

# Mali Kural: Örnek Ülke Uygulamaları ve Türkiye

Arınç Boz<sup>1</sup>

## Özet

Günümüz topluluklarında ülkeler arasında etkileşimin sıklaşması, küreselleşme ile birlikte daha yakın bir duruma gelmiştir. Bu yakınlaşma kriz, afet gibi olağanüstü dönemlerde ülkelerin birbirlerini etkilemesini beraberinde getirmiştir. Bu etkileşim ülkeler arası ekonomik kırılganlığı artırmıştır. Bu sebeple, kamu borcu, bütçe dengesi, faiz dışı denge, kamu gelirleri ve kamu harcamalarına sınır koyan mali kural kavramının gelişmesi, kurallı mali politikalar uygulanması zaruretini beraberinde getirmektedir. 1970'li yıllarda stagflasyonun ortaya çıkması sonucunda gündeme gelen mali kural, Türkiye'de 2010'da Mali Kural Kanun Tasarısı ile gündeme gelmiştir. Mali kural borç, bütçe, harcama ve vergilendirme gibi mali göstergeleri kısıtlayan, maliye politikalarına sınırlar koyan bir kavram olarak tanımlanmaktadır. Çalışma kapsamında Türkiye'de ve seçili Avrupa ülkelerinde 2000 sonrasında kamu borcu, bütçe dengesi, faiz dışı denge, kamu gelirleri ve kamu harcamaları değişkenleri GSYİH'ye oranlı olarak incelenmektedir. Yapılan inceleme yıllar itibarıyla değerlendirilmiştir. Değerlendirme sonucunda, kamu borcunun Türkiye'de 2004 yılından itibaren Maastricht kriterlerini sağladığı ancak Yunanistan, İtalya, İrlanda, İzlanda ve Portekiz'in 2008 küresel krizinden sonra borç krizine sürüklendiği gözlemlenmiştir. Türkiye'de 2008 küresel krizi ve 6 Şubat 2023 Kahramanmaraş depremleri sebebiyle zaman zaman bütçe disiplininin uzaklaşıldığı görülmüştür. Seçili ülkelere göre ise İrlanda ve Yunanistan'ın 2008 küresel krizinden sonra yüksek bütçe açıklarına maruz kaldığı anlaşılmıştır. 2020'li yıllar itibarıyla ortaya çıkan COVID-19 salgını ve finansal istikrarsızlıklar ülkeleri daha kırılgan hâle getirmiş, bu sebeple kurallı mali politikaları 21. yüzyılın ilk çeyreğinden sonra da önemini devam ettirecektir.

1 Arş. Gör. Dr., Zonguldak Bülent Ecevit Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Maliye Bölümü, arincboz@hotmail.com, <https://orcid.org/0000-0002-4936-1339>

## Giriş

Günümüz modern toplumları artan ülkeler arası etkileşim ve küreselleşme ile birlikte borçlanma, harcama yapma, bütçe hazırlama gibi alışkanlıklarını değiştirmeye başlamıştır. Sermaye hareketlerinin artması sonucunda borçlanma, harcama yapma gibi mali davranışların değişiklik göstermesi çeşitli sorunları da beraberinde getirmiştir. Ülkeler, artan mali politikalarını düzen altına almak için mali kural adı altında bazı uygulamalar geliştirmiştir. Bu uygulamalar, bütçe açığı, enflasyon, kamu borcu, kamu gelirleri ve giderleri gibi değişkenlerin belirli bir sınır altında tutulmasını içermektedir.

Mali kural kavramının ortaya çıkışı ve ülkelerin bu kavram üzerine eğilmesi 1970'li yıllarda başlayan stagfasyona dayanmaktadır. Stagfasyonu kamu harcamalarının artmasına ve sonucunda kamu açıklarının yükselmesine bağlayan yaklaşımlar, mali kural adı altında belirli başlı araçların kullanılması gerekliliğinden bahsetmişlerdir (Işık ve Meriç, 2009: 1593).

Özellikle 2008 krizi ve kriz sonrasındaki süreç, ülkelerin finansal kırılganlığını artırmıştır. Avrupa Birliği bünyesinde gelişmiş ülkelere karşı rekabet gücü zayıflayan, mali göstergeleri bozulmuş ülkeler, kamu borç kriziyle karşı karşıya gelmişlerdir. Ortak para birimi olarak Euro'nun kullanılması, Avrupa'da ortaya çıkan borç krizinin Euro krizi olarak da adlandırılmasına sebep olmuştur. Ülke bazındaki makroekonomik değişkenler ve kamu maliyesine ilişkin göstergeler incelendiğinde Euro bölgesinin yüzleştiği borç krizine ilişkin gerçekler gün yüzüne çıkmaktadır (Yılmaz, 2023: 85). İşte, ülkelerin karşılaştığı bu sorular mali kural kavramının önemini artmasına sebep olmuştur.

Bu doğrultuda çalışmada mali kural kavramına, mali kuralın iktisadi görüşler içerisindeki yerine, Türkiye'de mali kuralın gelişimine ve diğer bazı örnek ülkelerin son yıllardaki mali kural uygulamalarına yer verilmektedir.

