilerini önlemek ve kuralların dışına çıkılmasını engellemek için yaptırım mekanizmalarını oluşturmaktır.

Mali kurallar ayrıca politikacıların mali kurallar içerisinde hareket etme isteklerine de bağlıdır (Schick, 2003: 9). Bu nedenle yukarıda belirtilen 8 özelliğe “Politik

---

<sup>9</sup> Burada mali kuralların uygulanabilir olmasından kasıt, getirilecek mali kuralların uygulanması gerekliliği ile ilgilidir. Nitekim uygulamaya sokulmayan veya uygulanması için zorlayıcı olmayan bir mali kuraldan başarılı bir sonuç beklenmemelidir. Bu nedenle uygulanabilirlik özelliğinin yaptırımlarla veya cezalarla beraber düşünülmesi gerekmektedir. Çünkü yaptırımların eksik olması günümüzde ülkelerin mali kurallardan sapmasına ve mali veya ekonomik sorunların meydana gelmesine neden olmaktadır.

istek”<sup>10</sup> özelliği de kolayca eklenebilir. Nitekim politik istek özelliğinin varolması durumunda desteklenirlik ve uygulanabilirlik özellikleri de kendiliğinden sağlanmış olacaktır. Ancak politikacılar hak ve yetkilerinin sınırlandırılmasına pek sıcak bakmamaktadırlar.

### 2.1.3.Mali Kural Oluşturma Nedenleri

Ülkelerin mali kural oluşturma ve uygulama nedenleri birbirinden farklı sebeplerle söz konusu olmaktadır. Bunun nedeni her ülkenin farklı mali ve ekonomik yapıya sahip olmasından kaynaklanmaktadır. Nitekim daha sonra anlatılacağı gibi mali kuralların farklı türleri vardır. Ülkeler de sahip oldukları mali ve ekonomik yapılarına göre bu mali kural türlerini farklı nedenlerle uygulamaya sokmaktadır.

Günümüzde mali kural oluşturma nedenlerine iki açıdan bakmak gerekmektedir. İlk olarak mali kural oluşturma nedeni genelde kamu maliyesindeki bozulmalar, daha özelde bütçe açıkları ve kamu borçları çerçevesinde birleşmektedir. Bu noktada mali kural oluşturma ile ilgili temel neden, bütçe açıklarının azaltılarak büyük bir sorun teşkil eden yüksek borç oranlarını uygun bir seviyeye indirmektir. Çünkü bütçe açıklarının artması yüksek borç oranlarıyla sonuçlanmış, bu durum da birçok ülkenin yüksek borç oranlarıyla karşı karşıya kalmasına neden olmuştur. Böylece ülkeler yaşadıkları bu süreç sonunda mali kural oluşturma gerekliliği duymuşlardır. İkincisi ise mali kuralların böylesi kötü mali ve ekonomik sonuçlara yol açmadan önce oluşturulması ve uygulamaya koyulmasıdır. Buradaki temel amaç da bahsedilen mali ve ekonomik sorunlara daha önceden alınan önlemlerle engel olmaktır. Nitekim böylesi önlemler de daha etkin olabilmektedir. Bu nedenle mali kuralların belirsiz bir ekonomik ortamda oluşturulmaması daha başarılı sonuçlar verebilmektedir. Çünkü ekonomik istikrarsızlık uygun hedeflerin oluşturulmasını ve buna ulaşmak için uygulanacak politikaların uygulanmasını zorlaştırabilmektedir (IMF, 2009: 32).

Ülkelerin mali kural oluşturma nedenlerine bakıldığında bu nedenler şu şekilde sıralanabilmektedir (Kopits ve Symnasky: 6):

- Mali disiplini sağlamak,
- Mali sürdürülebilirliği gerçekleştirmek,

---

<sup>10</sup> Politik istek özelliğinin varolması için temel şart hükümet yapısıdır. Nitekim çoğunluğun sağlandığı hükümet biçimlerinde mali kurallar daha kolay uygulanabilmektedir. Ancak böyle bir durumun gerçekleşmesi için temel varsayım, denetim mekanizmalarının düzgün bir şekilde çalışmasıdır.

- Makroekonomik istikrarı sağlamak,
- Maliye politikasının etkinliğini ve sürdürülebilirliğini arttırmak,
- Negatif dışsallıklardan sakınmak,
- Diğer finansal politikaları desteklemek

Mali kurallar için gösterilebilecek bir başka neden de hükümetlerin kısa vadeli çıkarları doğrultusunda davranmalarını engellemek ve bu davranışlarını disipline etmek olduğu söylenebilmektedir (İnan ve Demir, 2011: 29).

### **2.1.3.1.Mali Disiplini Sağlamak**

Mali disiplin dar anlamıyla, bütçe açıklarının ve kamu borçlarının sürdürülebilirliğinin sağlanmaya çalışılmasıdır (Yar, 2014: 4). Bu nedenle mali disiplin, makroekonomik istikrar ve sürdürülebilir bir büyümeyle tutarlı mali pozisyonların sürdürülmesini gerektirmektedir. Bunu yapabilmenin yolu da öncelikle kamu borçlarının birikmesini önlemek ve aşırı borç yükünden kaçınmaktır. (Kumar ve Ter-Minassian, 2007: 2).

Mali disiplini sağlamak makroekonomik istikrarı sürdürmek, ekonominin kırılganlıklarını ve savunmasızlıklarını azaltmak ve ekonomik performansı geliştirmek için önemli bir unsurdur (Kumar ve Ter-Minassian, 2007: 3). Çünkü kamu gelir-gider dengesinin bozulması beraberinde birçok olumsuz sonucu getirmektedir. Kamu giderlerinin gittikçe artması ve gelirlerin giderleri karşılayamaması durumunda borçlanma yoluyla finansman gündeme gelmektedir. Kamu giderlerinin sürekli borçlanmayla karşılanması durumunda ise, kamunun borç yüküyle birlikte faiz yükü artmakta bu durum da mali ve ekonomik yapıda bozulmaları beraberinde getirmektedir.

Mali disiplin, kamu borçlarını belli bir seviyede tutmak ve artmasını engellemeyi amaçlamaktadır. Bu sebeple, ülkeler mali disiplini sağlamak için borç kurallarını uygulamaya koymayı tercih etmelerine rağmen bu tek başına yeterli olmamakta, borcun artışı ya da azalışına neden olan bütçe gelir, gider veya bütçe açıkları gibi değişkenler üzerine mali kural koymaları gerekmektedir. Dolayısıyla mali kuralların sadece borç kurallarını değil, borçlanmayı etkileyen diğer unsurları da kapsamaması gerekmektedir (Kesik ve Bayar, 2010: 48-49).

Mali disiplinin eksikliği genellikle bütçe politikaların oluşturulmasında ve uygulanmasında takdir yetkisinin aşırı bir şekilde kullanılmasıyla ortaya çıkmaktadır. Kamu harcamalarının sorumsuzca arttırılması, keyfi vergileme yetkilerinin kullanımı ve

sınırsız iç ve dış borçlanma araçlarının kullanımını mali disiplini bozucu uygulamaların başında gelmektedir. Bu tür uygulamaların altında yatan temel sebep, politikacıların uyguladıkları politikaların kurala bağlı olmamasıdır. Ayrıca politikacıların bu tür politikaların orta-uzun vadeli sonuçlarına değil de kısa dönemli sonuçlarına odaklanmaları bir başka neden olarak gösterilebilmektedir. Bu durum ise ileriki dönemlerde zayıf mali pozisyonlara, artan borç seviyelerine ve zamanla politik güvende bir azalmaya neden olmaktadır (Kumar ve Ter-Minassian, 2007: 3). Bu nedenle bu tür keyfi ve sorumsuz uygulamalara son vermek ve mali disiplini sağlayabilmek için belirli yasal düzenlemelerin veya mali kuralların var olması gerekmektedir.

Mali kurallar ve mali disiplin arasında pozitif ilişkiyi ortaya koyan çalışmalar da mevcuttur (Hagemann, 2010: 8). Von Hagen ve Harden (1995) bütçe süreçlerini düzenleyen kuralların mali aldanmanın (fiscal illusion)<sup>11</sup> olumsuzluklarını azaltabileceğini ortaya koymuşlardır. Alesina ve Bayoumi (1996) yaptıkları çalışmada Amerika'da bulunan eyaletlerin uyguladıkları mali kuralların mali disiplin üzerinde etkili olduğu sonucuna ulaşmışlardır. Debrun ve Kumar (2007), Avrupa Birliği ülkelerinde bütçeyi uygulayan kurumların yapılarının güçlülüğüne bağlı olarak bilgi asimetrisinin engellenebileceğini ve böylece mali kuralların mali disiplin üzerinde olumlu etkilere sahip olabileceklerini ortaya koymuşlardır. Bergman vd. (2016) yine Avrupa Birliği ülkelerinde uygulanan mali kuralların bütçe açıklarının sınırlandırılmasında etkili olup olmadıklarını araştırmış ve mali kuralların kurumsal özelliklere de bağlı olarak bütçe açıkları üzerinde önemli etkilerinin olduğunu bulmuşlardır.

Mali disiplinin sağlanması açısından mali kurallar önemli bir araçtır ve birçok ülkede bu sayede başarılı sonuçlar elde edilmiştir. Bu nedenle mali disiplini sağlamak için mali kurallar tekrar düşünülmeli ve mali kurallara ilişkin uzun vadeli toplumsal ve siyasal bir desteğin olması gerekmektedir (Günay, 2007: 88).

### **2.1.3.2.Mali Sürdürülebilirliği Gerçekleştirmek**

Mali kural oluşturmanın temel nedenlerinden birisi de mali sürdürülebilirliği gerçekleştirmektir. Mali sürdürülebilirlik kavramı literatürde çeşitli şekillerde tanımlanmaktadır. Broda ve Weinstein (2004) yaptıkları çalışmada mali

---

<sup>11</sup> Mali aldanma (fiscal illusion), bütçelerden hizmet talep eden birey veya grupların, ortaya çıkan sosyal maliyetleri dikkate alma eğilimine sahip olmamalarını ifade etmektedir (Oates, 1988: 66; Moğol, 2000: 408). Mali aldanmanın varolması durumunda bütçe harcamaları artabilecek bu durum da bütçe açıkları yoluyla mali disiplinsizliği ortaya çıkartabilecektir.

sürdürülebilirliği, kamu borcu, faiz dışı fazla ve borçlanma gereğinin GSYH'ye oranının durağan olması ve uygulanan politikaların istikrarlı bir borçlanma ile sürdürülebilmesi şeklinde tanımlamışlardır. Burnside (2005) ise mali sürdürülebilirliği borçların ödenebilmesinin yanı sıra varolan politikalar dizisinin korunabilmesi olarak açıklamıştır (Kaya, 2013: 44). Tanımlar farklılaşsa da tanımların ortak bir yönü Domar'a (1944) dayandırılmaktadır. Buna göre mali sürdürülebilirlik, sınırsız bir zamanda ortaya çıkacak faiz dışı fazlaların net bugünkü değerleriyle ifade edilmesinin, kamu borcunun başlangıç değerine eşit olması olarak tanımlanmaktadır (Göktaş, 2008: 426; Kaya: 2013: 45).

Bütçe açıklarının sürekli hale gelmesi ve kamu borçlarının gittikçe artması sürdürülebilirlikle ilgili endişelerin ortaya çıkmasına neden olmuştur (Turan, 2011: 56). Çünkü mali sürdürülebilirliğin zayıf olması veya hiç olmaması hükümetlerin maliye politikası araçlarını kullanabilme şansını azaltmaktadır. Bunun dışında mali sürdürülebilirliğin olmaması ülkelerin birçok potansiyel risk ve maliyetlerle karşı karşıya kalmasına neden olmaktadır (Heller, 2003: 152). Bir açıdan bakıldığında zayıf bir mali sürdürülebilirlik zorunlu bir şekilde hükümetlerin yüksek faiz oranlarıyla borçlanmasına sebebiyet vermektedir. Yüksek faiz oranlarının olması ise sadece mali sürdürülebilirliği değil makroekonomik istikrarı da etkileyebilmektedir. Nitekim faiz oranlarının yüksekliği ekonomik büyümenin önüne geçebilmekte ve bu da bütçe gelirlerinin azalmasına neden olabilmektedir (Dzialo, 2016: 61). Makroekonomik istikrar için de risklerin oluşmasına neden olan bu durum, borç sorunlarını daha da kötü bir hale getirmekte ve kamunun uzun vadede sürdürülebilir bir finansman yapısına kavuşmasını zorlaştırmaktadır (Bozgeyik, 2013: 76). Uzun vadeli mali sürdürülebilirliğin olmaması sorunu da nüfusun yaşlanması gibi demografik sorunların çözülmesinin de önüne geçmektedir (Kennedy ve Robbins, 2001: 3). Bu nedenle mali kurallar mali disiplinin de sağlanmasıyla birlikte mali sürdürülebilirlik üzerinde önemli etkilere sahip olmaktadır. Mali kurullarla sağlanacak bir mali disiplin kamu gelir-gider dengesinde olumlu bir sonuca yol açacak ve borçluluk oranlarını düşürecektir. Bu durum ise mali sürdürülebilirliğin gerçekleştirilmesini sağlayacaktır. Böylece mali kurullar faiz oranlarında düşüşleri getirecek, özel yatırımların dışlanması (crowding-out) engelleyecek ve gelirin bölüşümünde ise daha az geliri olanların yararına bir durum yaratacaktır. (Kopits ve Symansky, 1998: 7).

Mali sürdürülebilirliğin gerçekleştirilmesi sadece mali kurulların uygulanmasıyla değil, ayrıca finansal piyasalarda ve kamuoyunda güven unsurunun tesis edilmesiyle mümkündür. Nitekim ulaşılmak istenen hedefler çerçevesinde uygulanacak politikaların

başarılı olması politika uygulayıcılarına güvenilmesiyle gerçekleşmektedir. Bu nedenle politika uygulamalarının şeffaf olması gerekmektedir. (Anderson ve Minarik, 2006: 165). Çünkü mali şeffaflık bir ülkenin mali performansı ve mali güvenilirliği için önemli bir göstergedir. Bu konuda yapılan birçok çalışma mali şeffaflık ve mali sürdürülebilirlik göstergeleri arasında pozitif bir ilişkinin olduğunu ortaya koymaktadır (Yalvaç, 2015: 23). Bu nedenle uygulanan veya uygulanmakta olan mali kurullarla birlikte mali şeffaflığın sağlanarak karşılıklı güven mekanizmasının oluşturulması, mali kurulların mali sürdürülebilirliği gerçekleştirilmesini sağlayacaktır.

### **2.1.3.3.Makroekonomik İstikrarı Sağlamak**

Maliye politikalarının üzerine çeşitli sınırlamaların getirilmesi veya mali kural uygulanmasının temel nedenlerinden birisi de, ihtiyari olarak uygulanacak maliye politikalarının makroekonomik istikrara zarar verebileceğinden kaynaklanmaktadır (Fatas ve Milov, 2003: 1420). Nitekim politikaların sürekli değiştirilerek uygulanması ve devletin ekonomik sektördeki büyüklüğü ekonomik büyüme ve enflasyon üzerinde birçok farklı etkiye neden olabilmekte ve makroekonomik istikrarı negatif olarak etkileyebilmektedir.

Makroekonomik istikrarsızlık ekonomik büyümeyi birçok kanal aracılığıyla etkileyebilmektedir. Serven (1998) ekonomik istikrarsızlığın 5 alternatif tanımını yaptığı bir çalışmada ekonomik istikrarsızlığın ekonomik yatırımlarla negatif bir korelasyona sahip olduğunu ortaya koymuştur. (Perry, 2004: 54). Çünkü yüksek istikrarsızlığa sahip olan ülkeler düşük ekonomik yatırım düzeylerine sahip olmakta ve sonuç olarak da ekonomik büyüme negatif olarak etkilenmektedir. Nitekim Fatas ve Milov'un (2003) 91 ülke için yaptıkları çalışmada, maliye politikası uygulamalarının oynaklığındaki % 1 düzeyindeki bir azalmanın, çıktı oynaklığında da %0,8 ve %1,2 arasında azalmaya neden olduğunu ortaya koymuşlardır. Bu nedenle sürekli değiştirilen maliye politikası uygulamalarının belirli düzenlemeler ve kurullar çerçevesinde uygulanması gerekmektedir.

Yüksek makroekonomik istikrarsızlık ayrıca kısa vadeli kazançların, uzun vadeli ekonomik yatırımlara tercihine neden olmaktadır. (Perry, 2004: 54). Bunun nedenlerinden birisi kamunun sahip olduğu yüksek kamu borçlarıdır. Nitekim kamu borçlarının yüksek olması hem kamu harcamaları ve vergilerin dengeleyici özelliklerinin yitirilmesine neden olmakta hem de finansal piyasaların işleyişini bozarak uzun dönemli

faiz oranlarının yükselmesine neden olmaktadır. (Mohanty ve Zampolli, 2009: 58). Faiz oranlarının yüksek olması da başta kısa vadeli kazançların ekonomik yatırımlara tercih edilmesine neden olmak üzere ekonomik istikrar üzerinde birçok negatif etkiye sahip olabilmektedir.

#### **2.1.3.4.Maliye Politikasının Etkinliğini Arttırmak**

Maliye politikasının etkinliğinin artırılması uygulanacak maliye politikalarının belirlenen hedefleri gerçekleştirmesiyle ilgilidir. Nitekim kuralsızca uygulanan politikalar bu duruma engel olmaktadır. Çünkü kuralsızca uygulanan politikalar aşırı borç yükü başta olmak üzere, rant ekonomisinin artmasına ve özel sektörün dışlanmasına (crowding-out) neden olmaktadır (Aktan, Dileyici ve Özen, 2010: 16).

Maliye politikasını uygulayan politikacıların kamu harcamalarında bir artış veya vergilerde bir indirim yapması sonucu ortaya çıkan bütçe açıklarının borçlanma yoluyla finanse edilmesi, piyasada ödünç verilebilir fonlara olan talebi arttırarak faiz oranlarının artmasına neden olmaktadır. Faiz oranlarının artmasıyla birlikte özel yatırım harcamalarının azalması sonucu milli gelirden beklenen genişletici etki meydana gelmeyecektir. (Ataç, 2013: 16-17). Başlangıçta özel sektörden çekilen kaynaklar getirisi düşük projelerin iptaline sebebiyet verirken, daha ileri aşamalarda çekilen miktarın artması yüksek getirisi olan projelerin iptaline sebebiyet vermektedir. Böylesi bir durum ise dışlama etkisinin milli gelir üzerindeki yavaşlatma etkisinin gittikçe artması anlamına gelmektedir (Pamuk ve Önder, 2016: 29). Bu durum da maliye politikalarının beklenen etkilerini azaltacaktır. Bu nedenle milli geliri azaltmayan borçlanma oranlarının (optimal borçlanma oranı), kamu harcama miktarlarının (Armey Eğrisi<sup>12</sup>) ve vergi hasılatını azaltmayan vergi oranlarının (Laffer Eğrisi) göz önüne alınarak maliye politikalarının uygulanması milli geliri olumsuz etkilemeyecektir.

Maliye politikalarının etkinliğinin artırılması için bütçe kurallarının doğrudan belirlenmesi başta olmak üzere, borçlanma kurallarının da etkin bir şekilde uygulanması gerekmektedir. Nitekim özellikle uzun dönemde bütçe açıklarının borçlanma yoluyla finansmanı sonucunda devletin borç yükü ve faiz ödemeleri, vergi gelirleri veya daha fazla borçlanma ile finanse edilemeyecek şekilde artacağı için, meydana gelen sürekli bütçe açıkları sonuçta parasal genişleme yoluyla finanse edilecek ve bu durum da

---

<sup>12</sup> Armey eğrisi, kamu harcamalarındaki bir artışın, belirli bir seviyenin üzerinde sosyal refah ve iktisadi büyümeye dönüşebileceğini, bu noktanın ötesinde ilave harcamaların zıt yönde bir etki türeteceğini ifade etmektedir (Pamuk ve Dündar, 2016: 30).



enflasyonu ortaya çıkaracaktır (Ataç, 2013: 230). Bu durumda ise hem maliye politikaları etkinliği yitirecek hem de ortaya enflasyon problemi çıkacaktır.

Bütçe kurallarının ve borçlanma kurallarının olmadığı bir durumda artan bütçe açıkları, daha fazla borçlanmanın yapılamadığı bir durumda ek kaynakların gündeme gelmesine neden olmaktadır. Bu kaynaklar en başında faiz dışı kamu harcamalarını kıstak veya vergileri arttırmaktır. Bu durum ise yüksek kamu borçlarının maliye politikası üzerinde meydana getirdiği bir başka büyük problemdir. Çünkü bu sınırlama ekonominin potansiyel büyümesi açısından önemli bir durum olmaktadır (Ataç, 2013: 236).

### **2.1.3.5.Hükümet Politikalarının Güvenilirliğini Arttırmak**

Kurallara dayalı politikaların uygulanmasının bir başka nedeni hükümetlerin uygulayacakları maliye politikalarına olan güveni arttırmaktır. Bunun nedenlerinden birisi kurala dayalı maliye politikalarının, takdiri maliye politikalarına göre politikalarda zaman tutarsızlığına sebep olmamasıdır. Dolayısıyla bu durum sürekli farklı politikalar uygulama özelliğine sahip ülkeler için önemli bir unsurdur. Çünkü politikaların sürekli değişmesi beklentilerin de sürekli değişmesine neden olmakta bu durum da bir belirsizliği meydana getirmektedir. Bu nedenle hükümetler, finansal piyasaların, hane halklarının ve işletmelerin güvenini sürdürebilmek için kalıcı mali kurallara başvurabilmektedirler (Kopits ve Symnasky, 1998: 7).

Kurala dayalı olmayan maliye politikaları politikacılar için kısa vadede bazı faydalar sağlayabilmektedir. Bunun nedeni politikacıların uyguladıkları politikaların orta ve uzun vadeli sonuçlarından ziyade kısa vadeli sonuçlara odaklanmalarından kaynaklanmaktadır. Ancak bu tür politikalar genellikle kötü sonuçlara neden olabilmektedir. Dolayısıyla kurallara dayalı olmayan maliye politikaları bütçe açıklarına neden olarak sırasıyla, zayıf mali pozisyonlara, artan borç seviyelerine ve zamanla uygulanan politikalara olan güvende bir kayba yol açabilmektedir (Kumar ve Ter-Minassian, 2007: 3).

Hükümet politikalarının güvenilirliğini sağlamak ve sürdürebilmek adına mali kurallara başvurulmasının bir başka nedeni asil-vekil (principal-agent) sorununun yarattığı güvensizlik ortamıdır. Bu sorun politikacı-seçmen ve politikacı-bürokrat şeklinde ikiye ayrılmaktadır. Nitekim ilk durumda sorun seçmenlerin bütçe üzerindeki istekleriyle politikacıların bütçe uygulamaları arasındaki farklılıklardan

kaynaklanmaktadır. İkinci durumda ise bürokratlar daha büyük bütçe istemekte iken politikacılar gerçekleştirmek istedikleri hizmetleri seçmenlere en etkin ve asgari maliyetle götürülmesini amaçlamaktadırlar. Dolayısıyla bu iki sorun tarafların birbirine olan güvenini ortadan kaldırmaktadır. Bu nedenle bu sorunların ortadan kalkması için kurumsal değişikliklerin yapılması ve kalıcı mali kuralların uygulanması ve asimetrik bilgi sorununun yarattığı belirsizlik ve güvensizlik ortamının kaldırılması gerekmektedir (Moğol, 2000: 409-410).

Kurala dayalı maliye politikası, politik miyopluk, kayırmacılık, seçim ekonomisi ve bürokrasi gibi sebeplerden dolayı meydana gelebilecek etkinsizlikleri azaltabilmektedir. Kurala dayalı politikalar hükümetlerin uygulayacakları politikaların yaratacağı savurganlığı ve yanlış uygulamaları azaltarak politikalara olan güveni arttırabilmekte ve ortaya çıkabilecek ekonomik kriz gibi sorunları engelleyip krizlerin yaratacağı tahribatı minimum düzeye indirebilmektedir. (Aktan, 2010: 88).

#### **2.1.3.6.Diğer Finansal Politikaları Desteklemek**

Mali kuralların uygulanmasına son neden diğer finansal politika uygulamalarına kolaylık sağlamak ve bu uygulamaları desteklemek olarak gösterilebilmektedir. Finansal politikaların en başında ise para politikası gelmektedir. Para politikaları merkez bankalarının temelde para arzını etkilemek suretiyle fiyat istikrarını sağlamalarını amaçlamaktadır (Eğilmez ve Kumcu, 2004: 172). Bu nedenle para politikalarının bu amaçları gerçekleştirebilmeleri için uygulanacak maliye politikalarının bu amaca zarar vermeyecek doğrultuda ve beklentiler çerçevesinde uygulanması gerekmektedir. Çünkü beklenmedik bir şekilde uygulanan maliye politikası para politikası uygulayıcılarını zora sokabilmekte ve para politikasının beklenen amaçlarını gerçekleştirmesine engel olabilmektedir.

Maliye politikalarının fiyat istikrarı üzerinde sıklıkla önemli olmadığı düşünülse de, uygulanan maliye politikaları toplam talebe etki etmekte ve para politikası uygulamalarının sonuçlarını etkileyebilmektedir (Woodfoord, 2001: 2). Nitekim mali kurallar olmadan uygulanan genişletici maliye politikaları, cari GSYH'nin potansiyel GSYH üzerine çıkmasına neden olabilmekte ve bu durum da enflasyonu arttırarak, para politikasının fiyat istikrarı hedefine ulaşmasını açıkça engelleyebilmektedir (Taylor, 2000: 26).

Kurala dayalı maliye politikalarının olmamasının para politikası uygulamaları üzerindeki bir diğer etkisi kamu borçları üzerinden gerçekleşmektedir. Çünkü kamu borcu her iki politika arasında önemli bir etkileşim sağlamaktadır (Claeys, 2006: 110). Bunun nedeni maliye politikaları yoluyla sürekli arttırılan aşırı bütçe açıklarının ve kamu borçlarının para politikası uygulayıcılarının görevlerini yerine getirme kapasitelerini zayıflatmasından kaynaklanmaktadır. Ayrıca kamu borçlarının enflasyon vergisi<sup>13</sup> yoluyla düşürülmesi yoluna gidilmek istenmesi mali baskınlığı arttırabilmekte ve bu durum olumsuz sonuçlara yol açabilmektedir. Diğer taraftan maliye politikalarının toplam talebi etkilemek için kullanılması durumunda, para ve mali otoriteler arasındaki çatışmalar merkez bankalarının bağımsız olmasının faydalarını azaltabilmektedir (Debrun, Hauner ve Kumar, 2007: 13-14). Bu nedenle mali kuralların daha beklenilir maliye politikası uygulamalarına neden olması, öngörülemeyen politikaların aksine para politikasıyla daha kolay bir koordinasyona neden olacak ve bu durum da ekonomide bir güven sağlayarak daha istikrarlı davranışların önünü açabilecektir (Anderson ve Minarik 2006: 194).

#### **2.1.4.Mali Kural Türleri**

Uygulanacak maliye politikaları üzerindeki kalıcı bir sınır olarak adlandırılan mali kurallar (Kopits ve Symansky, 1998: 2), prosedürel kurallar (kamu bütçesinin hazırlanmasından denetlenmesine kadar geçen süreci kapsayan kurallar ve kurumsal altyapı düzenlemeleri) ve sayısal kurallar (mali göstergeler üzerine konulan anayasal veya yasal düzeydeki kalıcı sayısal sınırlar) olarak ikiye ayrılmaktadır (Balaban, 2012: 22-34).

Prosedürel kurallar, bütçeleme sürecinin etkin bir şekilde çalışarak uygulamaların beklenen sonuçları vermesini sağlamaktadır. Bunlar, şeffaflığın sağlanarak hesap verilebilirliğe uygun ortam oluşturulması, rapor ve izlemenin gerçekleştirilmesiyle olası yaptırımları içine alan bir dizi kuralları da içermektedir (Bozgeyik, 2013: 78). Nitekim bu tür prosedürel kuralların varolmasını sağlamak bütçe sürecindeki aksamaları önleyebilmektedir.

Sayısal kurallar ise maliye politikalarına rehberlik etmek amacıyla mali göstergeler üzerine koyulan ve kamuoyuna açıklanabilecek şekilde basit olan ve

---

<sup>13</sup> Enflasyon vergisi, devletin reel borçlarının değerini azaltmak amacıyla yarattığı enflasyon süreci olarak tanımlanmaktadır. Enflasyon vergisinin bir vergi olarak adlandırılmasının nedeni, verginin vatandaşların varlıklarının ve yaşam standartlarının azaltılması yoluyla ödenmesinden kaynaklanmaktadır (Comley, 2013: 116).

kolaylıkla uygulanabilen sayısal hedeflerdir (IMF, 2009: 4). Bu tür mali kurallar genellikle dört gruptan oluşmaktadır (Dzialo, 2015: 62):

- 1) **Denk bütçe veya bütçe açığı kuralları:** Bu tür kurallar, bütçenin denk olmasını veya bütçenin uygulama döneminde GSYH'nin belirli bir yüzdesinin ötesine geçmesini engelleyen kurallardır.
- 2) **Faiz dışı fazla kuralı:** Bütçe gelirlerinin, faiz dışı kamu giderlerinden büyük olmasını ifade eden kural türüdür.
- 3) **Harcama kuralları:** Harcama kuralları toplam kamu harcamaları ile ilişkili olarak uygulanan kurallardır. En bilinen harcama kuralları, bütçenin gelir tarafında meydana gelen değişikliklere bakılmaksızın bütçede yapılacak kamu harcamalarının belirli bir oranda büyümesini temel alan kurallardır.
- 4) **Gelir kuralları:** Gelir kuralları bütçe gelirleri üzerine uygulanan kural türlerindedir. Gelir kuralları çok sıklıkla istikrarlı vergi geliri elde etmeyi sağlamak ve bunların miktarında meydana gelecek hızlı değişiklikleri azaltmayı amaçlamak için uygulanmaktadır. Bunlara ek olarak, bu kurallar, özellikle kamu borçlarını geri ödeyebilmek için yeterli gelirin sağlanmasını amaçlamaktadır.
- 5) **Borç kuralları:** Borç kuralları, kamu borcu üzerinde belirli limitler oluşturmak üzere uygulanan kural türüdür. Borçlanma kuralları eskiden daha çok hükümetlerin, merkez bankalarından finansmanını engellemek için uygulanmaktayken (Kopits ve Symansky, 1998: 25), günümüzde borçlanma limiti şeklinde uygulanmaktadır.

Maliye politikaları üzerinde kısıtlamalara sahip olabilecek, normlar veya sosyal sözleşmeler veya etik davranışlar gibi yazılı olmayan kurallar da mali kural türlerine örnek verilebilir. Nitekim maliye politikalarını uygulayanlar için bu tür kurallar kabul görürse, uygulamalar üzerinde güçlü bir etki gösterebilmektedir (Drazen, 2002: 10).

İster prosedürel ister sayısal kurallar olsun, tasarlanan mali kuralların etkili olma olasılığı varolan sorunları çözmek ve bu sorunların ortaya çıkmamasını amaçlamakla daha yüksek olacaktır (Drazen, 2002: 14). Mali kural türlerinden sadece sayısal kurallar veya prosedürel kuralların uygulanması tek başına yeterli olmayacak bu kuralların birlikte ilişkisi göz önüne alınarak uygulanması daha olumlu sonuçlar verebilecektir. Bu nedenle, bu bölümde sayısal mali kural türleri açıklanacak ve bu kurallar ile birlikte prosedürel kural türlerinden de bahsedilecektir.

#### 2.1.4.1.Denk Bütçe veya Bütçe Açığı Kuralları

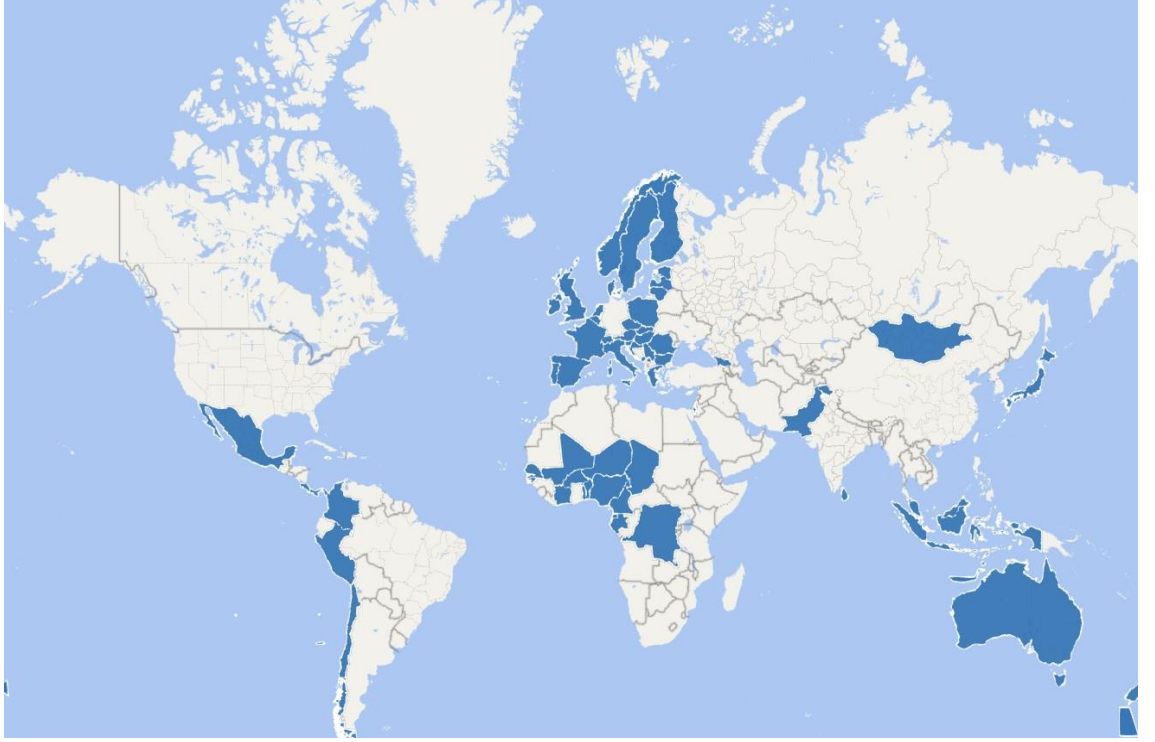
Mali kural türlerinden en basit ve uygulaması kolay olan kural türü denk bütçe veya belli bir seviyedeki bütçe açığı kuralıdır (Daban vd., 2003: 13). Denk bütçe kuralı bütçe gelir ve giderlerinin denk olmasını veya bütçe açığının belli bir oranda olmasını ifade etmektedir. (Kopits ve Symansky, 1998: 24).

Denk bütçe kurallarının uygulanmak istenmesinin temelinde siyasetçilerin politik motivasyonlarının bütçe açıkları üzerinde önemli bir rol oynadığı yer almaktadır. Çünkü bu tür kuralların yokluğunda hükümetlerin milli gelirden daha fazla pay almasına neden olan genişlemeci politikaları, borç yüklerini ve kronik hale gelen bütçe açıklarını beraberinde getirmektedir (Schick, 2003: 10). Genişleyici politikalar, siyasetçilerin tekrar seçilebilme isteğinden veya kısa vadeli bakış açısından kaynaklanmaktadır. Siyasetçilerin bu tür bir davranışı hem ortak mallar sorununu (common pool) hem de zaman tutarsızlığı (time-inconsistency) problemini beraberinde getirmektedir (Hageman, 2010: 7). Bu problemler ise kamu kaynaklarının etkin ve verimli bir şekilde kullanılmasının önüne geçmektedir. Bu nedenle de mali kuralların amacı politika uygulayıcılarının bu sorunlara neden olan eğilimlerini sınırlamaktır (Schick, 2003: 10). Dolayısıyla bütçe dengesi kuralları uygulandığı takdirde bu kurallar siyasetçilerin kısa vadeli uygulamalarının neden olduğu bütçe açıklarını ortadan kaldırmaktadır (Alesina ve Perotti, 1996: 401).

Siyasetçilerin politik motivasyonlarını engelleyerek, mali disiplini sağlamaya çalışan ülkeler de denk bütçe veya bütçe açığı kuralını çeşitli şekillerde uygulamaya koymuşlardır. 2.Dünya Savaşı sonrası, içinde Almanya, Japonya ve Hollanda'yı bulunduran ülkeler denk bütçeyi sağlamaya yönelik uygulamalarda bulunmuşlardır. Daha sonra Avrupa'da Maastricht Antlaşması'na göre bütçe açığı uygulamalarına yönelik mali kurallar uygulanmaya başlanmıştır (Kopits ve Symansky, 1998: 24). 2008 Küresel Krizi'nden sonra ise çoğu ülkenin kamu borçlarının yükselmesi, sürdürülebilir kamu maliyesinin tekrar gündeme gelmesine neden olmuştur. Nitekim Asatryan vd. (2016) 19-20 ve 21. yüzyıl döneminden derledikleri veri ile ülkeler üzerinde yaptıkları çalışmada, anayasal düzeyde uygulanan bütçe dengesi kurallarının Kamu Borcu/GSYH oranını yaklaşık yüzde 11, Kamu Harcamaları/GSYH oranını ise yüzde 3 oranında azalttığı sonucuna varmışlardır. Ayrıca yazarlar, bu türde kuralları uygulayan ülkelerin bir borç krizi yaşama olasılıklarının diğer ülkelere göre yaklaşık yüzde 17 oranında az olduğu sonucuna ulaşmışlardır. Bu da ülkelerin denk bütçe kurallarını uygulamaya başlamasına

neden olmuştur. (Asatryan, Castellon ve Stratmann, 2016). Nitekim bugün denk bütçe kuralı veya bütçe açığı kuralı uygulamakta olan ülke sayısı 70'e ulaşmıştır. (Şekil 11).

**Şekil 11:** Denk Bütçe veya Bütçe Açığı Kuralı Uygulamakta Olan Ülkeler, 2014



**Kaynak:** IMF. (<http://www.imf.org/external/datamapper/fiscalrules/map/map.htm>)

Denk bütçe kuralları uygulamada olumlu sonuçlar sağlasa da, bazı noktalar da eleştirilmektedir. Bunlardan ilki, sıkı olarak uygulanan denk bütçe kurallarının Keynesyen istikrar politikaları açısından optimal olmadığıdır. İkinci nokta ise bu kural türünün, bütçe kayıtlarında şeffaflığı azalttığıdır. Nitekim şeffaflığın olmaması, ileriki dönemlerde harcama kontrolünün gerçekleştirilmesinde önemli bir engel teşkil edebilmektedir (Alesina ve Perotti, 1996: 401-402). Denk bütçe kuralıyla ilgili diğer eleştirilen bir nokta ise bütçede gerçekleştirilen yüksek harcamaları baz almayarak bu harcamaların yüksek oranlı vergilerle finanse edilmesine neden olduğudur. Böylesi bir durum optimal vergileme ilkesine aykırı bir durum olabilmektedir (Daban vd, 2003: 13). Ancak böylesi olumsuz durumların engellenmesi veya ortaya çıkmasına neden olarak mali kurallar gösterilmeden önce ülkelerin bireysel özellikleri de içinde olmak üzere, sıkı bir inceleme yapılması gerekmektedir. Dolayısıyla, denk bütçe veya bütçe açığı kuralı uygulamadan önce ülkenin ekonomik ve mali yapısı buna hazırlanmalı ve uygulamadan sapmaların en aza indirilmesi gerekmektedir.

#### 2.1.4.2.Faiz Dışı Fazla Kuralı

Faiz dışı fazla kuralı mali kural türlerinden bir diğerini oluşturmaktadır. Literatürde birincil fazla veya denge (primary surplus-balance) olarak bahsedilmekte olsa da temelde aynı şeyi ifade etmektedir.

Faiz dışı fazla, bütçe gelirlerinin faiz dışında kalan giderlerden büyük olması durumudur (Eğilmez, 2015: 276). Faiz dışı fazla, bütçe açıklarının sürdürülebilirliğini değerlendirmek ve kamu sektörünün net borçluluğunun iyileştiğini veya daha da kötüleştiğini belirlemek bakımından oldukça önemli bir göstergedir. Nitekim bütçe açıklarının bir şekilde sürdürülebilir olarak yönetilebilir olmasına rağmen, borçlanmanın maliyeti olan faizlerin karşılanabilmesi için faiz dışı fazlanın gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Bu durumun bir istisnası kamu gelirleri ve ekonomik büyüme oranının borç faiz oranlarından daha büyük olması durumudur. Ancak uzun vadede böyle bir durum genellikle mümkün olmamaktadır (Blejer ve Cheasty, 1991: 1655).

Faiz dışı fazla göstergesinin mali kural olarak kullanılabilir olmasının bir diğer nedeni, bir ekonomide kamu kesiminin sürdürülebilir bir denge sağlayabilmesinin temel koşullarından birisi olmasıdır. Nitekim bir ekonomide faiz dışı bir açık olması, ekonominin faiz dışı giderlere bile yetişememesi anlamına gelmektedir. Dolayısıyla böylesi bir durum, bu ekonominin faiz dışındaki giderlerinin bir bölümünü ve faiz giderlerinin tamamının borçlanmayla yapması anlamına gelmektedir. Ancak ekonominin bu dengeyi sürdürmesi mümkün olmamaktadır (Eğilmez, 2015: 276). Bu nedenle mali kuralların uygulamaya koyulmasının nedenlerinin, mali sürdürülebilirliği ve ekonomik dengeyi sağlamak olduğu düşünüldüğünde, faiz dışı fazla yaratmayı amaçlayan kuralın önemli bir araç olabileceği söylenebilmektedir.

Kamu borçlarından kaynaklanan faiz ödemelerinin, geçmiş yıllarda uygulanan para ve maliye politikalarının da bir sonucu olması bakımından faiz dışı fazla, o yıl bütçesinin ve hükümet politikalarının değerlendirilmesi bakımından büyük bir önem taşımaktadır. Bu önem IMF tarafından da sürekli göz önüne alınmakta ve ciddi miktarda borç yüküne sahip olan ülkelerde bir hedef olarak veya mali kural olarak belirlenmektedir (Günay, 2007: 42). Nitekim faiz dışı fazlanın borç sürdürülebilirliği üzerinde pozitif bir etkisi bulunması (IMF, 2009: 6), bu kuralı daha önemli bir hale getirmektedir. Ayrıca faiz dışı fazlanın ekonomik büyümeye olan etkisinin de göz ardı edilmemesi gerekmektedir. Örneğin Uçal'ın (2014) Türkiye üzerinde 1998-2013 yılları arasında çeyreklik dönemler

itibariyle yaptığı çalışmasında, faiz dışı fazla oranındaki %1'lik bir artışın büyümeyi %0,73 oranında arttırdığı sonucuna ulaşılmıştır (Uçal, 2014: 71). Nitekim bu sonuçta Türkiye'nin 2002-2007 yıllarında uyguladığı %6,5'lik faiz dışı fazla/GSYH mali kuralın önemli bir etkisi olduğu söylenebilmektedir.

Faiz dışı fazla kuralının bir diğer önemi, ülkelerin diğer mali kural türlerini kabul etme ve uygulama olasılıklarını arttırmasından ortaya çıkmaktadır. Nitekim 1985-2008 yılları arasında 68 ülkenin incelendiği bir çalışmada, yüksek faiz dışı fazlaya sahip olan ülkelerin bir mali kuralı kabul etme olasılığının yüzde 40 oranında daha yüksek olduğu sonucuna ulaşılmıştır (IMF, 2009: 44). Bu sonuç, faiz dışı fazlanın diğer mali kural türlerini uygulama yolunun açılması bakımından önemli bir mali kural türü olduğunun bir başka göstergesi olmaktadır.

Faiz dışı fazla kuralı önemli bir kural türü olsa da bu kurala önemli eleştiriler de söz konusu olmaktadır. Bu eleştiriler, temelde faiz dışı fazlanın nasıl yaratılacağı konusunda çeşitlenmektedir. Bu tür bir hedefin varlığında hükümetler ya gelirlerini arttırma yoluna gidecek ya da borçlanmalarını azaltarak faiz giderlerini azaltma yoluna gideceklerdir (Uçal, 2014: 7). Bu iki politikadan hangisinin seçileceği ve uygulanacağı da ülkelerin mali ve ekonomik yapılarına bağlıdır. Nitekim bu iki politikanın farklı mali ve ekonomik etkileri söz konusu olacaktır.

#### **2.1.4.3.Harcama Kuralları**

Harcama kuralları, yasalarla düzenlenen sabit sayısal hedefleri ve hedeflerin belli durumlarda revize edilebileceği harcama tavanlarını içermektedir (Cordes vd., 2015: 4). Harcamalara yönelik getirilen sınırlamalar, bir veya daha çok mali yılı içine alacak bir biçimde ileriki bir dönemde harcamaların hangi miktarda artacağını da gösteren yasal düzenlemeleri kapsamaktadır (Günay, 2007: 106). Bununla birlikte harcama kuralları, felsefi bir sorunu da ortaya çıkarmakta ve hükümetlerin ekonomideki büyüklüklerine dair asırlık meseleyi ele almaktadır. Nitekim harcama kuralı devletin ekonomideki büyüklüğüne bir sınır getirilerek de uygulanabilmektedir.(www.economist.com)<sup>14</sup>

Harcama kuralları bazı özellikleri yönüyle ülkelere artan bir ilgi görmektedir. Harcama baskılarının yarattığı aşırı bütçe açıklarını doğrudan hedeflemesi, şeffaf ve

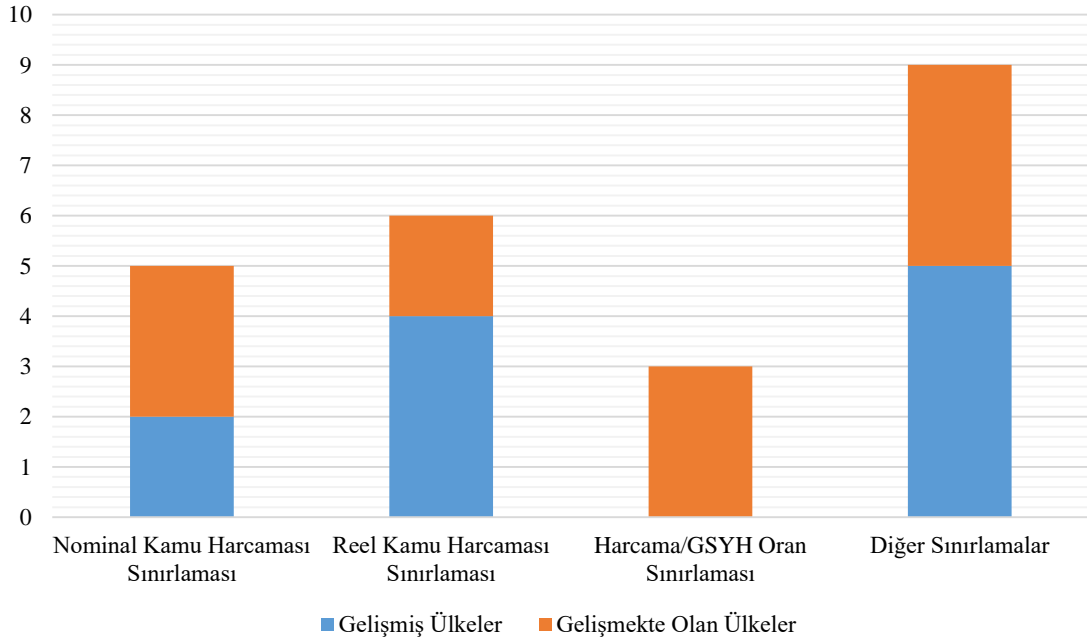
---

<sup>14</sup> Bu tür kurallar Gürcistan ve Brezilya'da uygulanmaktadır. Örneğin Gürcistan'da devletin ekonomideki payı GSYH'nin %30'u olarak belirlenmiştir. Bunun dışında Brezilya'da ise devletin ekonomideki payının 1.24 trilyon Brezilya Real'i olması gerekmektedir.



kolaylıkla izlenebilmesi ve ekonomik şoklar nedeniyle ortaya çıkan gelir azalışlarına uyum sağlaması harcama kurallarının ilgi görmesinin başlıca nedenlerindedir. Bunun dışında harcama kurallarının ekonominin iyiye gittiği dönemlerde hükümetlere bir mali alan sağlaması bu kurala artan ilginin bir diğer nedenidir. Harcama kurallarını 11 tanesi gelişmiş ve 12 tanesi gelişmekte olan ülke olmak üzere toplamda 23 ülke uygulamaktadır (Şekil 12), (Cordes vd., 2015: 3).

**Şekil 12:** Harcama Kuralları Çeşitleri ve Bu Kuralları Uygulayan Ülke Sayısı, 2013



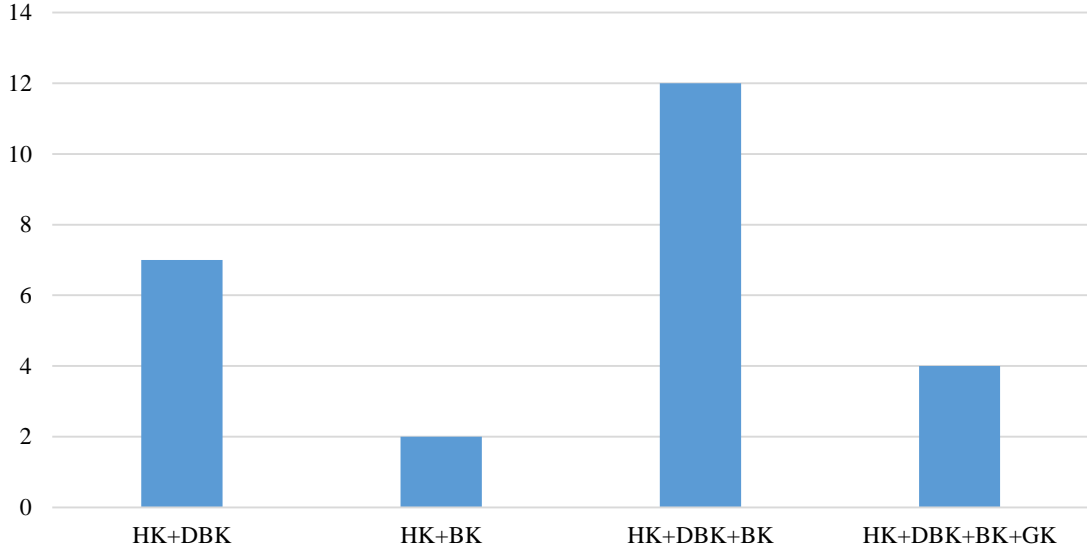
**Kaynakça:** Cordes vd., 2015: 5.

Harcama kuralları, politika yapıcılara herhangi bir ekonomik ve bütçe koşulları altında sürekli olarak bir rehberlik sağlamaktadır. Nitekim bu tür bir kural, politika kaynaklı harcama artışlarını engelleyebilmekte ve politikaların sürekli değiştirilmeden devam ettirilmesine olanak sağlamaktadır. Dolayısıyla harcama kuralları bütçe tasarruflarının arttırılmasına ve hükümetlerin bir mali alan yaratmasına olanak sağlayabilmektedir (Anderson ve Minarik, 2006: 167-177).

Harcama kuralları uygulayan ülkeler bu kuralları diğer mali kural türleri ile birlikte uygulamaktadır. Ülkelerde harcama kuralları daha çok bütçe ve borç kuralları ile birlikte uygulanmaktadır. Ancak harcama kurallarının bütçe kuralları ile birlikte uygulanması da ülkelerin daha çok tercih ettiği bir mali kural uygulama karması olabilmektedir. (Şekil 13). Ancak bu kural türlerinin birlikte uygulanması her ülke için

aynı sonuçları vermemekte ve mali sürdürülebilirliği, ekonomik istikrarı ve hükümet hedeflerini aynı şekilde desteklememektedir (Cordes vd., 2015: 5).

**Şekil 13:** Harcama Kurallarını Diğer Kurullarla Birlikte Uygulayan Ülkelerin<sup>15</sup> Sayısı, 2014



**Kaynakça:** IMF. <http://www.imf.org/external/datamapper/fiscalrules/other/char.htm>

**Not:** HK=Harcama Kuralı; DBK=Denk Bütçe veya Bütçe Açığı Kuralı; BK=Borç Kuralı; GK=Gelir Kuralı.

Harcama kurallarına uyumluluğun diğer mali kural türlerine göre daha fazla olması ve bu tür kurulların daha güçlü bir mali performansla ilişkilendirilmesi ülkelerin bu kural türüne başvurmalarının önünü açmaktadır. Nitekim Cordes vd.'nin (2015) 1985-2012 yılları arasında harcama kurallarını uygulayan ve uygulamayan 57 ülkeyi inceledikleri çalışmalarında, diğer kurullara ek olarak, harcama kurallarını uygulayan ülkelerin diğer ülkelere göre ortalama daha yüksek faiz dışı denge performansı gösterdiklerini ortaya koymuşlardır. Ayrıca bu ülkelerin harcama kurallarını uygulamaya başladıktan sonra kamu harcamalarındaki oynaklıkların<sup>16</sup> azaldığı sonucuna ulaşmışlardır (Cordes vd., 2015: 13-17).

Harcama kurallarının, uygulanan ülkelere bu tür faydalar sağlamasına rağmen, en çok eleştirilen yönü, hükümetlerin bu kuralı uygulayabilmek için kamu yatırım harcamalarını azaltabilecek olma olasılıklarının yüksek olmasıdır. Nitekim kamu yatırım harcamalarının, genellikle ekonomik büyümeye pozitif olarak katkıda bulunduğu

<sup>15</sup> Sadece harcama kuralları ile birlikte diğer mali kural türünü veya türlerini uygulayan ülkeler esas alınarak hesaplanmıştır.

<sup>16</sup> Kamu harcamalarındaki oynaklık, Hodrick-Prescott filtresi tarafından hesaplanan kamu harcama trendi dışında olan harcama değişimlerinin yüzdesel olarak hesaplanmasıyla elde edilmektedir.

bilinmektedir (Tablo 2), (Schaechter vd., 2012: 20). Dolayısıyla harcama kurallarını uygulayan ülkelerin, kamu harcamalarının her birisini ayrı ayrı analiz etmesi gerekmektedir.

#### **2.1.4.4. Gelir Kuralları**

Gelir kuralları kamu gelirleri üzerine uygulanan mali kural çeşididir (Dzialo, 2016: 62). Bu tür kurallar, vergi yükü oranları üzerine veya gelirler üzerine sayısal bir sınırlama olarak uygulanabilmektedir. Ancak geçmiş dönemdeki uygulamalara bakıldığında bazı vergi türlerinde maksimum vergi oranı uygulaması olarak gelir kuralı uygulaması da yapılabilmektedir (Aktan ve Dileyici, 2010: 273). Gelir kurallarında amaç gelirlerin toplanmasını desteklemek ve/veya aşırı vergi yükünü önlemek ya da hükümetlerin aşırı vergileme eğilimini engellemektir (IMF, 2009: 5).

Gelirler üzerine sınırlamalar koyularak uygulanan bu tür kurallar, diğer kural türleriyle uygulanmadıkça bütçe açığı eğilimleri üzerinde negatif bir etkiye sahip olabilmektedirler. Çünkü çok katı gelir veya vergi limitleri borçlanma maliyetleri üzerinde negatif bir etkiye sahip olabilmektedirler. Bunun aksine beklenenden yüksek bir gelir sağlandığında bu gelirlerin kullanılacağı yerlerin belirlenmesi, ekonominin iyi zamanlarında zayıf bir mali durumu önleyerek bütçe açığı eğilimlerini azaltabilmektedir (European Commission, 2008: 79).

Ülkeler gelir kurallarını tek başına uygulamaktan daha ziyade diğer kural türleriyle uygulamayı tercih etmektedirler. Nitekim 2015 yılı itibariyle, gelir kuralını diğer kural türleriyle desteklemeden, tek başına bu kural türünü uygulayan ülke bulunmamaktadır. Gelir kurallarını uygulayan ülkeler bu kuralları daha çok; denk bütçe veya bütçe açığı kuralı, harcama ve borç kurallarıyla birlikte uygulamaktadır.<sup>17</sup> Bunun nedeni, gelir kurallarının harcama kuralları olmadan tek başına kamu borcunun kontrolünü sağlayamaması ve gelirlerin düşmeye başladığı dönemlerde otomatik istikrar sağlayıcıların çalışmasını engelleyerek, maliye politikasının dönemsellik yanlısı bir uygulamaya neden olmasından kaynaklanmaktadır. Dolayısıyla gelir kurallarını ülkeler daha çok diğer mali kural türleriyle desteklemekte ve bunlarla birlikte uygulamaktadır (Schaechter vd., 2012: 9; Bova vd., 2015).

---

<sup>17</sup> Gelir kurallarını diğer mali kural türleriyle uygulayan ülkeler; Avustralya, Fransa, Litvanya ve Hollanda'dır. Gelir kurallarını sadece bir kural türüyle (borç kuralı) beraber uygulayan ülke ise Kenya'dır.

#### 2.1.4.5. Borç Kuralları

Mali kurallardan bir diğeri borçlanma kuralıdır. Borçlanma kuralları GSYH'nin bir oranı olarak bir limit veya hedefin belirlendiği kurallardır (IMF, 2009: 5). Hükümetlerin bu tür bir borç kuralına başvurmasının farklı nedenleri vardır. Borçlanma sadece maliye politikasının etkinliğini azaltmamakta aynı zamanda ekonomik büyümeye de zarar vermektedir (Fall ve Fournier, 2015: 10). Bu nedenle ülkeler bu tür borç kurallarına başvurmaktadır. Borç kuralları temelde 3 şekilde uygulanmaktadır. Bunlar (Kaya, 2009: 20):

- i. Hükümetlerin merkez bankalarından borçlanmasının sınırlandırılması veya yasaklanması,
- ii. Borç stokunun belirli bir seviyede belirlenmesi ve
- iii. Borçlanma limitlerinin, nominal olarak veya kamu gelirleri oranına göre belirlenmesidir.

Borçlanma kurallarından en eski ve en işlevsel kurallardan ilki hükümetlerin merkez bankalarından borçlanmalarına sınır getirilmesi veya yasaklanması oluşturmaktadır. Gelişmekte olan veya gelişmiş ülkelerin çoğu da merkez bankalarından borçlanma kuralını uygulayarak bu tür bir finansmanın önüne geçmiştir. (Kopits ve Symansky, 1998: 25). Hükümetlerin merkez bankalarından borçlanmalarına sınır getirilmesi veya yasaklanmasının sebebi, parasal genişleme yoluyla finansmanın enflasyonist bir etki yaratmasından kaynaklanmaktadır. Nitekim enflasyonist finansman da denilen bu finansman yöntemi, nominal olarak gelir kaynaklarını da azaltacaktır. Özellikle vergiler için çok önemli olan bu durum sonucunda, enflasyon hızına bağlı olarak vergi gelirlerinde bir kayıp olduğu sonucuna varılabilmektedir (Ataç, 2013: 229-230).

Borçlanma kurallarından bir diğeri kamu borcunun belirli bir seviyede belirlenmesi (limit) veya hedeflenmesi oluşturmaktadır. Bu borçlanma türünde hükümetler kamu borcunu GSYH'ye oran olarak belirleyebilmekte veya bir hedef getirebilmektedir<sup>18</sup>. (Hemming ve Kell, 2001: 445). Kamu borç limiti de, hükümetlerin borçlarını ödeyemeyeceği maksimum borç seviyesi olarak tanımlanmaktadır. Bu tür bir

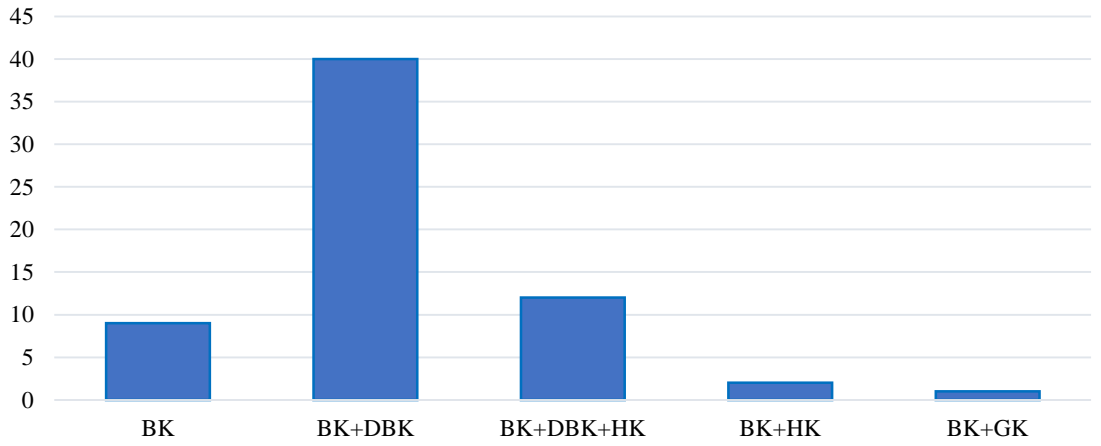
---

<sup>18</sup> Kamu Borcu/GSYH oranı bir ülkenin toplam borç yükü olarak da adlandırılmaktadır. Borç yükü nesiller arası kaynak dağılımında adalet açısından önemli bir göstergedir. Bu açıdan nesiller arası kaynak dağılımında adalet, bütçe ilkesi olarak bazı gelişmiş ülkelerin mali yasalarında da yerini almıştır (Kaya, 2009: 13). Bu nedenle borç yükü adı altında bir mali kural oluşturulabilmektedir.

borç limiti, ekonomik büyüme ve faiz oranlarına, ayrıca hükümetlerin artan borca tepki gösterme kapasitesine bağlı olmaktadır (OECD, 2015: 2). Ancak bu tür borçlanma kuralları ve hedeflerindeki temel problem optimal borç seviyesinin ve dolayısıyla borç hedeflerinin ya da borç limitlerinin ne olması gerektiğindeki zorluktur. Optimal borç oranının belirlenmesindeki zorluklardan dolayı, bir borç tavanı uygulaması nokta bir hedeften daha uygulanabilir olabilmektedir (Hemming ve Kell, 2001: 445).

Borç kurallarını uygulayan ülkeler çoğunlukla bu kural türünü diğer kural türleriyle desteklemektedir. (Şekil 14)

**Şekil 14:** Borç Kurallarını Diğer Kurullarla Birlikte Uygulayan Ülkelerin Sayısı, 2014



**Kaynakça:** IMF, <http://www.imf.org/external/datamapper/fiscalrules/other/char.htm>  
**Not:** BK= Borç Kuralı; HK=Harcama Kuralı; DBK=Denk Bütçe veya Bütçe Açığı Kuralı; GK=Gelir Kuralı.

Borç kuralları çoğunlukla denk bütçe veya bütçe açığı kurallarıyla birlikte uygulanmaktadır. Ancak borç kuralını tek başına uygulayan ülkeler de mevcuttur. Örneğin; tek bir mali kural olarak borç kuralını uygulayan Liberya 2009 yılında çıkartmış olduğu Kamu Mali Yönetimi Yasası ile kamu borcunun GSYH'ye oranını %60 ile sınırlayan bir kural getirmiş ve ayrıca borçlanmanın yalnızca sermaye harcamalarını finanse etmek için kullanılmasını zorunlu kılmıştır.

## 2.2.MALİ ALAN VE MALİ KURAL TÜRLERİYLE İLİŞKİSİ

Ülkelerin artan borç seviyeleri ile birlikte kötüleşen mali performansları, mali disiplinin varlığını önemli derecede yok etmektedir. Böylesi bir durumun söz konusu olması da ülkelerin yaşadığı önemli sorunlarla baş etmelerinin önüne geçmektedir. Bu sorunlarla baş etmek için birçok politika olanağı sunulmaktadır. Ancak ülkelerin söz konusu politikaları uygulayabilmesine imkân veren bir mali alanın nasıl yaratılabileceği

de bu noktada bir sorun haline gelmektedir. Bu sorunun çözümü ise ülkelerin ekonomik yapılarına göre seçeceği mali alan oluşturma yöntemlerinden geçmektedir.

Ülkelerin mali alan oluşturmak için temelde uygulayacakları birçok araç mevcutken, nihai amaç, kamu maliyesinde disiplini sağlamak ve mali sürdürülebilirliği gerçekleştirmektir. Mali disiplin ve mali sürdürülebilirliğin sağlanması amaçlanmakla birlikte de ülkelerin uygulamak istedikleri politikalar uygulanabilmekte ve maliye politikaları sürdürülebilir bir temele oturtulmaktadır. Bu nedenle ülkelerin mali alan yaratmaktaki temel amacı; mali disiplini gerçekleştirerek mali sürdürülebilirliği sağlamak ve maliye politikalarını sürdürülebilir bir yapıya oturtmaktır. Bu tür mali ve ekonomik bir yapının varlığı da uygulanacak politikaların belli başlı mali kurallar çerçevesinde uygulanmasını gerektirmektedir. Mali kuralların var olmasının temel nedeninin de temelde mali disiplini gerçekleştirerek, mali sürdürülebilirliğin sağlanması göz önüne alındığında mali alan ve mali kuralların birbiriyle ilişkili olduğu söylenebilmektedir. Nitekim mali kuralların varlığı mali disiplinin gerçekleştirilmesine yardım etmekte, mali disiplin ise mali alanın yaratılmasını sağlayarak mali sürdürülebilirliği sağlamaktadır. Oluşturulan mali alan ile ise maliye politikalarının etkinliği artırılmakta ve makroekonomik istikrar gerçekleştirilmektedir.

### **2.2.1.Mali Alan ve Denk Bütçe Kuralları İlişkisi**

Mali alan ve mali kural ilişkisi öncelikle kamu bütçelerinin hazırlanma aşamasında başlamaktadır. Nitekim bütçeler kamu harcamalarını ve kamu gelirlerini içermekte, bu kalemlerin her birisi de ekonomik olarak önem arz etmekte ve maliye politikalarının uygulanmasında bir araç konumunda bulunmaktadır. Dolayısıyla bütçelerin titizlikle hazırlanması ve uygulanması gerekmektedir.

Mali kuralların en eski türlerinden birisi olan denk bütçe kuralları ile mali alan ilişkisi de bütçelerin hazırlanma sürecinden başlamakta ve uygulanma aşaması ve sonrasında devam etmektedir. Nitekim denk bir bütçenin oluşturulmasının amaçlanması her sürecin önemini arttırmaktadır. Örneğin; bütçe yılı başında hedeflenen kamu harcamalarının beklenenden daha yüksek olması, kamu harcamalarının yükselmesine neden olacak ve bu harcamalar ya vergi gelirleri ile ya da borçlanma yoluyla karşılanacaktır. Ancak vergi gelirlerinin siyasi aktörler tarafından maliyetli bulunması, bu harcamaların borçlanma yoluyla karşılanmasına neden olacaktır. Bu durum sonucunda

kamu borçları artmakta ve artan borç oranları da mali alan üzerinde olumsuz etkilere neden olmaktadır.

Denk bütçe kurallarının uygulanmasının mali alan üzerindeki bir başka olumlu etkisi de siyasi aktörlerin bütçelerin aşırı şişirilmesine sebep olan davranışlarının önüne geçmesidir. Çünkü bu tür kuralların yokluğu, borç yüklerini ve kronik hale gelen bütçe açıklarını beraberinde getirmektedir (Schick, 2003: 10). Sürekli bütçe açıkları ise kamu borçlarının aşırı artmasını sağlayarak mali sürdürülebilirliğe zarar vermektedir. Mali sürdürülebilirliğin sağlanamadığı bir durumda ise hükümetlerin borçlarını ödeme gücünün olmamasının yanında, uygulanan politikalar setini koruyabilmesi ve devam ettirmesi mümkün olmamaktadır (Kaya, 2013: 44). Nitekim Heller (2005a) tanımına göre mali alanın, hükümetlerin mali sürdürülebilirliğe zarar vermeden gerçekleştirilmek istediği amaçlarına kaynak sağlamaya izin veren bütçe olanakları olduğu göz önünde bulundurulduğunda, denk bütçe kurallarının mali alan açısından önemli olduğu söylenebilmektedir.

#### **2.2.4.Mali Alan ve Faiz Dışı Fazla Kuralı İlişkisi**

Mali alan üzerinde olumlu katkı sağlayabilecek bir diğer mali kural türü faiz dışı fazla kuralıdır. Faiz dışı fazla, kamu borçları sebebiyle ortaya çıkan faiz giderlerinin azaltılmasıyla birlikte bir mali alan oluşturulmasına destek vermektedir.

Faiz dışı fazla bir ülkede maliye politikasının duruşunu göstermekte (Turan, 2011: 88) ve mali alan oluşturulmasında önemli bir araç olabilmektedir. Çünkü faiz dışı fazlayı hedeflemeyen bir hükümet, faiz giderlerinin artmasına neden olmakta bu durum da faiz giderlerinin dahi karşılanamadığı anlamına gelmektedir. Faiz dışı fazla, hem bütçe açıklarının sürdürülebilirliğini değerlendirmek hem de kamu sektörünün net borçluluğunun iyileştiğini veya daha da kötüleştiğini belirlemek bakımından oldukça önemli bir gösterge olarak kabul edilmektedir (Blejer ve Cheasty, 1991: 1655). Bu nedenle faiz dışı fazla kuralı başta kamu borç stokunun, borçların sürdürülebilirliğini engelleyecek seviyelere gelmesini ve bu sayede faiz giderlerinin yükselmesini engellemektedir. Dolayısıyla bu tür bir kural mali alan üzerinde olumlu bir etkiye sahip olabilmektedir.

#### **2.2.1.Mali Alan ve Harcama Kuralları İlişkisi**

Mali alan ve mali kural ilişkisi öncelikle kamu bütçelerinin hazırlanma aşamasında başlamaktadır. Nitekim kamu harcamalarının etkin bir şekilde kullanılmasını

sağlamak, gelir kalemlerini etkin bir şekilde belirlemek ve en uygun kamu borçlanma politikasını belirleyerek, kamu borç yönetimini gerçekleştirmek önemli bir konu haline gelmektedir. Bu nedenle öncelikle kamu harcamaları en etkin ve verimli bir şekilde kullanabilmek için kamu harcamalarının öncelikli alanlara tahsisinin gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Bu konunun öncelikli olmasının bir nedeni, bütçede yer alan aktörlerin kamu harcamalarını kendi çıkarları açısından kullanmaya daha eğilimli olmasıdır. Nitekim kamu harcama bileşenine bağlı olarak, birbirinden farklı grupların farklı tercihleri söz konusu olabilmekte ve bu gruplar kamu harcamaları bileşimini tercihleri yönünde değiştirmek veya bu harcamaları daha da arttırmak eğilimindedirler (Moğol, 2000: 408). Bunun sonucunda ise kamu harcamalarının etkin ve verimli bir şekilde kullanılması bir yana, aşırı olarak kullanılmakta ve bu durum bütçe açıklarıyla ülkelerin mali alanını etkilemektedir. Çünkü kamu harcamalarının kötü dağılımı, ekonomide etkisizliğe neden olan aktörler ve siyasal çarpıklığın varlığı, tam anlamıyla bir sosyal maliyete neden olmakta ve bu durum da ekonominin etkin bir şekilde işlenmesini engellemektedir (Günsoy, 2000: 396). Dolayısıyla harcama kurallarının olmadığı bir durumda kamu harcamaları aşırı bir şekilde artmakta ve bu durum bütçe açıkları yoluyla mali disiplini ve sürdürülebilirliğine zarar vererek bir ülkenin mali alanını olumsuz olarak etkilemektedir. Bu nedenle harcama kuralları ülkelerin mali alan oluşturabilmeleri için önemli bir konu haline gelmektedir. Ancak harcama kuralları sadece sayısal bir sınır olarak kalmamalı bunun dışında özel olarak kamu harcamaları süreci oluşturulmalıdır. Bu süreç kamu harcamalarının kullanımı ve faaliyetlerin sonuçlarını anlayabilmek ve değerlendirebilmek için karar alma süreçlerinde yönetim, bütçeleme ve raporlama sistemlerinin varlığını kapsamaktadır (Nangır ve Kırıl, 2014: 323). Ayrıca kamu harcamalarının orta vadeli tahmini de belirsizlikleri ortadan kaldırarak ekonomik istikrarsızlığın önüne geçebilmektedir. Bu tür yasal düzenleme ve uygulamalar da kamu harcamalarının hem harcama aşamasında hem de sonrasında etkin ve verimli sonuçlar verebilmesinin önünü açabilmektedir. Böylece ülkeler harcama kuralları ile birlikte kamu harcamalarını etkin ve verimli bir şekilde kullanarak mali alan oluşturmayı başarabilmektedir.

### **2.2.2.Mali Alan ve Gelir Kuralları İlişkisi**

Ülkelerin mali alan oluşturulabilmesine destek olacak bir başka kural uygulaması gelir kurallarıdır. Nitekim bu kural türü mali alan oluşturma araçlarından birisi olan sağlıklı bir gelir yapısının oluşturulmasıyla yakından ilişkilidir. Ancak buradaki durum



kamu gelirlerinin aşırı düşmesine ve dolayısıyla bir ülkenin mali alanının azalmasına neden olacak uygulamaların ortadan kaldırılmasıdır. Dolayısıyla kamu gelirleri politikalarının uygulanmasında gelir kurallarının yer alması önem arz etmektedir. Çünkü kamu gelirlerinin aşırı olarak kullanımı, sosyal maliyetlere neden olmakta ve mali aldanmaya yol açmaktadır. Böylesi bir duruma ek olarak, bütçe aktörlerinin kendi faydalarını yükseltecek bir şekilde, ortak bir mal olan kamu gelirlerini kullanmaları da en başta bütçe açıklarının büyümesine neden olmakta ve sonrasında bir ülkenin mali disiplini zayıflatmaktadır (Moğol, 408: 2000). Çünkü kamu gelirlerini, vergileri azaltma yoluna giden bütçe aktörleri, azalan gelirleri borçlanma yoluyla telafi etmek istemektedirler. Kamu borçlarının artması da ülkelerin borç limitlerine daha da yaklaşmalarına neden olmakta ve bir ülkenin mali alanını olumsuz bir şekilde etkilemektedir. Bu nedenle kamu gelirlerinin, başta mali ve ekonomik açıdan uygun bir yapıya kavuşturulması, ardından ise mali alanı tehlikeye sokmayacak bir şekilde dizayn edilmesi gerekmektedir. Bunun dışında kamu gelirlerinin tek seferlik gelirlere bağlı olmasının önüne geçilmesi gerekmekte ve sağlıklı olarak nitelendirilebilecek bir gelir yapısının oluşturulması mali alan açısından önem kazanmaktadır.

### **2.2.3.Mali Alan ve Borç Kuralları İlişkisi**

Mali alan kamu borçlarının düşürülmesiyle oluşturulabilmekte ve bir ülkenin kriz dönemlerinde konjonktür karşıtı politikalar uygulayabilme yeteneklerini destekleyebilmektedir (Rahman, 2010: 3). Çünkü yüksek kamu borcuna sahip olan ülkelerde zayıf bir borç sürdürülebilirliğinin varlığı söz konusu olmaktadır. Nitekim borçlanma kurallarının uygulanmasıyla, kamu borçlarının düşürülmesi sağlanmakta ve kamu borç sürdürülebilirliği daha kolay bir şekilde gerçekleştirilebilmektedir. Bu durumda hükümetlerin maliye politikası araçlarını kullanabilme yeteneği artmakta ve böylece krizin derinleşmesi engellenmektedir.

Mali alanın artmasını sağlayacak sayısal bir borç hedeflemesinden daha ziyade uygulanabilecek borç kuralı altın kural olabilmektedir. Böylesi bir kuralın uygulanması mali alan açısından iki türlü fayda sağlamaktadır. Birincisi; bu tür bir mali kural sürekli olarak borçlanma aracının kullanılmasının önüne geçebilmekte ve borçlanma dışındaki vergi gelirlerinin düşmesine engel olabilmektedir. Dolayısıyla bu bütçe açıklarının azalmasını sağlayabilmekte ve mali disiplinin bozulmasını engelleyerek mali alanın olumsuz olarak etkilenmesinin önüne geçebilmektedir. Bu tür bir kuralın mali alan üzerindeki ikinci olumlu etkisi ise gerçekleştirilecek yatırımların kendi kendini finansa

edecek bir durumda olmasıyla “dönemler arası bütçe kısıtının” gerçekleştirilmesini sağlamasıdır (Perotti, 2007: 27). Nitekim bu tür yatırımlar orta ve uzun vadede bütçeye gelir olarak geri dönmekte ve borç oranlarının artmasına engel olarak mali alan üzerinde olumlu bir etkiye sahip olmaktadır.

Kamu harcamalarının ve gelirlerinin mali bir kurala bağlanmaması tek başına borç kurallarının mali alan üzerindeki etkisini azaltmaktadır. Nitekim kamu harcamalarının çok yüksek ve borçlanma dışındaki kamu gelirlerinin çok düşük olduğu bir durumda borç kurallarının olumlu sonuçlar verebilmesi mümkün olmamaktadır. Çünkü artan kamu harcamalarını karşılamak için borçlanma aracı aşırı bir şekilde kullanılmaya çalışılmakta ve artan borç oranları mali alanın azalmasına neden olabilmektedir.

Mali alan üzerinde pozitif bir etkiye sahip olacak mali kural benzeri uygulamalardan birisi de etkin bir kamu borç yönetiminin sağlanmasıdır. Nitekim etkin bir kamu borç yönetimi kamu borçlarının sürdürülebilirliğini sağlayabilmektedir. Bu durum düşük maliyetli bir borçlanmanın yapılmasına izin vermekte, hem de bütçe içindeki faiz giderlerinin payını azaltarak bir mali alan oluşturulmasına katkı sağlamaktadır. Bu nedenle borç kuralları uygulanırken etkin bir kamu borç yönetiminin gerçekleştirilmesine olanak sağlayacak uygulamaların gerçekleştirilmesi gerekmektedir.

### **2.3.TÜRKİYE’DE UYGULANAN MALİ KURALLAR VE MALİ ALAN İLE İLİŞKİSİ**

Türkiye 1990 ile 2000 yılları arasında birçok mali ve ekonomik sorunlar yaşamış ve bunların engellenmesi adına önlemler alsa da başarılı olamamıştır. Kasım 2000 ve Şubat 2001 yılında yaşanan krizlerin ardından ise yeni bir ekonomik istikrar programı hazırlanarak uygulamaya konulmuştur. Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı (GEGP) olarak adlandırılan bu programda temel amaç öncelikle krizden çıkmak olmuş ardından da istikrarsızlık yaratan yapısal sorunlar hedeflenmiştir. Bunlar arasında kamu finansman dengesinin bir daha bozulmayacak şekilde güçlendirilmesi ve bütün bunların etkinlik, esneklik ve şeffaflık çerçevesinde düzenlenmesi öngörülmüştür (Ataç, 2013: 281-282). Bu tür uygulamalar yapılmasının en önemli sebebi ise 1990 sonrasında yanlış borçlanma politikaların uygulanarak aşırı reel faizlerin ortaya çıkması, yüksek kamu kesimi açıkları, enflasyon gibi sorunların ortaya çıkmasıdır (Toprak, 2016: 437). Bu çerçevede gerçekleştirilen kamu mali yönetim reformları kapsamında birçok düzenleme yapılmış ve mali kural kapsamında değerlendirilebilecek uygulamalara geçilmiştir. Mali kural benzeri

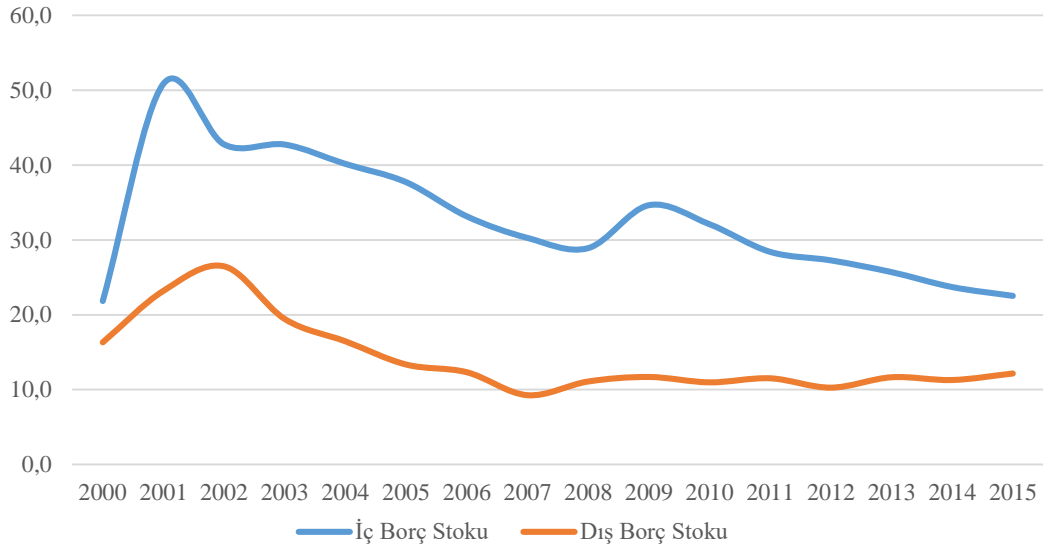
olarak değerlendirilebilecek düzenlemeler 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetimi Kanunu, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu'dur (KMYKK).

Kamu mali yönetiminde disiplin sağlamak ve etkin bir yapıya kavuşturmak amacıyla yapılan bir başka değişiklik, 2001 yılında Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası (TCMB) Kanunu'nda yapılan değişikliktir. Bu değişiklik öncesinde Hazine'nin TCMB'den kısa vadeli avans alabilme imkânı varken, değişiklik sonrasında bu hüküm kaldırılarak Hazine'nin TCMB'den borçlanabilme imkânı sona ermiştir (Günay, 2007: 392). Mali kural olarak değerlendirilebilecek bir başka uygulama olarak ise 2002-2007 yıllarında uygulanan %6,5'lik faiz dışı fazla politikası gösterilebilmektedir.

Öncelikle 2002 yılında uygulamaya koyulan 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetimi Kanunu ile borçlanmaya yönelik yasal kısıtlamalara gidilmiştir. Bu kanunun 5. Maddesiyle, borçlanma, ikraz ve garanti limiti getirilmiştir. Bu maddeye göre, mali yıl içinde 1. Maddede belirtilen ilkeler ve mali sürdürülebilirlik de dikkate alınarak yıl bütçe kanununda belirtilen başlangıç ödenekleri toplamı ile tahmin edilen gelirler arasındaki fark miktarı kadar net borç kullanımını yapılabilmektedir. Böylece borç stokunun kontrol altında tutulması sağlanmaya çalışılmıştır.

Türkiye'de 2000 ve 2001 krizlerinin ardından hem iç hem dış borç stokunun GSYH'ye oranı artmış ve 2001 yılında Kamu Borç Stoku/GSYH oranı %74 olmuştur. Daha sonraki yıllarda ise borç stokunu düşürmeye yönelik politikalar ve kamu borç yönetimini sağlayan düzenlemelerle birlikte Kamu Borç Stoku/GSYH oranı düşmüş ve 2015 yılında Kamu Borç Stoku/GSYH oranı %34,7 olmuştur. Ancak 2002-2007 arasında Kamu Borç Stoku/GSYH oranı yaklaşık %50'ye yakın düşmüşken (%74'ten %39,3'e), 2008-2015 yılları arasında yaklaşık %13 düşüş (%40'tan %34,7'ye) göstermiştir (Şekil 15). Bir diğer deyişle, 2002-2007 yılları arasında uygulanan mali kural ve benzeri uygulamalar, 2008 yılı ve sonrasına kıyasla daha fazla mali alan yaratılmasına destek olmuştur.

**Şekil 15:** Kamu İç ve Dış Borç Stokunun GSYH'ye Oranı (%), 2000-2015



**Kaynak:** Hazine Müsteşarlığı.

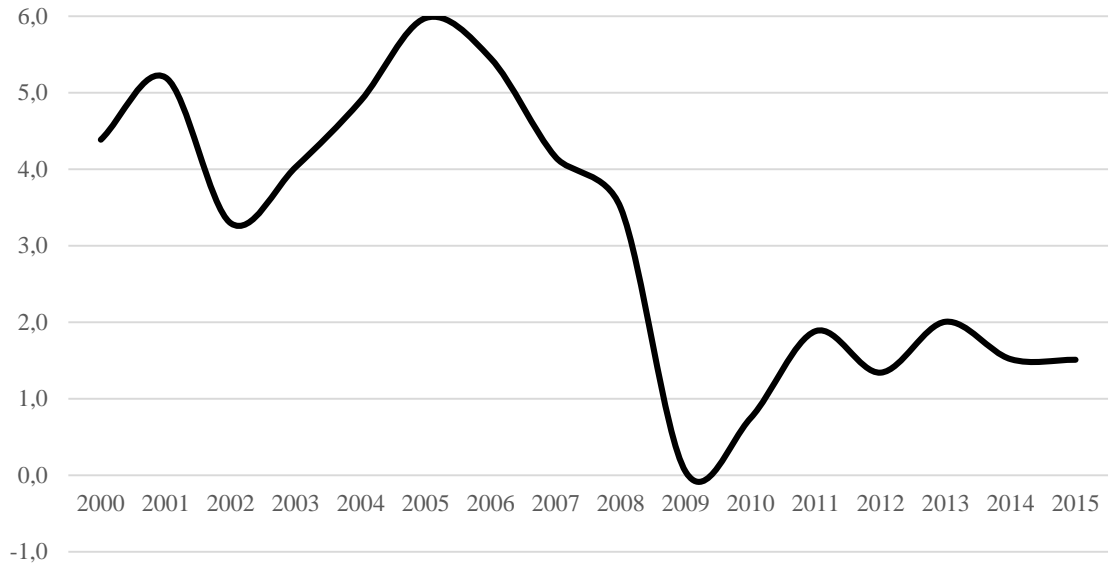
Mali kural olarak değerlendirilebilecek ve krizden sonraki yıllarda mali ve ekonomik istikrarın yakalanmasını sağlayarak, mali disiplini gerçekleştiren mali kural uygulamalarından en önemlisi %6,5'lik faiz dışı fazla kuralı olmuştur. Nitekim faiz dışı fazla kuralı politikası, iktisadi olarak bir mali kural uygulamasıdır (Toprak, 2016: 438). Faiz dışı fazla politikası ile borç stokunun azaltılarak, faiz ödemelerine gidecek payın azalması ile mali alan yaratmak mümkündür. Ayrıca maliye politikalarının başarılı bir şekilde uygulanmasında, borçlanma faizlerinin görece yüksek olduğu, borcun çevrilmesinde bazı risklerin olduğu ekonomilerde, faiz dışı fazla bir ölçüt olarak belirlenebilmektedir (Kayalıdere, 2010: 76). Nitekim Türkiye'de de 2002-2007 yılları arasında faiz dışı fazla hedefi maliye politikasının önemli bir göstergesi olarak kabul edilmiş ve 2002-2007 yılları arasında %6,5'lik faiz dışı fazla kuralı uygulaması gerçekleştirilmiştir. GEGP'de bu tür bir mali kuralın kullanılmasının ana nedenleri ise şu şekilde sıralanabilmektedir (Kaya, 2013; 30):

- i. Faiz dışı fazla bütçeden gerçekleştirilen faiz ödemelerinde kullanılmakta ve bu nedenle yeniden borçlanılan miktar azaldığı için kamu üzerindeki borç baskısı azalmaktadır.
- ii. Faiz dışı fazlanın hedeflenmesiyle birlikte faiz dışı bütçe harcamalarında kesintiye gidilmektedir. Böylece verimsiz harcamaların önüne geçilmektedir.

- iii. Bu tür bir kuralın varlığı ile birlikte faiz dışı fazlanın sağlanması, uluslararası ortamda finans çevrelerine güven sağlamakta ve ülke ekonomisinin görece değerliliği yükselmektedir.

Yukarıda sayılan ana nedenlerin varlığı ile birlikte 2002 yılından sonra bu tür bir mali kuralın her açıdan desteklenmesi faiz dışı fazlanın artmasını sağlamıştır. Ancak bu mali kural uygulamasının kaldırılmasıyla birlikte Türkiye 2002-2007 yılları arasındaki performansını 2008 krizi sonrası gösterememiştir (Şekil 16).

**Şekil 16:** Faiz Dışı Fazla<sup>19</sup>/GSYH Oranı (%), 2000-2015



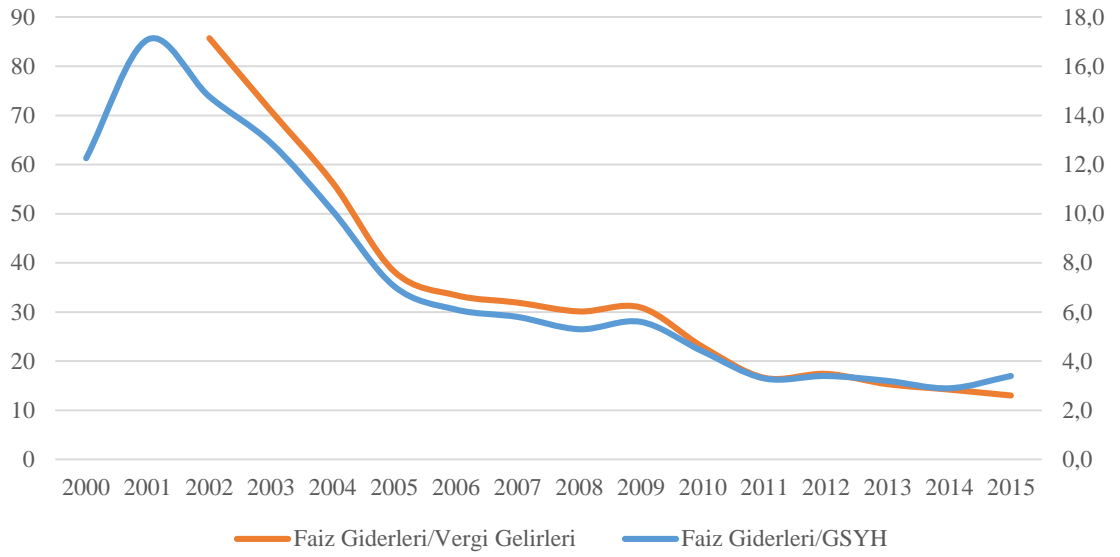
**Kaynak:** Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü (Bümko).

Türkiye'nin 2008 yılındaki krizden hızlı çıkmasının bir nedeni de 2002-2007 yılları arasında uygulanan mali disiplini sağlamaya yönelik bu tür bir mali kural ve buna benzer uygulamalar olmuştur. Dolayısıyla bu tür uygulamalar Türkiye'nin mali alan yaratmasına ve mali alanın krizden çıkışta kullanılmasına destek olmuştur.

Türkiye 2002-2007 yılları arasında uyguladığı faiz dışı fazla kuralı ile vergi gelirlerinin faiz harcamalarına ayrılan kısmı da çok ciddi bir biçimde düşmüştür. Nitekim faiz giderleri için ayrılacak vergi geliri payı 2002 yılında %85 seviyesindeyken, 2015 yılında %13 seviyesine inmiştir. Buna benzer olarak faiz giderlerinin GSYH içindeki payı da gittikçe azalmıştır (Şekil 17). Faiz giderlerinin azalması ile birlikte de Türkiye için bir mali alan yaratılmış ve maliye politikalarının uygulanmasında kolaylık sağlanmıştır.

<sup>19</sup> 2000-2005 yılları arası konsolide bütçe verileri, daha sonraki yıllar için ise merkezi yönetim bütçesi (MYB) verileri kullanılmıştır.

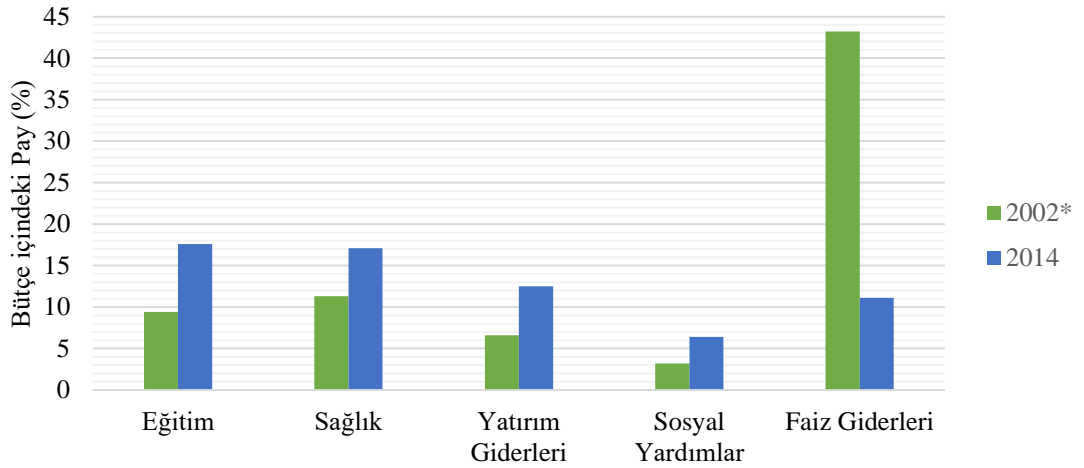
**Şekil 17: Faiz Giderlerinin Vergi Gelirlerine ve GSYH'ye Oranı (%), 2000-2015**



**Kaynak:** Bümko.

Kamu maliyesinin güçlendirilmesi ve maliye politikalarına daha rahat uygulanabilirlik kazandırılmasıyla ekonomiye güven artmış ve faiz giderleri daha da düşmüştür. Dolayısıyla faiz giderlerinin düşürülmesiyle yaratılan bu mali alan eğitim, sağlık ve altyapı gibi sosyal ve ekonomik anlamda önemli alanlar için kullanılmış ve kamu kesiminin uygulayacağı maliye politikaları için mali manevra alanı (room for manoeuvre) sağlamıştır (Maliye Bakanlığı, 2015: 52). (Şekil 18).

**Şekil 18: Türkiye'de Mali Alanın Kullanımı**



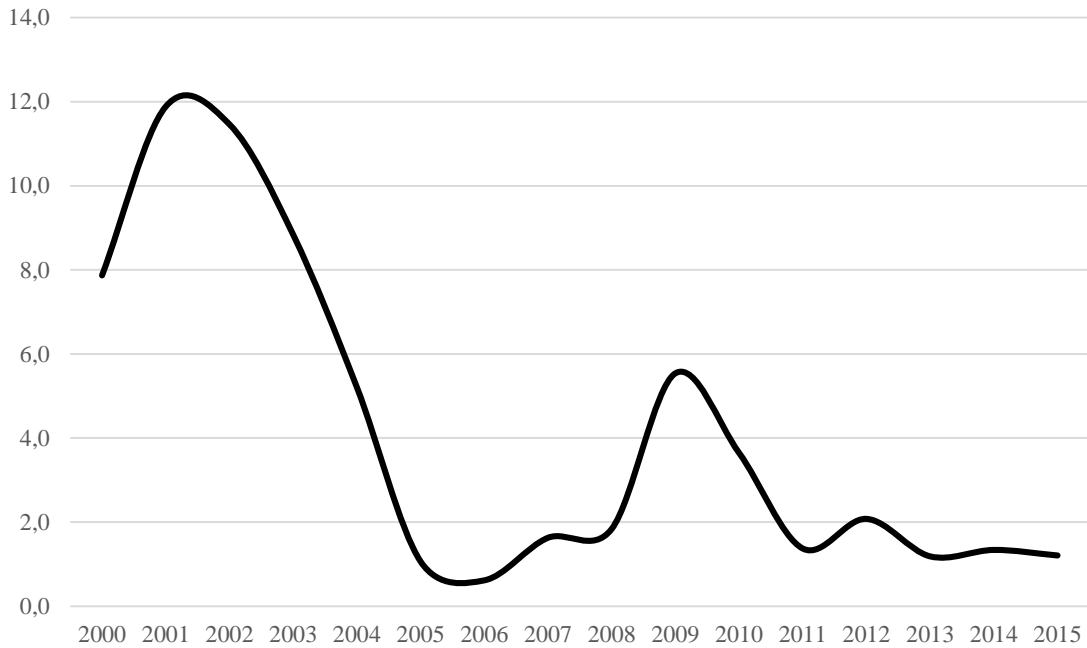
\*Sosyal yardımlar için 2007 yılı verileri göz önünde bulundurulmuştur.

**Kaynak:** Maliye Bakanlığı Yıllık Ekonomik Raporu, 2015.

Türkiye'de mali kural benzeri olarak değerlendirilebilecek ve bütçeyi düzenleyerek kamu harcamalarına bir kısıt getiren bir diğer yasal düzenleme 2003 yılında

kabul edilen ve bir sonraki yılda yürürlüğe giren KMYKK olmuştur. Bu kanunla birlikte çok yıllık bütçeleme, mali istatistik ve raporların yayınlanması, stratejik plan, mali saydamlık ve hesap verme sorumluluğu gibi, birçok yapısal düzenleme gerçekleşmiş ve söz konusu kanun ile kamu harcamalarına yönelik olarak hukuki kısıtlamalar yürürlüğe girmiştir (Toprak, 2016: 438). Bu sayede bütçe açıkları bu yolla düşürülmeye çalışılmış ve mali disiplinsizliğin sebep olduğu mali ve ekonomik sorunların önüne geçilmiştir. Nitekim krizin etkisiyle beraber MYB Bütçe Açığı/GSYH oranı %12'ye yaklaşmış, sonraki yıllarda uygulamaya koyulan KMYKK düzenlemesiyle beraber 2007 yılında %1,6'ya düşürülmüştür. 2008 krizi sonrasında ise bütçe açığı tekrar yükselmiş ancak 2002-2007 yılları arası uygulanan politikaların, güçlü kamu maliyesinin ve geniş bir mali alanın etkisiyle %5,5'i aşmamıştır. Bu durum, 2001 krizinin neden olduğu bütçe açığı seviyesiyle karşılaştırıldığında uygulanan mali kural benzeri uygulamaların etkisini açık bir şekilde göstermektedir (Şekil 18). Dolayısıyla bu tür uygulamaların neden olduğu bütçe açıklarının düşmesiyle beraber de mali alan genişlemeye başlamış ve daha güçlü maliye politikası uygulanabilmesinin önü açılmıştır.

**Şekil 19:** MYB Bütçe Açığı/GSYH'ye Oranı (%), 2000-2015



**Kaynak:** Bümko.

Dolayısıyla Türkiye 2000 ve 2001 krizinden sonra ortaya koyduğu ve gerçekleştirdiği politikalarla beraber 2002-2007 yılları arasında uyguladığı faiz dışı fazla

kuralı ve yürürlüğe koyduğu mali kural benzeri uygulamalarla kamu maliyesini güçlendirerek, mali disiplini sağlamış ve mali alan yaratmayı başarabilmiştir.



## ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

### MALİ ALANIN HESAPLANMASI VE MALİ KURAL İLE İLİŞKİSİNİN DEĞERLENDİRİLMESİ: TÜRKİYE ÖRNEĞİ

Yeni bir kavram olarak ortaya koyulan mali alan, temelde maliye politikalarının manevra alanını belirlemektedir. Literatürde bir ülkenin mali alanının nasıl tanımlanacağı ve hesaplanacağı konusunda çeşitli yöntemler kullanılmakta, bunlar faiz dışı fazlanın borç oranındaki değişimlere tepkisinin ölçülmesinden, potansiyel vergi gelirlerinin kamunun yükümlülüklerini karşılayabilme gücünün belirlenmesine kadar değişmektedir (Nerlich ve Neuter, 2015: 4). Literatürde mali alan çeşitli ilişkiler çerçevesinde çeşitli şekillerde açıklansa da mali alan ve mali kural arasındaki ilişkiyi analiz eden sadece bir tek çalışma bulunmaktadır. Bu durum mali alanın görece yeni bir kavram olmasıyla açıklanabilmektedir. Bu nedenle bu bölümde öncelikle mali alanı hesaplayan çeşitli çalışmalara yer verilecek ve daha sonrasında ise mali alan ve mali kural arasındaki ilişkiyi analiz eden çalışma açıklanacaktır. Daha sonrasında ise bu bölümde 2000:Q1-2015:Q4 dönemi arasındaki mali alanı hesaplanacak ve sonrasında ise Türkiye'nin 2002:Q1-2007:Q4 dönemi arasında uyguladığı %6,5'lik faiz dışı fazla kuralının mali alan üzerindeki etkisi değerlendirilecektir.

#### 3.1.LİTERATÜR

Mali alan adı altında olmasa da mali alanı hesaplamaya yönelik ilk girişim Bohn'a (1998) kadar gitmektedir. Bohn (1998), Amerika için 1916-1984 yılları arasını baz alarak ve Kamu Borcu/GSYH, çıktı açığı<sup>20</sup> ve kamu harcamaları açığı<sup>22</sup> verilerini kullanarak yaptığı çalışmasında, artan kamu borcuna hükümetlerin nasıl tepki verdiğini ve bu borca karşılık hükümetin doğru önlemler alarak, üstü kapalı bir şekilde, bir mali alan yaratıp yaratmadığını ölçmeye çalışmıştır. Bohn (1998) çalışmasında ilk olarak doğrusal bir model kurmuş kamu borcuna, bağımlı değişken olan faiz dışı fazlanın tepkisini ölçmeye çalışmış, ikinci olarak ise borcun daha yüksek seviyelerinde faiz dışı fazlanın tepkisini kübik bir model kurarak belirlemeye çalışmıştır. Bohn (1998) bu çalışmanın sonucunda, hükümetin, tarihsel olarak, borcun artan seviyelerine karşı faiz dışı fazlayı arttırarak karşılık verdiği sonucuna ulaşmıştır. Ayrıca Bohn (1998) faiz dışı fazla ve borç oranının her düzeyi arasında bulunduğu pozitif ilişkinin, maliye politikasının sürdürülebilirliği

<sup>20</sup> Çıktı açığı mevcut GSYH ile potansiyel GSYH arasındaki fark iken, kamu harcamaları açığı ise mevcut kamu harcamaları ile potansiyel kamu harcamaları arasındaki farkı ifade etmektedir.

açısından önemli olduğunu ve maliye politikasının “sorumlu” bir yapıda olduğunu belirtmiştir.

Mendoza ve Ostry (2007)’nin, 1990-2005 yılları arasında, 21 gelişmiş ülke, 34 gelişmekte olan ülkeler üzerinde panel veri yöntemi kullanarak yaptıkları çalışmalarında, mali yeterliliği (fiscal solvency) ve kamu borcu sürdürülebilirliğini ölçmeye çalışmışlardır. Nitekim buradaki temel çıkış noktası Bohn’un (1998) yaptığı çalışma olmuştur. Çalışmada Faiz Dışı Fazla/GSYH, Kamu Borcu/GSYH, çıktı açığı ve kamu harcamaları açığı kullanılmış ve çalışmanın sonucunda, hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkeler için, faiz dışı fazla ve kamu borçları arasında güçlü ve pozitif bir ilişki olduğunu ve maliye politikalarının artan kamu borcuna karşılık “sorumlu” bir şekilde uygulandığı sonucuna ulaşmışlardır.

Aizenman ve Jinjara (2010) yaptıkları çalışmada ise bir ülkenin “fiili mali alanını” kamu borcunu ödeyebilmek için gerekli olan verginin toplanma yılı olarak tanımlamış ve 2000-2006 ve 2009-2010 yılları için 75 ülkenin mali alanını hesaplamışlardır. Yapılan çalışmada, bağımlı değişken olarak ülkelerin verdikleri mali teşviklerin GSYH’ye oranı kullanılırken, bağımsız değişken olarak, fiili mali alan, kişi başı GSYH, bir ülkenin dış ticarete açıklığı ve enflasyon verileri kullanılmıştır. Çalışma sonucunda daha büyük bir mali alanın, daha yüksek kişi başı GSYH’ye ve bir ülkenin dış ticarete daha az açık olmasının da daha fazla mali teşvike neden olduğunu ortaya koymuşlardır.

Mali alan kavramı Ostry vd. (2010) tarafından ve sonraki yıllarda yeniden tanımlanmış ve mali alan mevcut Kamu Borcu/GSYH oranı seviyesi ile ülkelerin tarihsel olarak uyguladıkları politikalara göre ortaya çıkan borç limitleri arasındaki fark olarak ifade edilmiştir. Buradaki borç limitini ise ülkelerin geçmişte uyguladıkları politikalarla tutarlı olarak, borcun düşürülmesi için olağandışı politikaların uygulanması gereken bir nokta olarak tanımlamışlardır. Çalışma 1970-2007 yılları arasında ve iki dönem (1970-2007 ve 1985-2007) halinde 23 gelişmiş ülke üzerinde gerçekleştirilmiş ve ülkelerin sahip oldukları mali alan hesaplanmıştır. Bunun için öncelikle bu ülkelerin doğrusal olmayan üçüncü dereceden polinom bir mali tepki fonksiyonu tahmin edilmiştir. Bu tepki fonksiyonunda Faiz Dışı Fazla/GSYH oranının Kamu Borcu/GSYH oranına nasıl tepki verdiğini görebilmek için, kamu borç oranının gecikmeli değeri, gecikmeli değerlerinin karesi ve gecikmeli değerlerinin kübü modele ilave edilmiştir. Ayrıca bu tepki fonksiyonunda, çıktı açığı, kamu harcamaları açığı, bir ülkenin dış ticarete açıklığı (trade

openness), enflasyon, petrol fiyatları, aktif nüfus, ileriki 20 yılda ortaya çıkacak aktif nüfus, politik istikrar endeksi, IMF düzenlemeleri<sup>21</sup> ve mali kural<sup>20</sup> değişkenleri kullanılmıştır. Nitekim mali tepki fonksiyonunda kullanılan mali kural değişkeninin Faiz Dışı Fazla/GSYH oranına pozitif bir katkı sağladığını ortaya koymuşlardır. Daha sonrasında ise 1985-2007 dönemi için mali tepki fonksiyonundan elde edilen katsayılar ve faiz oranı büyüme farkı kullanılarak mali alan hesaplanmıştır. Analizin sonucunda ise Yunanistan, Japonya, Portekiz, İtalya ve İrlanda'nın hiç mali alana sahip olmadıkları sonucuna ulaşmışlar ve mali alanın kriz öncesi bir gösterege olabileceğini ortaya koymuşlardır.

Hajrovic vd. (2012), 1995-2008 yılları arasında 27 AB ülkesini kapsayan çalışmalarında, panel regresyon kullanarak ülkelerin mali tepki fonksiyonunu tahmin etmiş ve ülkelerin "kritik borç seviyelerini" belirlemişlerdir. Ancak yazarlar önceki çalışmalardan (Ostry vd., 2010 ve Ghosh vd. 2011) farklı olarak dördüncü dereceden polinom bir mali tepki fonksiyonu tahmin etmişlerdir. Bunun nedeni olarak ise mali tepki fonksiyonunun doğrusal olmayan derecesinin, Kamu Borcu/GSYH oranı artışının ileriki seviyelerinde daha da büyüyeceğini ve daha yüksek dereceden bir polinoma benzeyebileceğini öne sürmüşlerdir. Kullandıkları modelde, bağımlı değişken olarak Faiz Dışı Fazla/GSYH kullanılmış, bağımsız değişken olarak Kamu Borcu/GSYH oranının gecikmeli değeri, gecikmeli değerinin, karesi, küpü ve dördüncü derecesi, çıktı açığı, kamu harcamaları açığı ve Faiz Dışı Fazla/GSYH oranının gecikmeli değeri kullanılmıştır. Analiz sonucunda Finlandiya, İtalya, Yunanistan ve Slovakya'nın diğer AB ülkeleri ile karşılaştırılması verilmiş, Finlandiya'nın geniş bir mali alana sahipken, İtalya'nın Kamu Borcu/GSYH oranına yeterli bir şekilde tepki veremeyecek kadar sınırlı bir mali alana sahip olduğu sonucuna ulaşmışlardır. Bir diğer sonuç olarak ülkelerin "kritik borç seviyelerinden" uzaklaştırılmasında kurumsal reformların önemli olduğundan bahsetmişlerdir.

Park (2012) diğer çalışmalardan farklı olarak mali alanı, mevcut vergi geliri seviyesiyle maksimum vergi geliri (Laffer Eğri'sinin maksimum noktası) seviyesi arasındaki fark olarak tanımlamış ve yaşanan nüfusun mali alanı nasıl etkilediğini ortaya koymaya çalışmıştır. Park (2012) çalışmasında standart neoklasik makroekonomik

---

<sup>21</sup> IMF düzenlemeleri ve mali kurallar modele kukla değişken olarak ilave edilmiştir. Buna göre bir ülke o dönemde IMF desteğine sahipse 1 değerini, değilse 0 değerini almıştır. Mali kural değişkeni de bir ülke o dönemde mali kuralların herhangi bir türüne sahipse 1 değerini, değilse 0 değerini alarak modele ilave edilmiştir.

modelini kullanarak G7 ülkelerinin<sup>22</sup> mali alanını hesaplamış ve ülkelerin sermaye ve işgücü üzerindeki vergi artırımları için ne kadar mali alana sahip olduklarını analiz etmiştir. Çalışmada, 1995-2009 yılları arasındaki, yıllık çalışma saati, çalışan nüfus sayısı, tüketim üzerinden alınan vergi oranları, işgücü üzerinden alınan vergi oranları, sermaye üzerinden alınan vergi oranları kullanılmıştır. Buna göre ABD'nin işgücü ve sermaye üzerindeki vergileri arttırabilecek mali alana sahip olduğunu, Almanya'nın ise sermaye üzerindeki vergi oranları görece düşük olmasına rağmen nüfus dinamiklerinin bunu engellediğini ve daha az bir mali alana sahip olduğu sonucuna ulaşmıştır. Bu ülkeler dışında İtalya ve Fransa'nın da geniş hükümet harcamaları nedeniyle, çalışma saatlerindeki belirli bir azalmanın büyük gelir kayıplarına neden olabileceğini ortaya koymuştur. Kanada, Japonya ve ABD'nin yaşlı nüfusun belirli bir artışı şoku karşısında, Fransa, Almanya ve İtalya'dan daha fazla mali alana sahip olduğunu ifade etmiştir.

Ghosh vd. (2013) 1970-2007 yılları arasında 23 gelişmiş ülke üzerinde yaptıkları çalışmada kamu borcunun mali yeterliliğe zarar vermeden ne kadar yüksek olabileceği sorusuna cevap aramışlardır. Mali alanı hesaplamak için ise Ostry vd. 'nin (2010) yaptıkları analizi geliştirmişler ve ülkelerin mali yorgunluk (fiscal fatigue) özelliklerini yansıtan, Kamu Borcu/GSYH oranı ve Faiz dışı fazla/GSYH oranı arasında doğrusal olmayan bir ilişki tespit etmişlerdir. Nitekim Ghosh vd. (2013), Ostry vd. (2010)'da bulunan sonuca benzer bir sonuç bulmuşlar ve ülkelerin artan Kamu Borcu/GSYH oranının ilerleyen aşamalarında Faiz Dışı Fazla/GSYH oranını arttırarak pozitif bir tepki verdiklerini ancak Kamu Borcu/GSYH oranının %90-%100 aşamalarında pozitif tepkinin azalmaya başladığını ortaya koymuşlardır. Mali tepki fonksiyonundan sonra ise her ülke için borç limitini tarihsel ve öngörülen faiz oranı-büyüme farkını kullanarak stokastik ve deterministik olarak tahmin etmişler ve ülkelerin mali alanını hesaplamışlardır. Analiz sonucunda, borç limitlerinin ülkelerin mali konsolidasyon çabalarına ihtiyaç duyup duymadıklarını anlamakta önemli bir nokta olduklarını ifade etmişlerdir.

Saral (2013) kalkınmaya dönük olarak beşeri sermaye gibi sosyal harcamaların arttırılmasının ekonomik büyüme ve kalkınma üzerindeki olumlu etkiler yaratacağını ifade ederek, Türkiye'de okul öncesi eğitimin 10 yıl içerisinde (2012-2022) %100 seviyesine çıkarmayı amaçlayan bir politikanın yıllara dağılan maliyetlerini simülasyon yardımıyla incelemiştir. Çalışma çerçevesinde ise politika maliyetlerinin borç sürdürülebilirliğine etki edip etmediğini incelemek üzere kamu net borç sürdürülebilirliği

---

<sup>22</sup> Çalışmada yer alan G7 ülkeleri; Kanada, Fransa, Almanya, İtalya, Japonya, ABD ve İngiltere'dir.

analizi gerçekleştirmiştir. Analizde reel büyüme, döviz kuru, yurtiçi reel faiz oranları ve yurtdışı reel faiz oranları, faiz dışı fazla, enflasyon ve GSYH deflatörü tahminleri yapılmıştır. Borç sürdürülebilirliği yöntemi olarak ise muhasebe yaklaşımını<sup>23</sup> kullanmıştır. Analiz sonucunda iki farklı politikaya yönelik öngörülen yatırım harcamalarının 2022 yılında tamamlanmasına kadar, politikanın maliyeti yükselmekte ve devam eden işletme ve donanım bakım maliyetleri ile değişen oranda artacağı sonucuna ulaşmıştır. Yıllara yaygın olarak ortaya çıkan maliyetlerin ise, gelirler alanında, mali alanın genişlemesine yol açacak bir politikanın veya harcama önceliklendirilmesinin yapılarak karşılanabileceğini ortaya koymuştur. Borç sürdürülebilirliği için yaptığı analizde ise, kamu net borç stokunun azalmaya devam ettiği, her iki politikanın maliyetlerinin de bu azalış trendini etkilemediğini ifade etmiştir.

Mali alan ve mali kural ilişkisini inceleyen ilk çalışma Nerlich ve Reuter (2015)'in 1990-2014 yılları arasında 27 AB ülkesi üzerinde gerçekleştirdiği çalışma olmuştur. Çalışmanın temel motivasyonu, mali kuralların mali disiplini desteklemesi ve bütçe açıklarının ve borç seviyelerinin düşmesine neden olmasıdır. Bu durumda ülkelerin borç limitleri ile borç seviyeleri arasındaki fark artacak ve ülkelerin sahip oldukları mali alanın büyümesine neden olacaktır. İkinci olarak ise mali kurallar, yatırımcıların ve finansal piyasaların kamu maliyesine güvenini destekleyecek, risk primi ve faiz oranlarının düşmesine sebep olacak ve böylece ülkelerin mali alanının büyümesine yardımcı olacaktır. Nerlich ve Reuter (2015) mali alanı hesaplamaya yönelik olarak Ghosh vd. (2013)'teki modeli kullanmışlardır. Çalışmada öncelikle ülkelerin mali alanları hesaplanmış ardından ise mali alan ve mali kural arasındaki ilişki incelenmiştir. Bağımlı değişken olarak, bir ülkenin son 10 yılda sahip olduğu mali alan kullanılmış, bağımsız değişken olarak ise, bir ülkede son 10 yılda yer alan bir mali kuralın payı, kişi başı milli gelir, finansal açıklık, bir ülkenin dış ticarete olan açıklığı, politik ve demografik değişkenler kullanılmıştır. Analiz sonucunda mali kuralların mali alanı arttırdığı sonucuna ulaşılmıştır. Ayrıca mali alanla varolan en güçlü ilişkinin sırasıyla harcama kuralları ve denk bütçe kuralları ile olduğu sonucuna varılmıştır.

---

<sup>23</sup> Bu yaklaşımda, önceden uygulanan maliye politikalarıyla mali yeterlilik şartlarının sağlanıp sağlanmadığı analiz edilmekte ve geleceğe yönelik politika uygulamaları ortaya konulmaya çalışılmaktadır. (Kaya; 2013: 50).

### 3.2.YÖNTEM

Ülkelerin mevcut borç seviyesiyle tarihsel olarak uyguladıkları politikaların ortaya çıkardığı borç limiti arasındaki fark olan mali alanı hesaplamaya yönelik olarak birçok yöntem bulunsa da bu çalışmada Ghosh vd. nin (2013) izlediği yol izlenecek ve öncelikle Türkiye'nin Kamu İç Borç Stoku<sup>24</sup>/GSYH limiti tahmin edilmeye çalışılacaktır. İkinci olarak ise Türkiye'nin 2002:Q1-2007:Q4 dönemi arasında uyguladığı %6,5'lik faiz dışı fazla kuralının ülkenin mali alanını değiştirip değiştirmediği değerlendirilecektir.

Ghosh vd. (2013) mali alanı tahmin etmek için hükümetlerin artan kamu borçlarına politika uygulayarak tepki verecekleri ve sorumlu bir davranış gösterecekleri düşüncesiyle başlamışlardır. Öncelikle hükümetler kamu borcundaki artışlara tepki vermeyecek ancak borcun daha da artmasıyla birlikte Faiz Dışı Fazla/GSYH oranını arttırmak suretiyle artan borca karşılık vereceklerdir. Ancak borcun daha da yükselen aşamalarında ise mali yorgunluk (fiscal fatigue) durumu ortaya çıkacak ve sabit bir faiz oranı olsa bile, borç oranı çok fazla yükselecektir. Bu nedenle borcun yükselmesiyle kamu kesimi temerrüde düşecek ve hükümetlerin zorunlu olarak varsayacakları bir borç seviyesi (borç limiti) söz konusu olacaktır.

Ghosh vd. (2013) bunun için standart bütçe kısıtından yola çıkmışlar ve üç aşamada mali alanı hesaplamışlardır. Standart bir bütçe kısıtı;

$$\Delta D_t = (r_t - g) D_{t-1} - PB_t \quad (1)$$

şeklinde ifade edilmektedir. Burada  $\Delta D_t$  Kamu Borcu/GSYH oranını,  $PB_t$  (Primary Balance), Faiz Dışı Fazla/GSYH oranını,  $r$  kamu borcu üzerindeki reel faiz oranını,  $g$  ise reel büyüme oranını ifade etmektedir.

Ghosh vd. (2013) mali alanı hesaplarken kamu borçlusu ve alacaklıların davranışını ele alan 3 varsayım yapmışlardır.

---

<sup>24</sup> Öncelikle burada neden kamu iç borç stokunun kullanıldığının açıklanması önem arz etmektedir. Türkiye'de kamu kesimi tarihsel olarak bakıldığında daha çok iç borçlanma yolunu tercih ederek finansman sağlamış ve dış borçlanma seçeneğini çok fazla kullanmamıştır. Nitekim dış borçlanma seçeneği 2002 yılından sonra daha çok özel sektör kesimi tarafından başvuru alan bir yol olmuştur. Bir başka açıdan bakıldığında da kamu kesiminin iç borçlanma aracını bir politika aracı olarak kullanması daha çok söz konusu olmaktadır. Dahası Türkiye'de iç borçlanma seçeneği mali alan yaratmada dış borçlanma seçeneğinden daha önemli bir seçenek olmaktadır. Bunun temel nedeni iç borçların dış borçlardan daha kontrol edilebilir durumda olmasıdır.

- i. İlk varsayımda, hükümetlerin mali yorgunluk davranışı sergileyecekleri varsayımı altında bir mali tepki fonksiyonu (fiscal reaction function) tahmin etmişlerdir. Bu mali tepki fonksiyonu;

$$PB_t = \phi + f(D_t) + \varepsilon \quad (2)$$

şeklinde ifade edilmektedir. Burada  $\phi$  borcun gecikmeli değerlerinin dışında Faiz Dışı Fazla/GSYH oranını etkileyebilecek diğer değişkenleri kapsamaktadır. Bu değişkenler; çıktı açığı, kamu harcamaları açığı, bir ülkenin dış ticarete olan açıklığı, enflasyon, petrol fiyatları, nüfus bağımlılığın oranı, politik istikrar, IMF düzenlemeleri ve mali kurallar olabilmektedir.  $f(D_t)$  fonksiyonu ise borcun gecikmeli değerlerini içeren kübik polinomal bir fonksiyon olup;

$$f(D_t) = D_{t-1} + D_{t-1}^2 + D_{t-1}^3 \quad (3)$$

şeklinde yazılabilmektedir.

- ii. İkinci olarak ise hükümetlerin borç limitlerini,  $\check{D}$ , aştıklarında temerrüde düşecekleri varsayılmıştır. Bu yüzden hükümetlerin temerrüt olasılığı;

$$D_t = \begin{cases} 1, & D_t > \check{D} \\ 0, & D_t < \check{D} \end{cases} \quad (4)$$

şeklinde ifade edilmektedir.

- iii. Üçüncü ve son olarak ise, hükümete borç verenlerin, hükümetin temerrüt olasılığının çok az olduğu ve bu riski telafi edebilecek sınırlı ve belli bir faiz oranı olduğu varsayılmıştır. Ancak birden çok faiz oranı bulunduğu durumda hükümete borç verenlerin en düşük faiz oranını seçecekleri varsayılmıştır.

Varsayım (i) ve (iii) altında bir borç limitinin varlığı söz konusu olacaktır. Ancak, borç oranı borç limitini aştığı takdirde, hükümete borç verenler, piyasadan çekilerek, faiz oranlarının sınırsız bir şekilde artmasına neden olacak ve hükümet temerrüde düşecektir. Borç limiti de hükümetlerin sadece yükümlülüklerini yerine getirebildiği maksimum borç seviyesi olduğundan ve polinomal bir fonksiyonun varlığından dolayı, aşağıdaki denklemin en büyük kökünün bulunması gerekmektedir:

$$\phi + f(\check{D}) = (r-g)\check{D} \quad (5)$$

Bu varsayımlar altında ise şu sıra izlenerek borç limiti ve mali alan tahmin edilmeye çalışılacaktır:

1. Faiz dışı fazla tepki fonksiyonunun tahmini,
2. Uygun bir (r-g) oranının belirlenmesi ve
3. Borç limitinin tahmin edilerek mali alanın bulunması.

Bu çalışmada da Ghosh vd. (2013)'teki mali alan hesaplama yöntemi izlenecektir. Türkiye için öncelikle mali tepki fonksiyonu tahmin edilerek bir borç limiti belirlenecek ve 2000:Q1-2015:Q4 dönemi arasındaki mali alanı bulunacak ve %6,5'lik faiz dışı fazla kuralının mali alan üzerinde etkisinin olup olmadığı değerlendirilecektir. Bunun için de bu çalışmada Türkiye için zaman serisi analizi yapılarak En Küçük Kareler yöntemi (EKK) uygulanacaktır. Bu nedenle ilk olarak veriler mevsimsellikten arındırılarak verilerin özelliğinden dolayı tek kırılmalı birim kök testleri yapılacak ve daha sonrasında EKK yöntemi gerçekleştirilecektir.

### **3.2.1.Zaman Serisi Analizi**

Ekonometride, modellerin çoğu zaman serisi verilerine dayanmaktadır. Zaman serileri, özelliği ve yapısı ile bizzat kendisi geleceğin tahmininde kullanılan bir bilgi kaynağı olduğu gibi, aynı zamanda bir yöntem olmaktadır (Tarı, 2015: 374).

Zaman serileri analiziyle, verinin geçici dinamik yapısının incelenmesi amaçlanmaktadır. Dolayısıyla, herhangi bir zaman serisine düzensiz görünüm veren dalgalanma veya hareketlerin sebebini bularak zaman süresini bileşenlerine ayırmak, gelecekte bunların alacakları değerleri tahmin etmek ve sonuçta bileşenleri bir araya getirerek belirli bir tahmin değerine ulaşmak mümkün olabilmektedir (Kaya, 2013: 122).

Zaman serilerinin en önemli yönlerinden biri, bu serilerin durağan (stationary) olmaları ya da olmamalarıdır (nonstationary). Değişkenler arasında ekonometrik olarak anlamlı ilişkilerin elde edilebilmesi için analizi yapılan serilerin durağan seriler olması gerekmektedir. Değişkenlere ait serilerde trend varsa, ilişki bir sahte regresyon (spurious) olarak ortaya çıkabilmektedir. Bu nedenle, regresyonunun gerçek bir ilişkiyi mi, yoksa yanıltıcı bir ilişkiyi mi ifade ettiği, zaman serisi verilerinin durağan olup olmadıkları ile ilgilidir (Tarı, 2015: 374). Nitekim durağan olmayan bir seriyle analiz gerçekleştirildiğinde geleneksel t ve F testleri ile  $R^2$  değeri, yanlı sonuçlar verebilmektedir (Kaya, 2013: 123). Eğer bir zaman serisi durağan değilse ya ortalaması ya da varyansı ya da ikisi birden zamanla değişmektedir. Zaman serisinin durağan olmamasının bir başka ortaya çıkardığı sorun, serinin davranışının sadece o dönem için incelenebilmesi ve öbür



zaman dilimleri için genelleme yapılamamasıdır. Bir zaman serisi  $Y_t$  gösterildiğinde (Gujarati ve Porter, 2012: 740-741):

$$\text{Ortalama:} \quad E(Y_t) = \mu \quad (6)$$

$$\text{Varyans:} \quad \text{var}(Y_t) = E(Y_t - \mu)^2 = \sigma^2 \quad (7)$$

$$\text{Ortak Varyans:} \quad \gamma_k = E[(Y_t - \mu)(Y_{t+k} - \mu)] \text{ şeklinde ifade edilmektedir.} \quad (8)$$

Buradaki  $\gamma_k$ ,  $k$  gecikme ile ortak varyans olup,  $Y_t$  ile  $Y_{t+k}$  arasındaki, bir diğer deyişle aralarında  $k$  dönem fark olan ortak varyanstır. Eğer  $k = 0$  ise,  $\gamma_0$  bulunur. Bu da  $Y$ 'nin varyansıdır. ( $= \sigma^2$ );  $k = 1$  ise,  $\gamma_1$ ,  $Y$ 'nin ardışık iki değeri arasındaki ortak varyanstır. Bir diğer deyişle bir zaman serisi durağan ise ortalaması, varyansı ve kovaryansı zamana bağlı olarak değişmemektedir (Kaya, 2013: 123). Bu nedenle bu şartlar sağlanmadıkça, süreç durağan olmamaktır. Dolayısıyla zaman serileri ile çalışılırken, yapılan analizlerin standart istatistik teorisi ile değerlendirilebilmeleri için, serilerin deterministik ve stokastik özelliklerinin incelenmesi ve bunların dikkate alınması gerekli olmaktadır (Tarı, 2015: 375).

### 3.2.3. Birim Kök (Durağanlık) Testleri

Serinin nasıl bir süreçten geldiğini anlayabilmek için, serinin her dönemde aldığı değerlerin daha önceki dönemdeki değerleriyle regresyonunun bulunması gerekmektedir. Bunun için değişik yöntemler geliştirilmiş olmakla birlikte, ekonometride birim kök analizi olarak bilinen yöntemle, serilerinin durağan olup olmadıkları belirlenebilmektedir (Tarı, 2015: 387).

$Y_t$  değişkeninin bu dönemde aldığı değerlerin geçen dönemdeki değeri olan  $Y_{t-1}$  ile ilişkisi aşağıdaki şekilde ifade edilebilir:

$$Y_t = \rho Y_{t-1} + u_t \quad (9)$$

Burada  $u_t$  stokastik bir hata terimidir. Bu model birinci dereceden otoregresif AR(1) modelidir. Bu modelde  $\rho$  katsayısı bir e eşit olursa, birim kök sorunu ortaya çıkar ve bu durumda eşitlik aşağıdaki gibi olur:

$$Y_t = Y_{t-1} + u_t \quad (10)$$

Eşitlik (10) bir önceki dönemde iktisadi değişkenin değerinin ve dolayısıyla o dönemde maruz kaldığı şokun olduğu gibi sistemde kalması anlamına gelmekte ve bu durum daha önceki dönemlerde ortaya çıkan şokların da değişkenin bu dönemdeki

değerine etkisinin sürdüğü anlamına gelmektedir (Kaya, 2013: 125). Eğer  $\rho$  katsayısı birden küçük ise, geçmiş dönemlerdeki şoklar belli bir dönem etkilerini sürdürseler bile, bu etki giderek azalacak ve kısa bir dönem sonra tamamen ortadan kalkacaktır.

Eşitlik (9)'ün her iki yanından  $Y_{t-1}$  çıkartıldığında aşağıdaki gibi bir eşitlik elde edilmektedir:

$$\Delta Y_t = (\rho - 1) Y_{t-1} + u_t \quad (11)$$

Burada,  $\Delta Y_t = Y_t - Y_{t-1}$  yani birinci farktır.  $(\rho - 1)$  de  $\delta$  olarak ifade edilirse ilişki;

$$\Delta Y_t = \delta Y_{t-1} + u_t \quad (12)$$

olarak yazılabilir.  $\rho = 1$  olduğunda ise  $\delta = 0$  olacaktır.  $\delta = 0$  olduğunda da;

$$\Delta Y_t = (Y_t - Y_{t-1}) = u_t \quad (13)$$

olacak ve dolayısıyla  $Y_t$  durağan olacaktır. Daha ekonometrik bir ifadeyle  $I(1)$ 'dir. Benzer bir biçimde orijinal serinin iki kere farkı alındığında ise seri ikinci derece entegre edilmiş demektir. Bir diğer deyişle  $I(2)$ 'dir. Ancak bir seri ikinci veya daha yüksek dereceden entegre bir zaman serisi olabilir. Bu durum  $I(d)$  şeklinde ifade edilmektedir. Eğer  $d = 0$  ise veya  $I(0)$  ise süreç durağan bir zaman serisini tanımlamaktadır. Bir zaman serisinin durağanlığını araştırmak için daha çok Dickey-Fuller (DF) ve Genişletilmiş Dickey-Fuller (ADF) birim kök testi yöntemleri kullanılmaktadır (Kaya, 2013: 126).

Bir serinin durağan olup olmadığı birim kök testiyle şu işlemle araştırılmaktadır: Bu testte hipotez (9) nolu denkleme göre  $H_0 : \rho = 1$  ve (12) numaralı denkleme göre  $H_0 : \delta = 0$  olup, serinin durağan olmama durumunu gösterir.  $\rho = 1$  sıfır hipotezi ile geleneksel yolla hesaplanan t istatistiği kullanılamayacağından bunun yerine  $\tau$  (tau) istatistiği kullanılır çünkü  $H_0$  hipotezi altında; t istatistiğinin tutarlı olabilmesi için serilerin durağan olması gerekmektedir (Tarı, 2015: 389). DF ve ADF testlerinde bağımlı değişkenin otokorelasyona sebep olmayacak optimal gecikme sayısının belirlenmesinde Akaike Information Criterion (AIC) ve Schwartz Criterion (SC) bilgi kriterlerinden yararlanılmaktadır (Kaya, 2013: 126).

DF testi ise teorideki ve uygulamadaki çeşitli sebeplerden dolayı şu regresyonlarla uygulanmaktadır:

$$\text{Sabit terimsiz ve trendsiz model} \quad : \quad \Delta Y_t = \delta Y_{t-1} + u_t \quad (14)$$

$$\text{Sabit terimli ve trendsiz model} \quad : \quad \Delta Y_t = b_0 + \delta Y_{t-1} + u_t \quad (15)$$

$$\text{Sabit terimli ve trendli model} \quad : \quad \Delta Y_t = b_0 + b_1 t + \delta Y_{t-1} + u_t \quad (16)$$

Burada (t), trend değişkenini ifade etmektedir. Eşitlik (14), (15) ve (16)'da sıralanan üç modelin birbirlerinden farkı ise  $b_0$  ve  $b_1$  olmak üzere deterministik terimleri içermesidir. Bununla birlikte her bir modelde sıfır hipotezi ( $\delta = 0$ ) birim kökün varlığını biçimindedir.

### 3.2.3.1. Geleneksel ve Yapısal Kırılmalı Birim Kök Testleri

DF testinde otokorelasyon sorunu ile karşılaşmakta ve bu sorunu ortadan kaldırmak için modele, otokorelasyonu gidermeye yetecek kadar bağımlı değişkenin gecikmeli değeri eklenmektedir. Bu ilavelerden sonra DF regresyon denklemi ADF denklemine dönüşmektedir. ADF birim kök testi en yaygın olarak kullanılan birim kök testidir (Kaya, 2013: 127).

DF testinde hata terimlerinin beyaz gürültü (White noise) sürecine sahip olduğu varsayılmaktadır. Ancak otokorelasyon olması halinde EKK tahminlerinin sağlıklı olması için bu test ADF birim kök testi olarak adlandırılmıştır (Kaya, 2013: 129). Dickey ve Fuller (1979) bu nedenle DF testini genişletmişler ve ADF testine dayalı eşitliği şu şekilde ifade etmişlerdir:

$$\Delta Y_t = b_0 + b_1 t + \delta Y_{t-1} + \sum_{i=1}^m \alpha_i \Delta Y_{t-i} + \varepsilon_t \quad (17)$$

Burada  $\varepsilon_t$  beyaz gürültü hata terimidir.  $\Delta Y_{t-1} = (Y_{t-1} - Y_{t-2})$ ,  $\Delta Y_{t-2} = (Y_{t-2} - Y_{t-3})$  gibi eşitlikleri ifade etmektedir (Gujarati ve Porter, 2012: 757). Modelde yer alan gecikme katsayıları da literatürde çeşitli şekillerde hesaplanmakta ve AIC ve SC yöntemleri sıkça başvurulan yöntemler olmaktadır.

Bağımlı değişkenin gecikmeli değerlerinin başlangıçtaki DF denklemlerine fazladan terim olarak eklenmeleri, ADF testi için oluşturulan yukarıdaki denklemleri genişletmekte ve bu yaklaşım sonucunda artıklardaki otokorelasyon sorunu ortadan kaldırılmaktadır (Kaya, 2013: 129). Ancak Perron (1989), yapısal kırılmayı dikkate almayan bir birim kök testinin, sıfır hipotezinin reddinde yanlış sonuçlar vereceğini ortaya koymuştur. Bu nedenle Perron farklı bir birim kök testi geliştirmiştir. Çünkü yapısal kırılma, trenddeki ani sıçramanın, trendin eğiminde veya birim kökteki ani sıçrama anlamına gelmektedir. Bu nedenle yapısal kırılmalı birim kök testi, serideki yapısal kırılmanın, trenddeki kırılmadan mı yoksa birim kökteki bir sıçramadan mı ortaya çıktığını analiz eden bir testtir (Tarı, 2015: 403).

Perron'un birim kök testi hem sıfır hem alternatif hipotez altında bir kırılmaya izin veren birim kök testidir. Bu nedenle Perron 3 farklı kırılmayı baz alan 3 farklı eşitlik türetmiştir. Bunlar;

$$x_t = \alpha_0 + \alpha_1 DU_t + d(DTB)_t + \beta t + px_{t-1} + \sum_{i=1}^p \varphi_i \Delta x_{t-1} + e_t \quad (18)$$

$$x_t = \alpha_0 + \gamma DT_t + \beta t + px_{t-1} + \sum_{i=1}^p \varphi_i \Delta x_{t-1} + e_t \quad (19)$$

$$x_t = \alpha_0 + \alpha_1 DU_t + d(DTB)_t + \gamma DT_t + \beta t + px_{t-1} + \sum_{i=1}^p \varphi_i \Delta x_{t-1} + e_t \quad (20)$$

şeklinde ifade edilmektedir. Eşitlikteki  $DU_t$  düzey değerdeki bir değişimi yansıtan kukla (dummy) değişkeni,  $DT_t$  trend eğimindeki değişmeyi yansıtan kukla değişkeni ve  $TB$  ise kırılma tarihini yansıtmaktadır. Üç eşitlikten her birisi, sıfır hipotezinin bir kırılmayla birlikte bir birim köke sahip olduğunu ifade ederken, alternatif hipotez ise yapısal kırılmalı bir trende sahip olduğunu ifade etmektedir (Glynn, 2007: 68).

### 3.3. VERİ SETİ, MODEL VE MODEL SONUÇLARININ YORUMLANMASI

#### 3.3.1. Veri Seti

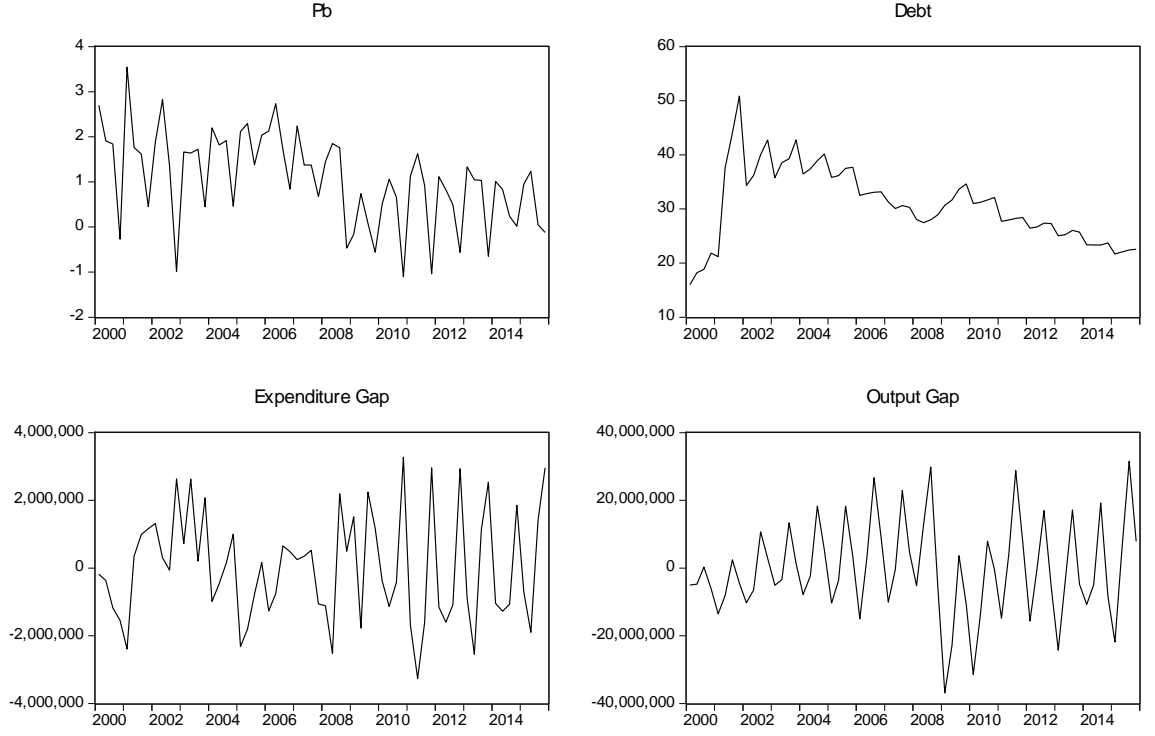
Çalışmada 2000:Q1-2015:Q4 dönemini kapsayan çeyreklik veriler kullanılmıştır. Bu verilerden *Faiz Dışı Fazla/GSYH (Primary Balance (PB))* Maliye Bakanlığı Muhasebat Genel Müdürlüğü sitesinden, *Kamu İç Borç Stoku/GSYH (Debt (D))* oranı ise TCMB Elektronik Veri Dağıtım Sistemi'nden (EVDS) alınmıştır. Mali tepki fonksiyonunun farklı şekillerini görebilmek için de *Kamu İç Borç Stoku/GSYH* değerlerinin gecikmeli değeri, gecikmeli değerinin karesi ve küpü modele ilave edilmiştir. Model kurulurken *çıkı açığı (Output Gap (OG))* ve *kamu harcamaları açığı (Expenditure Gap (EG))* verileri EVDS'den alınan verilerle Hodrick-Prescott Filtresi<sup>25</sup> kullanılarak hesaplanmıştır.<sup>26</sup> İkinci aşamada mali alanın hesaplanmasında kullanılan *faiz-büyüme oranı farkı (r-g)* ise 2000:Q1-2015:Q4 dönemi arasındaki nakit iç borçlanmanın enflasyondan arındırılmış ortalama bileşik reel faizi ve reel büyüme oranı verilerinin ortalaması kullanılarak hesaplanmıştır. Faiz verileri Hazine Müsteşarlığı'ndan elde edilirken, enflasyon ve büyüme verileri EVDS'den alınmıştır. Mali kural değişkeni, (*FR*), ise 2002:Q1-2007:Q4 yılları arasında uygulanan %6,5'lik faiz dışı fazla kuralını temsil

<sup>25</sup> Çıkı açığı ve kamu harcamaları açığı verisi Hodrick-Prescott Filtresi tarafından şu şekilde hesaplanmaktadır:  $y_t = t_t + c_t$ . Burada  $y_t$  mevcut veriyi ifade ederken,  $t_t$  mevcut verinin trendini,  $c_t$  ise konjonktürel dalgalanmaları ifade etmektedir.

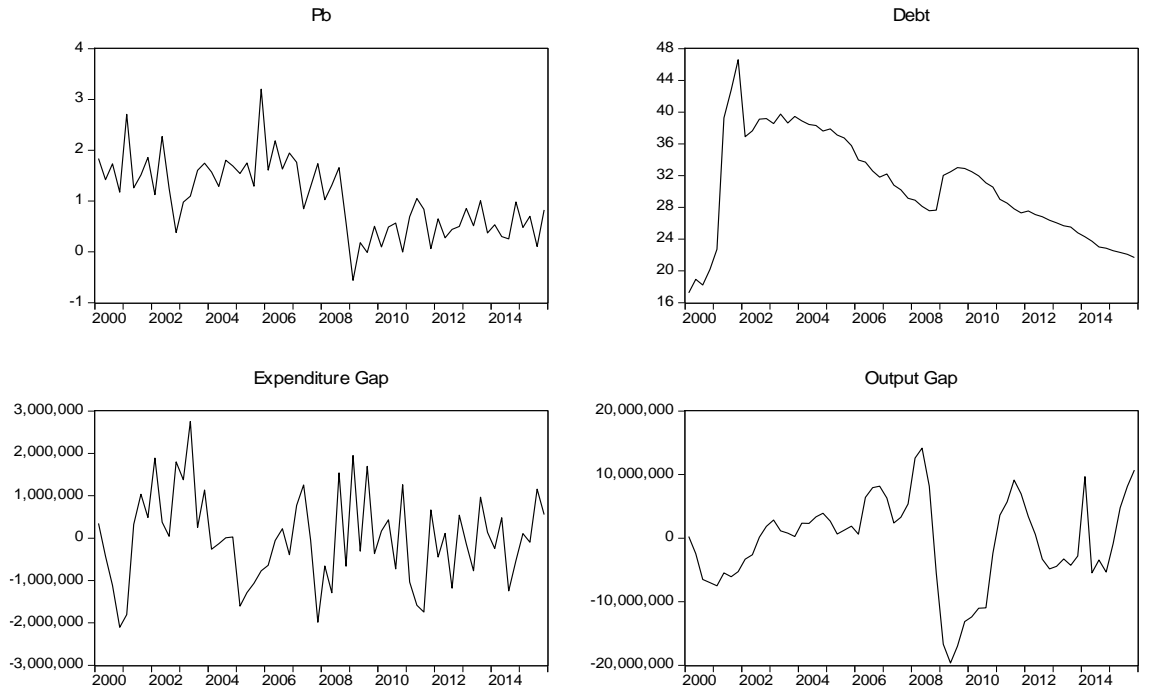
<sup>26</sup> Bütçe ile ilgili olan faiz dışı fazla ve kamu harcamaları verisi için 2000:Q1-2005:Q4 dönemi arasında konsolide bütçe verisi, 2006:Q1-2015:Q4 dönemi sonrası için ise merkezi yönetim bütçesi verileri dikkate alınmıştır.

eden bir kukla (dummy) değişken olarak modele ilave edilmiştir. Ekonometrik analiz Eviews 9 programı ile yapılmıştır. Kullanılan tüm veriler Census 13 ve Tramosseats yöntemleri ile mevsimsellikten arındırılmıştır. Ham veriler ve mevsimsellikten arındırılmış verilere ait grafikler Şekil 19 ve Şekil 20’de gösterilmektedir.

**Şekil 20:** Ham Verilere Ait Grafikler, 2000:Q1-2015:Q4



**Şekil 21:** Mevsimsellikten Arındırılmış Verilere (Seasonally Adjusted) Ait Grafikler, 2000:Q1-2015:Q4



### 3.3.2. Model

Türkiye’de faiz dışı fazla kuralının mali alan üzerindeki etkisini incelemeden önce, Ghosh vd. nin (2013) yaptığı çalışma baz alınarak 2000:Q1-2015:Q4 dönemi için mali tepki fonksiyonu tahmin edilecek, bir borç limiti belirlenecek ve sonrasında Türkiye’nin 2002:Q1-2007:Q4 yılında uygulamış olduğu faiz dışı fazla kuralının mali alan üzerinde etkisinin olup olmadığı incelenecektir. Bu nedenle öncelikle kurulacak mali tepki fonksiyonu Ghosh vd. (2013)’e çok benzer olarak;

$$PB_t = \beta_1 D_{t-1} + \beta_2 D_{t-1}^2 + \beta_3 D_{t-1}^3 + \beta_4 OG_{t-1} + \beta_5 EG_{t-1} + FR_t \mathbb{D}_t + \varepsilon_t \quad (21)$$

şeklinde tahmin edilecektir. Burada;  $PB_t$ ,  $t$  dönemindeki Faiz Dışı Fazla/GSYH oranını,  $D_{t-1}$ ,  $t-1$  dönemindeki İç Borç Stoku/GSYH oranını,  $OG_{t-1}$  (Output gap)  $t-1$  dönemindeki çıktı açığını,  $EG_{t-1}$   $t-1$  dönemindeki kamu harcamaları açığını ve  $FR_t \mathbb{D}_t$  (Fiscal rule) ise 2002:Q1-2007:Q4 dönemi arasında uygulanan %6,5’lik faiz dışı fazla kuralını ifade eden kukla değişkendir. Buna göre kukla değişken ( $\mathbb{D}$ ) ;

$$\mathbb{D}_t = \begin{cases} 1 = \text{bir kural mevcutsa,} \\ 0 = \text{bir kural mevcut değilse} \end{cases} \quad (22)$$

şeklinde modelde yer almıştır.

Serilerin bir dönem önceki değerlerinin modelde yer almasının temel nedeni, bu serilerdeki değişmeye Faiz Dışı Fazla/GSYH ile en azından bir sonraki dönem müdahale edilebildiği varsayımıdır. Bu nedenle bu modelden ortaya çıkacak sonuçlar ayrıca Faiz Dışı Fazla/GSYH oranının bir maliye politikası aracı olarak kullanılıp kullanılmayacağını da gösterecektir.

Borç limitini ve dolayısıyla mali alanı tahmin etmek için kullanılacak en önemli verilerden birisi de faiz-büyüme (r-g) oranı farkıdır. Nitekim bu oranın farklı seçilmesi farklı bir borç limitinin ortaya çıkmasına neden olacaktır. Bu nedenle Türkiye için bu oran seçilirken 2000:Q1-2015:Q4 dönemi ortalamaları kullanılmıştır. Bunun temel nedeni Türkiye’nin büyüme oranlarındaki aşırı oynaklığın varlığı ve iç borç üzerindeki faiz oranlarının geçmişte görece çok yüksek olmasıdır. Belirlenen dönem için (r-g) oranı belirlendikten sonra ise Türkiye için bir borç limiti,  $\check{D}$ , hesaplanacaktır. Borç limitini,  $\check{D}$ , hesaplamak için ise eşitlik (21)’den tahmin edilen  $\beta_1$ ,  $\beta_2$  ve  $\beta_3$  katsayıları kullanılarak aşağıdaki polinomal fonksiyonun en büyük kökü tahmin edilecektir:

$$(r_t - g_t) \check{D} = \beta_1 \check{D} + \beta_2 \check{D}^2 + \beta_3 \check{D}^3 + \phi \quad (23)^{27}$$

Bu noktada borç limiti, faiz dışı fazlaya herhangi bir şokun olmadığı deterministik bir varsayımla tahmin edilmektedir. Borç limiti tahmin edildikten sonra ise mali alan,  $S_t$ , borç limiti ve borç seviyesi arasındaki fark olarak yani;

$$S_t = (\check{D}_t - D_t, 0) \quad (24)$$

şeklinde hesaplanacak ve sonrasında 2002:Q1-2007:Q4 dönemi arasında uygulanan %6,5'lik faiz dışı fazla kuralının etkisi değerlendirilecektir.

### 3.3.3. Model Sonuçlarının Yorumlanması

#### 3.3.3.1. Birim Kök Testi Sonuçları

Çalışmada yer alan mevsimsellikten arındırılmış veriler üzerinde gerçekleştirilen tek kırılmalı birim kök analizi sonuçları Tablo 3'te gösterilmektedir.

**Tablo 3:** Tek Kırılmalı Birim Kök Testi Sonuçları

Veri	ADF	Kırılma Tarihi
<b><i>PB</i></b>	-5,464***	
{Sabitli-Intercept model}	[-4,949]	2008:Q3
<b><i>Debt (D)</i></b>	-5,380***	
{Sabitli ve Trendli Model}	[-5,347]	2009:Q1
<b><i>Expenditure Gap (EG)</i></b>	-6,853***	
{Sabitli Model}	[4,949]	2003:Q2
<b><i>Output Gap (OG)</i></b>	-4,427*	
{Sabitli model}	[4,193]	2007:Q3

**Not:** Gecikme uzunlukları, modifiye edilmiş AIC ve SC baz alınarak otomatik olarak belirlenmiştir.

\*, \*\*, \*\*\* işaretleri sırasıyla; %10, %5 ve %1 anlamlılık düzeylerini ifade etmektedir.

[...], t istatistik değerlerini göstermektedir.

Tablo 3'te verilen yapısal kırılmalı birim kök testi sonuçlarına göre *PB*, *Debt* ve *EG* verilerinin %1 anlamlılık düzeyine göre durağan olduğu, *OG* verisinin ise %10 düzeyinde anlamlılığa sahip olduğu tespit edilmiştir. Kırılma tarihlerine bakıldığında ise *PB* verisinin 2008:Q3, *Debt* verisinin 2009:Q1, *EG* verisinin 2003:Q2 ve *OG* verisinin ise 2007:Q3 döneminde kırılmaya uğradığı görülmektedir. Buna göre veriler kırılmalarla

<sup>27</sup> Buradaki  $\phi$  çıktı açığı ve kamu harcamaları açığının olmadığı varsayan bir terimdir.

birlikte seviyelerinde durağan yani  $I(0)$ 'dır. Dolayısıyla EKK yöntemi uygulanabilmektedir.

### 3.3.3.2.EKK Sonuçları

#### 3.3.3.2.1.Mali Alanın Hesaplanması ve Mali Kuralla İlişkisi

Çalışmanın bu bölümünde (21) numaralı model üzerinde EKK yöntemi uygulanarak elde edilen sonuçlar açıklanmakta ve Tablo 4'te gösterilmektedir. EKK yöntemi uygulanırken de herhangi bir değişen varyans (heteroscedasticity) sorununa yer vermemek için Huber-White testi yardımı ile analiz gerçekleştirilmiştir. Tablo 4 yorumlanmadan önce öncelikle katsayıların ne anlam ifade ettiğinin açıklanması gerekmektedir.

Faiz dışı fazlanın bağımsız değişken olarak kullanılması, bir ülkede maliye politikalarının duruşunu anlamak ve politika aracı olarak kullanılabilmesi açısından önemli olup, ortaya çıkacak katsayıların buna göre yorumlanması gerekmektedir.  $\beta_1$ ,  $\beta_2$ ,  $\beta_3$  katsayıları için beklentiler, sırasıyla “negatif”, “pozitif” ve “negatif” şeklindedir. Nitekim hükümetler öncelikle bir önceki dönemde artan borca tepki vermemekte, ancak borç arttıkça bunu faiz dışı fazla aracını kullanarak telafi etmeye çalışmaktadır. Dolayısıyla böylesi bir durumun varlığı hükümetin bir mali alan oluşturma çabasıyla açıklanabilmektedir. Ancak hükümetler, daha sonraki yüksek borç artışlarına ise faiz dışı fazlayı arttırmayarak tepki verememekte ve bir mali yorgunluğa düşmektedir.

$\beta_4$  katsayısı için ise beklenti pozitifdir. Nitekim,  $\beta_4$  katsayısının “pozitif” olması konjonktür karşıtı (counter-cyclical) ve stabilizasyon amacıyla kullanılabilecek bir maliye politikasına işaret ederken, bu katsayının “negatif” olması ise konjonktür yanlısı (procyclical) bir maliye politikasının varlığına işaret etmektedir (Turan, 2011: 98). Bu nedenle bu katsayının pozitif olması beklenmektedir.

$\beta_5$  katsayısı için ise beklenti “negatiftir”. Bunun temel nedeni ise, hükümet harcamalarındaki dönemsel bir artışın kamu bütçesinin bozulmasına sebep olması ve faiz dışı fazlayı düşürmesidir (Hajnovic vd., 2012: 15).

Son olarak,  $D$  katsayısı için ise beklenti “pozitifdir”. Çünkü Türkiye’de 2002:Q1-2007:Q4 dönemi arasında uygulanan %6,5’lik Faiz Dışı Fazla/GSYH kuralının faiz dışı fazlayı arttırmada başarılı olduğu ve bu dönemde yüksek bir mali alan yaratılmasında önemli bir rol oynadığı tahmin edilmektedir.



**Tablo 4:** EKK Yöntemi Tahmin Sonuçları**Bağımlı Değişken: Faiz Dışı Fazla/GSYH (PB<sub>t</sub>)**

Bağımsız Değişkenler	Sonuçlar
$\beta_1$	-1,4296***
$D_{t-1}$	[-4,126]
$\beta_2$	0,0437***
$D^2_{t-1}$	[3,992]
$\beta_3$	-0,0004***
$D^3_{t-1}$	[-3,864]
$\beta_4$	1,82E-08*
$OG_{t-1}$	[1,708]
$\beta_5$	-1,34E-07*
$EG_{t-1}$	[-1,883]
$\delta$	0,579**
$FR_t$	[2,218]
$C$	15,664***
$R^2$	[4,429]
$Prob(F\text{-istatistik})$	0,486
$Durbin-Watson$	<0,01
	1,95

**Not:** \*, \*\*, \*\*\* işaretleri sırasıyla; %10, %5 ve %1 anlamlılık düzeylerini ifade etmektedir. [...], t istatistik değerlerini göstermektedir.

Tablo 4'te sunulan sonuçlara göre katsayılar anlamlı olup beklentilere göre sonuçlanmıştır. Buna göre Türkiye'de bir dönem önce ortaya çıkan borca, faiz dışı fazlanın tepkisi, sırasıyla; negatif, pozitif ve negatif olarak bulunmuştur.  $\beta_1$ ,  $\beta_2$ ,  $\beta_3$  katsayılarının da %1 düzeyinde anlamlı olduğu ortaya çıkmıştır. Ayrıca bu sonuçlar, Türkiye'de borç oranlarının aşırı olarak yükselmesinin bir mali yorgunluğa neden olabileceğini de ortaya çıkarmaktadır.

$\beta_4$  katsayısı beklentilere paralel olarak "pozitif" olarak bulunmuş, %10 düzeyinde anlamlıdır. Bu durum Türkiye'de 2000:Q1-2015:Q4 döneminde uygulanan maliye politikasının konjonktür karşıtı olduğunu ifade etmektedir.  $OG$  verisinin, gecikmeli

değerinin modelde yer alması *OG* ve *PB* arasındaki endojenlik (endogeneity) problemini de ortadan kaldırmaktadır (Turan, 2011: 98).

$\beta_5$  katsayısı beklentilere paralel olarak “negatif” bulunmuştur. Dolayısıyla Türkiye’de belirlenen dönem içinde kamu harcamalarının dönemsel artışlarının, faiz dışı fazlayı düşürdüğü ortaya çıkmaktadır.

$\check{D}$  katsayısı belirlenen dönemde pozitif olarak bulunmuştur. Böylece faiz dışı fazla kuralı, faiz dışı fazlanın artmasını sağlamış ve maliye politikasının sürdürülebilirliğine destek olmuştur. Bunun dışında faiz dışı fazla kuralının mali alanı pozitif olarak etkilediği sonucuna varılmıştır. Bu durum kamunun artan borca pozitif ve güçlü bir şekilde verebildiği tepkiyle de görülebilmektedir.

Modele genel olarak bakıldığında ise  $R^2$  değeri 0,486 olarak hesaplanmıştır. Kurulan modelin anlamlılığınca bakıldığında ise model bir bütün olarak anlamlılığa sahiptir.

Mali tepki fonksiyonundan beklentilere paralel olarak elde edilen  $\beta_1$ ,  $\beta_2$ ,  $\beta_3$  katsayılarından sonra, borç limitinin hesaplanması için, (r-g) oranının belirlenmesi gerekir. Bu oran, 2000:Q1-2015:Q4 dönemi arasındaki Hazine’nin yaptığı nakit iç borçlanmanın<sup>28</sup> enflasyondan arındırılmış bileşik reel faizi (r) ve Türkiye’nin bu dönemdeki reel büyüme oranı (g) verilerinin ortalaması kullanılarak hesaplanmıştır. 2000:Q1-2015:Q4 dönemi arasında bu oran %-3,36 olarak belirlenmiş sonrasında mali tepki fonksiyonundan elde edilen  $\beta_1$ ,  $\beta_2$ ,  $\beta_3$  katsayıları ile aşağıdaki denklemin en büyük kökü (turning point) bulunarak Türkiye için bir borç limiti hesaplanmıştır:

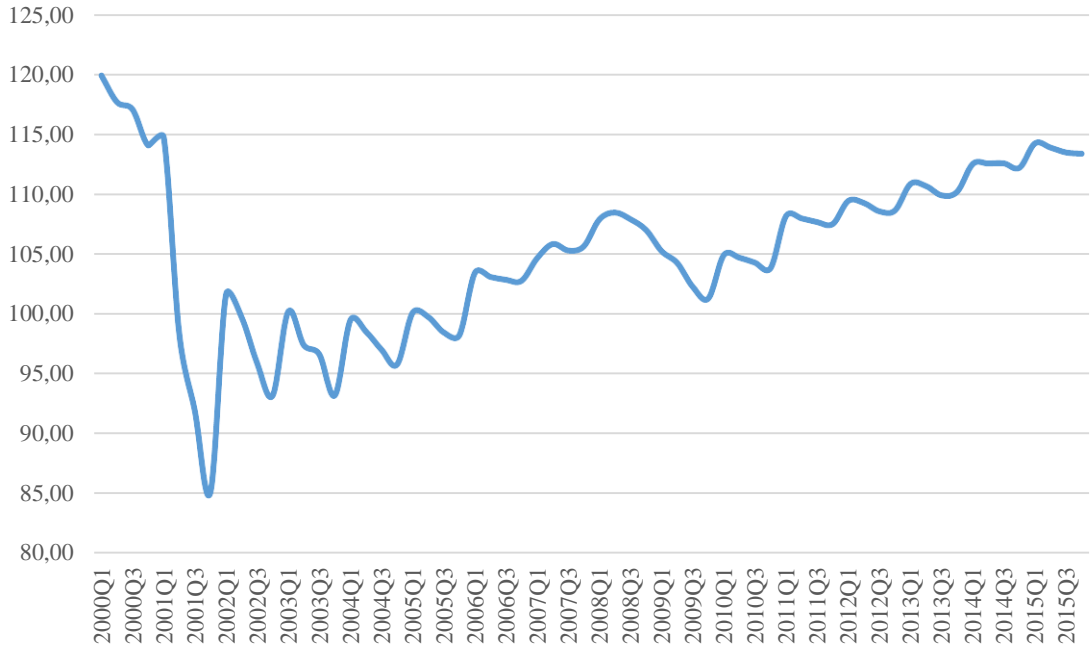
$$(r_t - g_t) \check{D} = \beta_1 \check{D} + \beta_2 \check{D}^2 + \beta_3 \check{D}^3 + \phi \quad (25)$$

Buna göre belirlenen dönem içinde Türkiye için hesaplanan borç limiti,  $\check{D} = \%135,94$  olarak bulunmuştur. Bir diğer deyişle, Türkiye’nin 2000:Q1-2015:Q4 döneminde uygulamış olduğu politikalar sonucu ortaya çıkan ve Kamu İç Borç Stoku/GSYH için hesaplanan borç limiti  $\check{D} = \%135,94$ ’tür. Belirlenen dönem için bulunan borç limitine göre hesaplanan mali alan ise Şekil 22’de gösterilmektedir.

---

<sup>28</sup> Nakit borçlanma, Hazine Müsteşarlığınca gerçekleştirilen TL veya döviz cinsi nakit girişi sağlayan tüm ihraçların (ihale, doğrudan satış, halka arz) toplamını ifade etmektedir.

**Şekil 22:** Türkiye'de Mali Alan/GSYH Oranı (%), 2000:Q1-2015:Q4



**Kaynak:** Yazarın hesaplamaları.

Şekil 22’de görüldüğü gibi Türkiye’nin 2000 ve 2001 yıllarında yaşadığı ağır krizden sonra mali alanı çok küçülmüştür. Ancak krizden sonra uyguladığı GEGP ile birlikte, başta %6,5’lik faiz dışı fazla kuralı ve destekleyici kuralların varlığının, 2002:Q1-2007:Q4 dönemi arasında güçlü bir mali disiplini sağlaması yüksek sayılabilecek bir mali alan yaratılmasına destek olmuştur. Nitekim bu dönemde Kamu İç Borç Stoku/GSYH oranı hızla düşmüş, faiz oranları azalmıştır. Bu tür politika ve uygulamaların varlığı da 2001 krizine görece, 2008 krizinde mali alanın çok fazla küçülmesini engellemiş ve krizden çıkışta mali alanın önemine işaret etmiştir. Ayrıca 2002:Q1-2007:Q4 arasında Türkiye’de yaratılan mali alanın 2008 küresel kriz sonrasında göre daha fazla olması mali kural ve benzeri uygulamaların ne kadar önemli olduğuna işaret etmektedir. Burada bir noktanın daha açıklığa kavuşturulması gerekmektedir. Grafikten görüldüğü gibi 2002:Q1 döneminin öncesinde Türkiye’nin yüksek bir mali alana sahip olduğu görülmektedir. Ancak bu durum yanıltıcı olmamalıdır. Çünkü bu dönemde Türkiye yüksek faiz oranları ve bütçe açıkları ile karşı karşıya kalmış ve finansal sektördeki bozulmaların ve uygulanan yanlış politikaların sonucu krize davetiye çıkartılmıştır. Çünkü yüksek bütçe açıkları ve faiz oranlarının varlığı mali alanın uygulanmak istenilen politikalar için kullanılmasının önüne geçmiştir.

Günümüzde maliye politikalarının çok önemli hale geldiği ve ülkelerin güçlü bir mali alana ihtiyaç duyduğu göz önüne alındığında, mali alanın Türkiye için çok önemli

olduğu söylenilmektedir. Çünkü geçmişte Türkiye'nin doğrudan kamu kesimi kaynaklı yaşadığı borç krizleri ileriki yıllarda dolaylı olarak özel sektörün yol açabileceği borç krizlerinin yaşanmasına neden olabilir ve mali alan üzerinde olumsuz etkiler yaratabilir. Bu nedenle yapılan ekonometrik analizden de ortaya çıktığı gibi, mali alanın olası büyük krizlerde düşmesini engellemek veya krizlere karşı koyabilmek adına hazırlıklı olmak gerekmekte ve mali kural ve benzeri uygulamaların aksatmadan uygulanması gerekmektedir. Bu noktada mali kural olarak, faiz dışı fazla kuralı uygulaması mümkün olmakla birlikte, borç limiti dikkate alınarak uygulanacak borçlanma ile ilgili net sınırlamalar da konulabilir. Ancak burada sadece mali kural veya benzeri uygulamalarla yetinilmemesi gerekmekte, mali kurallar, mali alanı destekleyecek diğer politikalarla geliştirilerek ekonomik istikrarın sağlanmasına destek olunması gerekmektedir.

## SONUÇ

Başta az gelişmiş ülkelerin Binyıl Kalkınma Hedefleri' ni gerçekleştirebilmesi amacıyla uygulanacak politikalara sağlanacak kaynak olarak ortaya koyulan mali alan 2008 küresel krizinin kamu kesimine getirdiği ağır borç yükünün yarattığı olumsuz etkilerin ortadan kaldırılması ve bu tür krizlerin sosyal maliyetlere neden olmaması için kamu kesiminin politika uygulayabilme yeteneği olarak, hükümetlerin mevcut borç oranı ile borç limiti arasındaki fark olarak adlandırılmıştır. Yaşanan bu tür krizlerin yarattığı etkilere bağlı olarak hükümetler mali alan oluşturmanın yollarını aramaya başlayarak kamu borçlarını en aza indirebilmeyi ve böylece maliye politikalarını en iyi biçimde kullanabilmeyi amaçlamışlardır. Bunun için de hükümetler kamu harcamalarının etkin ve verimli bir şekilde kullanılmasından, sağlıklı bir gelir yapısı oluşturmaya, özelleştirme programlarından, KÖSİ uygulamalarına, etkin bir kamu borç yönetiminden dış yardımlara ve mali kurallara kadar birçok politika uygulamasını gerçekleştirmeye çalışmışlardır. Dolayısıyla 2008 küresel krizinin yarattığı büyük tahribat hükümetleri daha etkin bir kamu maliyesi anlayışına götürmüştür. Bu nedenle mali alan, yaşanabilecek krizlere karşı bir önlem olmakta ayrıca maliye politikalarının sürdürülebilirliği için önem taşımaktadır.

Hükümetlerin mali alan oluşturma araçları ekseninde gündeme mali kurallar gelmektedir. Mali kurallar geçmişten günümüze sadece devletin ekonomideki payının küçültülmesi amacıyla politikalar üzerindeki bir sınırlama olarak algılansa da aslında mali sürdürülebilirliği gerçekleştirmek ve makroekonomik istikrarı sağlamak amacıyla kamu ekonomisinin etkin bir şekilde yönetilmesidir. Çünkü herhangi bir maliye politikası aracına getirilen bir mali kural sadece kamu ekonomisini değil, tüm ekonomiyi etkileyebilmektedir. Bu nedenle buradaki amaç maliye politikası araçlarını etkisizleştirmek değil tam aksine daha da etkin olarak kullanılmasını sağlamaktır. Örneğin, yüksek kamu borcuna sahip, kamu kaynaklarını etkisiz kullanan ve yeterli gelir sağlayamayan bir kamu maliyesi yapısında söz konusu maliye politikası araçlarını kullanmak olumlu sonuçlara yol açmayacak daha da kötü bir kamu mali yapısının ortaya çıkmasına neden olacaktır. Bu nedenle mali kuralların, etkin bir şekilde işleyen kamu mali yapısı oluşturulmasını sağlama ve bir mali alan oluşturarak, uygulanmak istenen politikaların tam zamanında ve yerinde uygulanmasını gerçekleştirmek amacıyla uygulamaya koyulması gerekmektedir. Dolayısıyla, kamu harcamaları, kamu gelirleri, borçlanma üzerine getirilecek bir sınırlama ve düzenlemelerin ilk başlarda sıkıcı ve

uygulanması zor olduğu düşünülse de sonrasında ne kadar önemli olduğu görülecektir. Söz konusu bu durum da Türkiye’de çok açık bir biçimde görülmüştür.

Türkiye 2000’li yıllara 1990’lı yıllarda kamu kesimindeki etkinsiz yapının getirdiği büyük bütçe açıkları, yüksek kamu borcu ve düşük bir mali alanla girmiştir. Kamu kesiminin bu sağlıksız ve kuralsız yapısı, reel sektör ve bankacılık sektöründe yaşanan ağır sorunlarla birleşince 2001 yılında büyük bir kriz yaşamış ve bu durum kamu kesiminde yeni bir anlayışın ortaya çıkmasına neden olmuştur. Bu anlayış, kamu kesiminin daha sağlıklı bir yapıya kavuşturularak mali kurallar çerçevesinde düzenlenmesi ve daha etkin ve verimli bir kamu ekonomisi yapısının oluşturulması anlayışıdır. Bu anlayışla birlikte 2002 yılı sonrası mali kural ve benzeri uygulamalar gerçekleştirilmiştir. Bunlardan en önemlisi bütçe açıklarını ve kamu borçlarını düşürmeyi hedefleyen ve 2002-2007 yılları arasında uygulanan %6,5’lik Faiz Dışı Fazla/GSYH kuralı olmuştur. Nitekim 2002’den sonra da kamu kesimi geçmiş yıllara göre daha sağlıklı bir yapıya kavuşmuş ve mali alan oluşturabilmiştir. Bu çalışmada da Türkiye’de 2002-2007 yılları arasında uygulanan faiz dışı fazla kuralının mali alan yaratıp yaratmadığı 2000:Q1-2015:Q4 dönemi temel alınarak ekonometrik olarak test edilmiştir. Türkiye’de mali alanın bu temel alınan yılda ekonometrik olarak hesaplanması konusunda ilk olabilecek bu çalışmada, literatür de dikkate alınarak öncelikle polinomik yapıda bir mali tepki fonksiyonu oluşturulmuş ve artan kamu borcuna faiz dışı fazlanın nasıl tepki verdiği tahmin edilmeye çalışılmıştır. Mali tepki fonksiyonu tahmini sonucunda ise kamunun artan borca, öncelikle riskli düzeyde görmeyip tepki vermediği, ancak borcun sonraki aşamalarında bir mali alan oluşturmaya çalıştığı, çok yüksek borç seviyelerinde ise bir mali yorgunluğa düştüğü sonucuna varılmıştır. Böylesi bir sonuç ise, kamunun bir borç kuralına ihtiyacı olduğunu göstermektedir. Mali tepki fonksiyonunda kullanılan değişkenlerinden çıktı açığının verdiği pozitif tepki ise maliye politikalarının sürdürülebilirliği açısından önemli olduğudur. Çıktı açığının pozitif olması hükümetin faiz dışı fazlayı arttırmasına neden olmuştur. Kamu harcamaları artışının ise faiz dışı fazlayı düşürebileceği beklentisi içinde de kamu harcamaları açığı katsayısı negatif olarak tahmin edilmiştir. Bu sonuç ise verimsiz kamu harcamalarının önüne geçilmesini sağlayacak bir mali kuralın oluşturulması gerekliliğini göstermekte ve bunun da mali alana pozitif bir katkı sağlayacağını ortaya çıkarmaktadır. 2002-2007 yılları arasında uygulanan faiz dışı fazla kuralının da kukla değişken olarak kullanıldığı modelde böylesi bir kuralın mali alanı pozitif olarak etkilediği ortaya çıkmıştır. Polinomik olarak oluşturulan mali tepki fonksiyonunda bulunan borç katsayılarının matematiksel olarak

oluşturulan fonksiyonda kullanılması sonucunda ise Türkiye için bir borç limiti tahmin edilmiştir. Bu borç limitinin GSYH'ye oranı ise Türkiye için %135,94 olarak tahmin edilmiş ve 2000:Q1-2015:Q4 dönemi arasındaki mali alan hesaplanmıştır. Bu sonuca göre, 2002 sonrası uygulamaya koyulan mali kuralların yarattığı düşük kamu borcu ve bütçe açıkları ile birlikte de mali alan 2008 sonrasına göre hızlı bir biçimde artmıştır. Buradan çıkan sonuç ise Türkiye'nin bu dönemde uygulamaya koyduğu mali kuralların etkili olduğudur. Bu nedenle Türkiye'nin 2002-2007 yılları arasında uyguladığı bu tür mali kural ve benzeri uygulamalarını başta mali alanın genişletilmesi bakımından uygulamaya koymak ve geçmişte kamu kesiminin yarattığı olumsuz etkileri ve krizleri tekrar yaşamamak için uygulamaya koymasını en önemli yol olacaktır. Nitekim Türkiye bugün borç oranını yüksek diğer ülkelere nazaran mali alana sahip olsa da, gerçekleştirmek istediği amaçlar, uygulayacağı politikalar ve karşılaşabileceği zorluklar için geniş bir mali alanın varlığına ihtiyaç duymaktadır.

## KAYNAKÇA

- Aizenman, J., & Jinjaraç, Y. (2010). "De Facto Fiscal Space And Fiscal Stimulus: Definition And Assessment", *NBER Working Paper Series*, No.16539, <http://www.nber.org/papers/w16539>
- Aktan, Can; Dileyici, Dilek; Özen, A. (2010). "Kamu Ekonomisinin Yönetiminde İki Farklı Ekonomi Politikası Yaklaşımı: İradi ve Takdiri Kararlara Karşı Kurallar", Aktan, Can; Kesik, Ahmet; Kaya (Ed.), *Mali Kurallar-Maliye Politikası Yönetiminde Yeni Bir Eğilim: Vergi, Harcama, Borçlanma vs. Üzerine Kurallar ve Sınırlamalar* içinde (ss. 1–31), Ankara: Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı.
- Aktan, Can; Dileyici, D. (2010). "Vergi Anayasası" Aktan, Coşkun; Kesik, Ahmet; Kaya (Ed.), *Mali Kurallar-Maliye Politikası Yönetiminde Yeni Bir Eğilim: Vergi, Harcama, Borçlanma vs. Üzerine Kurallar ve Sınırlamalar* içinde, (ss. 271–289). Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Ankara.
- Aktan, C. (2010). Mali Kurallar, Aktan, Can; Dileyici, Dilek; Kaya (Ed.), *Mali Kurallar-Maliye Politikası Yönetiminde Yeni Bir Eğilim: Vergi, Harcama, Borçlanma vs. Üzerine Kurallar ve Sınırlamalar* içinde (ss. 84–97). Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Ankara.
- Alesina, A., & Bayoumi, T. (1996). "The Costs and Benefits of Fiscal Rules: Evidence From U.S. States", *NBER Working Paper Series*.
- Alesina, A. F., Perotti, R., & Alesina, A. (1999). "Budget Deficits and Budget Institutions Budget Deficits and Budget Institutions", Poterpa James (Ed.), *Fiscal Institutions and Fiscal Performance* içinde, (ss.13-36), University of Chicago Press, <http://www.nber.org/books/pote99-1>
- Asatryan, Zareh; Castellon, Cesar; Stratmann, T. (2016). "Balanced Budget Rules and Fiscal Outcomes : Evidence from Historical Constitutions", *GMU Working Paper in Economics* (No. 16–16).
- Aşan, S. (2014). *Özelleştirme Mali Alan İlişkisi*, (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi), Çanakkale 18 Mart Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Çanakkale.
- Ataç, B. (2013). *Maliye Politikası*, (10. baskı), Turhan Kitabevi, Ankara



- Balaban Güneysu, K. (2012). *Kurallı Maliye Politikası Ve Türkiye’de Kurallı Maliye Politikası Uygulamasına İlişkin Model Önerisi*, Uzmanlık Tezi, Türkiye Cumhuriyeti Merkez Bankası, Ankara.
- Balino, T.J., & Sundararajan, V. (2008). "Public Debt Management in Developing Countries: Key Policy, Institutional, and Operational Issues", *Workshop on Debt, Finance and Emerging Issues in Financial Integration*, FFD, DESA, 1-23, Washington.
- Berg, Elliot; Cowan, L.Gray; Gasparo, Espedito; Rawlings, Lauren; Snider, P. (1996). *The Economic Impacts of Privatization*, U.S Agency for International Development. [http://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/PNACA006.PDF](http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNACA006.PDF)
- Bergman, U. M., Hutchison, M. M., & Jensen, S. E. H. (2016). "Promoting Sustainable Public Finances in the European Union: The Role of Fiscal Rules and Government Efficiency", *European Journal of Political Economy*, 44, 1–19.
- Berksoy, Turgay; Şahin, Mehmet; Uysal, Ö. (2012). Kamusal Beyaz Filler ve Kamu Özel Sektör Ortaklıkları, *Bankacılar Dergisi*, 23(83), 77–98.
- Blejer, M. I., & Cheasty, A. (1991). "The Measurement of Fiscal Deficits: Analytical and Methodological Issues", *Journal of Economic Literature*, 29(4), 1644–1678.
- Bohn, H. (1998). "The Behavior of U. S. Public Debt and Deficits", *Quarterly Journal of Economics*, 113(3), 949–963.
- Bova, E., Kinda, T., Muthoora, P., & Toscani, F. (2015). "Fiscal Rules at a Glance", *International Money Fund*, <https://goo.gl/01Puz0>
- Bozgeyik, Y. (2013). *Bir İktisat Politika Aracı Olarak Mali Kural: Türkiye ve Diğer Seçilmiş OECD Ülkeleri Örneği*, (Basılmamış Doktora Tezi), Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Afyon.
- Broda, C., & Weinstein, D. (2004). "Happy News from the Dismal Science: Reassessing the Japanese Fiscal Policy and Sustainability", *NBER Working Paper Series*.
- Budina, N., Schaechter, A., Weber, A., & Kinda, T. (2012). "Fiscal Rules in Response to the Crisis: Toward the “Next-Generation” Rules: A New Dataset", *IMF Working Papers*, 12(187), 1.
- Burnside, C. (2005). "Theoretical Prerequisites for Fiscal Sustainability Analysis", C.

- Burnside (Ed.), *Fiscal Sustainability in Theory and Practice* içinde (ss. 11–34), World Bank, Washington.
- Claeys, P. (2006). "Policy Mix and Debt Sustainability: Evidence from Fiscal Policy Rules", *Empirica*, 33(2–3), 89–112.
- Comley, P. (2013). *Inflation Tax-The Plan to Deal with the Debts*. Pete Comley.
- Cordes, T., Kinda, T., Muthoora, P., & Weber, A. (2015). "Expenditure Rules : Effective Tools for Sound Fiscal Policy ?"" , *IMF Working Paper, WP/15/29*, pp 29.
- Çakmak, Yaşar; Çakmak, Z. C. (2014). Mali Alan, Kalkınma ve Büyüme İlişkisi: Gelişmiş ve Gelişmekte Olan Ülkelerde Mali Alan", M.Kesik; A.Berksoy; T.Şahin (Ed.), *Mali Alan Teori-Uygulama* içinde, (ss. 205–240), Seçkin Yayınevi, Ankara.
- Çelen, Mustafa; Yavuz, E. (2014). "Mali Alan Oluşturma Yöntemleri", M. Kesik, Ahmet; Berksoy, Turgay; Şahin (Ed.), *Mali Alan Teori-Uygulama* içinde, (ss. 27–56). Seçkin Yayınevi, Ankara.
- Debrun, Xavier; Hauner, David; S.Kumar, M. (2007). "Discretion, Institutions and Fiscal Discipline", T. S.Kumar, Manmohan; Ter-Minassian (Ed.), *Promoting Fiscal Discipline* içinde, (ss. 9–18). International Money Fund, Washington.
- Debrun, X., & Kumar, M. S. (2007). "Fiscal Rules, Fiscal Councils and All That: Commitment Devices, Signalling Tools or Smokescreens?", Banca d'Italia (Ed.), *Fiscal Policy: Current Issues and Challenges?* içinde (ss. 479–512). Perugia.
- Development Committee. (2006). *Fiscal Policy For Growth and Development An Interim Report*, World Bank, Washington.
- Doğan, M. N. (2016). *Özelleştirmenin 30 Yılı*, Ankara.
- Domar, E. D. (1944). "The Burden of the Debt and National Income", *The American Economic Review*, 34(4), 798–827.
- Drazen, A. (2004). "Fiscal Rules From A Political Economy Perspective", G. Kopits (Ed.), *Rules-Based Fiscal Policy in Emerging Markets* içinde (ss. 15–29), International Money Fund.
- Duran-Valverde, Fabio; Pacheco, J. F. (2012). "Fiscal Space and the Extension of Social Protection : Lessons Learnt from Developing Countries", *ESS Paper*, 33. ILO,

Geneva.

Dzialo, J. (2016). "Are Fiscal Rules an Effective Instrument in Consolidating Public Finances ? Conclusions From the Economic Crisis?", *Ekonomia i Prawo Economics and Law*, 15(1), 59–71.

Eğilmez, Mahfi; Kumcu, E. (2015). *Ekonomi Politikası*, Remzi Kitabevi, İstanbul.

Eğilmez, M. (2015). *Makroekonomi*, Remzi Kitabevi, İstanbul.

European Commission. (2003). "Guidelines for Successful Public-Private Partnership", [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/guides/ppp\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/ppp_en.pdf), (18.11.2016)

European Commission. (2008). "Fiscal Rules in the EU at National Level: Experiences and Lessons", *Presupuesto y Gasto Publico*, 51, 59–82.

Fall, Falilou; Fournier, J.-M. (2015). "Macroeconomic Uncertainties , Prudent Debt Targets and Fiscal Rules", *OECD Economics Department Working Papers*.

Fatás, A., & Mihov, I. (2003). "The Case For Restricting Fiscal Policy Discretion", *Quarterly Journal of Economics*, 118(4), 1419–1447.

Ghosh, A. R., Kim, J. I., Mendoza, E. G., Ostry, J. D., & Qureshi, M. S. (2013). "Fiscal Fatigue, Fiscal Space and Debt Sustainability in Advanced Economies", *The Economic Journal*, 123(Şubat), 4–30.

Glynn, J., Perera, N., & Verma, R. (2007). "Unit Root Tests and Structural Breaks: A Survey with Applications", *Journal of Quantitative Methods for Economics and Business Administration*, 3(1), 63–79.

Göktaş, A. (2008). "Türkiye’de Mali Sürdürülebilirlik Üzerine Ampirik Bir Çalışma", *Marmara Üniversitesi İ.İ.B.F. Dergisi*, XXV(2), 425–445.

Gray, C. W., Lane, T., & Varoudakis, A. (Eds. ). (2007). "Fiscal Policy and Economic Growth: Lessons for Eastern Europe and Central Asia", *World Bank*, Washington.

Gujarati, D.; Porter, D. (2012). *Temel Ekonometri*, Literatür Yayıncılık, İstanbul.

Günay, A. (2007). *Mali Disiplinin Sağlanması Anayasal Denk Bütçe Yaklaşımı ve Türkiye’de Uygulanabilirliği*, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Ankara.

- Günsoy, B. (2000). "Ekonomik Gücün Anayasal Sınırları", *Anadolu Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 16(1-2), 389-402.
- Hagemann, R. (2010). "Improving Fiscal Performance Through Fiscal Councils", *OECD Economic Department Working Papers*, 2010(85).
- Hajnovic, Frantisek; Zeman, Juraj; Zilinsky, J. (2012). "Fiscal Space in the Eurozone", *NBS Working Papers*, No. 2012/1.
- Harris, E. (2013). "Financing Social Protection Floors: Considerations of Fiscal Space", *66*, 157-206.
- Heller, P. S. (2003). "Considering the IMF's Perspective on a "Sound Fiscal Policy"", *FinanzArchiv/Public Finance Analysis FinanzArchiv*, 59(1), 141-161.
- Heller, P. S. (2005a). Back to Basics-Fiscal Space-What It Is and How to Get It, *Finance and Development*. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2005/06/basics.htm> , (13.11.2016).
- Heller, P.S. (2005b). "Understanding Fiscal Space", *IMF Policy Discussion Paper*, PDP/05/4, IMF. <http://books.google.no/books?id=z3qBVpQ5Gq8C>, (14.10.2016).
- Heller, P.S. (2007). "Fiscal Policy for Growth and Development: The Fiscal Space Debate", *Fiscal Policy: Fiscal Elements of Growth and Development* içinde, (ss. 11-23), Proceedings of a G-20 Workshop, İstanbul.
- Hemming, Richard. Kell, M. (2001). "Promoting Fiscal Responsibility: Transparency, Rules and Independent Fiscal Authorities", *Banca D'Italia Workshop on Fiscal Rules*, 433-460.
- IMF & World Bank. (2003). *Guidelines for Public Debt Management*.
- IMF. (2005). "The Macroeconomics of Managing Increased Aid Inflows: Experiences of Low-Income Countries and Policy Implications", *Policy Development and Review Department*, August, 1-62.
- IMF. (2009). "Fiscal Rules-Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances", *IMF Staff Paper*, Washington.
- IMF. (2010). "Navigating the Fiscal Challenges Ahead. World Economic and Financial Surveys", *Fiscal Monitor*, International Money Fund, Washington.

- IMF. (2016). "Acting Now, Acting Together", *Fiscal Monitor*, International Money Fund, Washington.
- Karaca, C. (2012). "İlave Mali Alan Oluşturmada Hükümet Politikaları", *Maliye Dergisi*, Temmuz-Aralık (163), 416–430.
- Karel J., Choedchai K.. (2009). "The Fiscal Space Of Thailand", *Fiscal Space, Policy Options for Financing Human Development* içinde (C. 1, ss. 325–389), Earthscan, Londra.
- Katsoulakos, Y., & Likoyanni, E. (2002). "Fiscal and Other Macroeconomic Effects of Privatization", *FEEM Working Paper*, No.(113.2002).
- Kaya, A. (2013). *Mali Sürdürülebilirlik: Teori ve Türkiye Uygulaması*, Türkiye Bankalar Birliği, İstanbul.
- Kaya, F. (2009). *Mali Kural Uygulamaları Ve Türkiye İncelemesi*. DPT-Uzmanlık Tezleri, Devlet Planlama Teşkilatı, Ankara.
- Kayalidere, G. (2010). *Türkiye’de Uygulanan Maliye Politikalarının Sürdürülebilirlik Analizi*, (Basılmamış Doktora Tezi), Celal Bayar Üniversitesi Sosyal Bilimler Üniversitesi, Manisa.
- Kayalidere, G. (2014). *Mali Alan ve Kamu Maliyesi Perspektifinden Mali Alan Oluşturma Yöntemleri*, Gazi Kitabevi, Ankara
- Kennedy, S., & Robbins, J. (2001). "The Role of Fiscal Rules in Determining Fiscal Performance", *Department of Finance Working Paper*, 2001(16).
- Kesik, Ahmet; Bayar, N. (2010). "Uluslararası Uygulamalar Işığında Mali Kurallar ve Mali Disiplin", Aktan, Can; Kesik, Ahmet, Kesik; Kaya (Ed.), *Mali Kurallar-Maliye Politikası Yönetiminde Yeni Bir Eğilim: Vergi, Harcama, Borçlanma vs. Üzerine Kurallar ve Sınırlamalar* içinde, (ss. 46–62). Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Ankara.
- Kopits, G. (2001). "Fiscal Rules: Useful Policy Framework or Unnecessary Ornament", *IMF Working Paper*, (C. 01/145).
- Kopits, G., & Symansky, S. (1998). *"Fiscal Policy Rules"*, International Money Fund, Washington.

- Kumar, Manmohan; Ter-Minassian, T. (2007). "Fiscal Discipline: Key Issues and Overview", T. Kumar, Manmohan; Ter-Minassian (Ed.), *Promoting Fiscal Discipline* içinde, (ss. 1–8), International Money Fund, Washington.
- Maliye Bakanlığı (2012). *Yıllık Ekonomik Rapor 2012*, Ankara.
- Marcel, M. (2014). "Budgeting for Fiscal Space and Government Performance Beyond the Great Recession", *OECD Journal on Budgeting*, 13(2), 9–47.
- Mendoza, E. G., & Ostry, J. D. (2007). "International Evidence on Fiscal Solvency: Is Fiscal Policy "Responsible"?", *IMF Working Paper*, 07(56).
- Moğol, T. (2000). "Mali Disiplini Sağlamaya Yönelik Bütçe Kuralları ve Abd Eyaletlerindeki Uygulamalar", *Anadolu Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 16(1–2), 403–431.
- Mohanty, M.S., & Zampolli, F. (2009). "Government Size and Macroeconomic Stability", *BIS Quarterly Review*, December(5), 55–68.
- Nangır, Esin; Kıral, H. (2014). "Performans Esaslı Bütçeleme, Harcama Gözden Geçirimleri ve Orta Vadeli Harcama Çerçevesi: Mali Alan Açısından Bir Değerlendirme", M. Kesik, Ahmet; Berksoy, Turgay; Şahin (Ed.), *Mali Alan - Teori ve Uygulama* içinde (ss. 321–332), Seçkin Yayınevi, Ankara.
- Nerlich, C., & Reuter, W. H. (2015). Fiscal Rules , "Fiscal space and Procyclical Fiscal Policy", *ECB Working Paper Series*, No 1872, Aralık(2015).
- Oates, W. (1988). "On the Nature and Measurement of Fiscal Illusion: A Survey", G. Brennan vd. (Ed.), *Taxation and Fiscal Federalism: Essays in Honor of Russell Mathews* içinde, (ss. 65–82). Australian National University Press.
- OECD. (2007). "Making The Most of Globalisation", *OECD Economic Surveys: United Kingdom 2007* içinde, (s. 23). OECD.
- OECD. (2015). "Achieving Prudent Debt Targets Using Fiscal Rules", *OECD Economics Department Policy Note*, No 28. <http://www.oecd.org/eco/achieving-prudent-debt-targets-using-fiscal> , (18.10.2016).
- OECD. (2016). *Global Growth Warning: Weak Trade, Financial Distortions*. <http://www.oecd.org/eco/outlook/OECD-Interim-Economic-Outlook-September-2016-handout.pdf>, (03/10/2016).

- Ortiz, I., & Cummins, M. (2011). "Identifying Fiscal Space: Options for Social and Economic Development for Children and Poor Households in 182 Countries", *Unicef Social and Economic Policy Working Paper*, Unicef, New York.
- Ortiz, I., Cummins, M., & Karunanethy, K. (2015). "Fiscal Space for Social Protection Options to Expand Social Investments in 187 Countries", *Ess Working Paper*, ILO, Geneva.
- Ostry, J. D., Ghosh, A. R., Kim, J. I., & Qureshi, M. S. (2010). "Fiscal Space", *IMF Staff Position Note*, 10/11, 25.
- Ostry, J. D., Ghosh, A. R., & Espinoza, R. (2015). "When Should Public Debt Be Reduced?", *IMF Staff Discussion Note*, 15/10.
- Pamuk, Yalçın; Dündar, U. (2016). "Kamu Harcamalarının Optimal Boyutu: Türkiye Örneği", *Hacettepe Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, 34(3), 23–50.
- Park, S. G. (2012). "Quantifying Impact of Aging Population on Fiscal Space", *IMF Working Papers*, 12(164), 1.
- Perotti, R. (2007). "Fiscal Policy in Developing Countries: A Framework and Some Questions", *Policy Research Working Paper*, 4365, the World Bank.
- Perry, G. (2004). "Can Fiscal Rules Help Reduce Macroeconomic Volatility?", G. Kopits (Ed.), *Rules-Based Fiscal Policy in Emerging Markets* içinde (ss. 53–65). International Money Fund.
- Rahman, J. (2010). "Absorption Boom and Fiscal Stance : What Lies Ahead in Eastern Europe?", *IMF Working Paper*, No. 10/97,.
- Rajaram, Anand; Le Minh, Tuan; Biletska, N. (2006). "Public Investment Efficiency: Guidance Note on an Indicator-Based Approach", *Unpublished Paper-World Bank*, 1–12.
- Roy, R.; Heuty, A., & Letouze, E. (2007). "Fiscal Space: Analytical Framework and Policy Instruments", *Fiscal Policy: Fiscal Elements of Growth and Development* içinde, (ss. 24-71), Proceedings of a G-20 Workshop, İstanbul.
- Saral, A. (2013). *Sosyal Harcamaların Değerlendirilmesinde Mali Alan Yaklaşımı: Türkiye Örneği*, (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi), Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.

- Saygılıoğlu, N., & Erduran, A. (2012). "Mali Kural ve Etkinlik Sorunu: Türkiye Örneği", *TİSK Akademi*, 1, 18–52.
- Schick, A. (2003). "The Role of Fiscal Rules in Budgeting", *OECD Journal on Budgeting*, 3(3), 7–34.
- Schick, A. (2007). "Managing Public Expenditure". *Fiscal Policy: Fiscal Elements of Growth and Development* içinde, (ss. 191–219), Proceedings of a G-20 Workshop, İstanbul.
- Schick, A. (2009). "Budgeting for Fiscal Space", *OECD Journal on Budgeting*, 2, 1–18.
- Servén, L. (1998). "Macroeconomic Uncertainty and Private Investment in Developing Countries: An Empirical Investigation", *Policy Research Working Papers*, The World Bank.
- Sheshinski, E., & López-Calva, L. (2003). "Privatization and Its Benefits: Theory and Evidence", *Economic Studies*, 49(3), 429–459.
- Şahin, M. (2014). "Altyapı Yatırımları İçin Mali Alan Oluşturmada Kamu-Özel Sektör Ortaklıkları", M. Kesik, Ahmet; Berksoy, Turgay; Şahin (Ed.), *Mali Alan - Teori ve Uygulama* içinde (ss. 169–186). Seçkin Yayınevi, Ankara.
- Tan, S. (2014). "Vergileme ve Mali Alan: Gelişmekte Olan Ülkeler Açısından Bir Değerlendirme", M. Kesik, Ahmet; Berksoy, Turgay; Şahin (Ed.), *Mali Alan Teori-Uygulama* içinde (ss. 187–204), Seçkin Yayınevi, Ankara.
- Tandon, A., & Cashin, C. (2010). "Assessing Public Expenditure on Health From a Fiscal Space Perspective", *HNP Discussion Paper*, (February), 1–80.
- Tarı, R. (2015). *Ekonometri*, (11. baskı), Umuttepe Yayınları, Kocaeli.
- Taylor, J. B. (2016). "Reassessing Discretionary Fiscal Policy", *Journal of Economic Perspectives*, 14(3), 21–36.
- Teresa, Daban; Detragiache, Enrica; Bella, G. D., & Milesi-Ferretti, Gian Maria; Steven, S. (2003). "Rules-Based Fiscal Policy in France, Germany, Italy and Spain", IMF, Washington.
- Toprak, D. (2016). "Türkiye’de Mali Kural Uygulamaları", *International Journal of Social Sciences and Education Research*, 2(5018), 427–448.



- Turan, T. (2011). *Maliye Politikası ve Ekonomik Şoklar: Türkiye Örneği*, Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Ankara.
- Uçal, H. (2014). *Türkiye'de Faiz Dışı Fazlanın Önemi ve Ekonomik Büyümeye Etkisi*, (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi), Adnan Menderes Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Aydın.
- Ulusoy, A., Akdemir, T., Karakurt, B. (2014). "Küresel Kriz ve AB'nin Kriz Karşıtı Maliye Politikalarının Etkinliği: Mali Alan Açısından Bir Değerlendirme", Küresel Kriz ve Maliye Politikaları Tebliğ Kitabı, 218-270, 28. *Türkiye Maliye Sempozyumu*, Antalya.
- United Nations (2011). *The Global Social Crisis*, United Nations Publication, New York.
- Uygun, B. (2013). "Yeni Bir İlişki Türü : Kamu Özel Ortaklığı", *Hukuk Gündemi*, 2, 24–27.
- Üçkuş, Ö., & Kendirci, B. (2012). "Teoriden Uygulamaya Dış Yardım", *Sayıştay Dergisi*, Temmuz-Eylül(86), 57–77.
- Ünsal, H., & Durucan, A., (2014). "Kriz Ortamında Büyümenin Sağlanması İlişkin Yeni Bir Politika Önerisi: Mali Alan Uygulamaları ve Değerlendirilmesi", Küresel Kriz ve Maliye Politikaları Tebliğ Kitabı, 27-45, 28. *Türkiye Maliye Sempozyumu*, Antalya.
- Von Hagen, J., & Harden, I. J. (1995). "Budget Processes and Commitment to Fiscal Discipline", *European Economic Review*, 39(3), 771–779.
- Woodford, M. (2001). "Fiscal Requirements For Price Stability", *NBER Working Paper Series*, No. 8072.
- Yalvaç, Ö. (2015). *Büyüme ve Bütçe Tahmin Hatalarının Mali Kurallar Üzerindeki Etkisi: Türkiye İncelemesi*, (Basılmamış Doktora Tezi), Ankara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Ankara.
- Yar, F. (2014). *Mali Disiplinin Sağlanması Açısından Mali Kuralların Önemi Seçilmiş Bazı Ülkelerde ve Türkiye'de Mali Kural Uygulamaları*, (Basılmamış Doktora Tezi), İstanbul Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- Yavuz, E. (2013). *Mali Alan*, (Basılmamış Yüksek Lisans Tezi), Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul

Yescombe, E. . (2011). *Public-Private Partnerships*, Elsevier Science.

Zendi, M., Cheng, X., & Packard, T. (2011), *Fiscal Space* Special Report, Moody's Analytics.

### **İnternet Siteleri**

[www.bumko.gov.tr](http://www.bumko.gov.tr)

<http://www.economist.com/news/finance-and-economics/21711942-why-so-many-emerging-market-governments-set-spending-rules-future-do-fiscal>, (20.12.2016)

[www.evds.tcmb.gov.tr](http://www.evds.tcmb.gov.tr)

[www.hazine.gov.tr](http://www.hazine.gov.tr)

[www.imf.org](http://www.imf.org)

[www.muhasibat.gov.tr](http://www.muhasibat.gov.tr)

<https://www.project-syndicate.org/commentary/g7-summit-debt-agenda-by-martin-feldstein-2016-05#comments> , (25.10.2016)

## ÖZGEÇMİŞ

Adı Soyadı : Süleyman KASAL

Doğum Tarihi ve Yeri: 13.08.1992-DENİZLİ

Lisans : Anadolu Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye  
Bölümü 2010-2014

Yüksek Lisans : Pamukkale Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye  
Anabilim Dalı Maliye Bölümü 2015-

Yabancı Dil : İngilizce-YDS:80.00

Çalıştığı Kurum : Anadolu Üniversitesi

Unvan : Araştırma Görevlisi