## 1. Mali Kural: Tanımı, Türleri ve İktisadi Akımlarda Yeri

### 1.1. Mali Kural Kavramı

18. yüzyıl, başta İngiltere olmak üzere çeşitli batı ülkelerinde değişimlerin yaşandığı bir dönem olmuştur. Bu dönemde etkin iktisadi anlayış, piyasa ekonomisinin etkisi altında gelişmiştir. Ancak piyasa ekonomisi yaklaşımı (klasik iktisadî yaklaşım), ekonomide yaşanan konjonktürel durumları açıklamada yetersiz kalmış ve Keynesyen iktisadi yaklaşım ile birlikte müdahaleci devlet anlayışının doğmasına ve devletin bir çok alanda piyasaya müdahil olması süreci geliştirmiştir (Işık vd., 2010: 2).

Keynesyen maliye politikaları özellikle 1970'li yıllara kadar farklı şekilde uygulanmasına rağmen sürekli olarak etkinliğini sürdürmüştür. 1970'li yıllarda durgunluk içinde yüksek enflasyon anlamına gelen stagflasyon olgusuyla ilk defa karşılaşmış ve Keynesyen politikaların bu sorunu çözmede yetersiz kalmasıyla birlikte anayasal iktisat teorisi ortaya çıkmıştır. Anayasal iktisat, ekonomi politikalarının belirlenmesi ve uygulanmasında siyasi otoriteyi disipline etmeyi ve baskılamayı amaçlayan ve bunu uygularken siyasi iktidarın tercihlerini dikkate almayan bir politikadır. Ancak bu şekilde bir yapının uygulanmasının pek mümkün olmadığı bir gerçektir. İşte mali kural kavramı, anayasal iktisat politikasının etkin bir şekilde uygulanamaması ve bozulan mali disiplinin sağlanması için bir kurtarıcı olarak 1990'lı yıllarda birçok ülkede uygulanmaya başlamıştır (Demir ve İnan, 2011: 27).

Türkiye'de ise 2010 yılı haziranında uygulanmaya konulan "Mali Kural Kanun Tasarısı" ile ekonomide istikrarın güçlendirilmesi, mali disiplinin kalıcılaştırılması, kamu sektörünün uzun dönemde finansman ihtiyacını sağlayarak özel sektörün uzun dönemli önemli ekonomik ve politik düşük maliyette borçlanmasına imkân verilmesi amaçlanmıştır (Oktayer, 2010: 438).

## 1.2. Mali Kuralın Tanımı ve Türleri

Mali kural, makroekonomik olarak mali politikalara koyulmuş bütçe kısıtı ve mali performansı belirleyen bir kavramdır. Mali kural, bütçe, borç, harcama ve vergilendirme gibi bazı mali göstergelere sınırlar koyan, maliye politikası üzerindeki yasal ya da anayasal kısıtlamalar olarak tanımlanmaktadır. Farklı bir ifadeyle hükümetlerin politikalarına sınırlamalar getiren kurallar bütünüdür (Kennedy vd., 2001).

Mali kural düzenlemesi devlet borçları ve borçların orta ve uzun vadede sürdürülebilirliği olmak üzere temel anlamda iki hedefe odaklanmaktadır (Işık ve Meriç, 2009: 1593). Mali kuralın sağlanmasında bütçe dengesi ve kamu borç düzeyi yakından ilişkilidir (Kopits ve Symansky, 1998: 2). Keneddy ve diğerleri (2001)'ne göre mali kural, devletin bütçe, borç, harcama, vergilerine ve uygulayacakları maliye politikalarına sınırlamalar getiren yasal bir düzenlemedir.

Mali kurallar, sayısal ve prosedürel olmak üzere iki kategoriye ayrılmaktadır. Sayısal mali kurallar kamu gelirleri ve giderleri, bütçe açığı ve kamu borçları gibi mali değişkenlere sayısal sınırlamalar getiren düzenlemelerdir. Örneğin Maastricht kriterlerine göre kamu borcu/GSYİH oranının %60'ı aşmaması gerekmektedir. Sayısal kısıtlamaların dışındaki diğer kategori prosedürel mali kurallardır. Buna göre mali saydamlık ve hesap verilebilirlik ilkeleri ışığında

düzenlemeler takip edilmeli, kamu borçları ve kamu harcamalarının usulsüz artışlarının önüne geçilmelidir (Karaer, 2022: 81).

Mali kuralın ülkeler üzerinde nasıl bir kısıtlama getireceği Kopits ve Symansky (1998) tarafından şu şekilde açıklanmaktadır:

- Yapısal gelir ve harcamaların dengede olması veya bütçe açığı/GSYİH oranının kısıtlanması,
- Yapısal gelir ve harcamaların dengede olması veya yapısal açık/GSYİH oranının kısıtlanması,
- Gelir ve harcama politikalarının dengede olması,
- Kamunun iç kaynaklardan borçlanma yapmasının yasaklanması,
- Kamunun merkez bankasından borçlanma yapmasının yasaklanması veya geçmiş hükümet gelirleri veya harcamalarına göre günümüzde yapılması plânlanan borçlara kısıtlama getirilmesi,
- Brüt ve net kamu borcu/GSYİH oranına kısıtlama getirilmesi,
- Koşullu bütçe dışı fon ve sosyal güvence ödemeleri oranı stoku hedeflemesi yapılmasıdır.

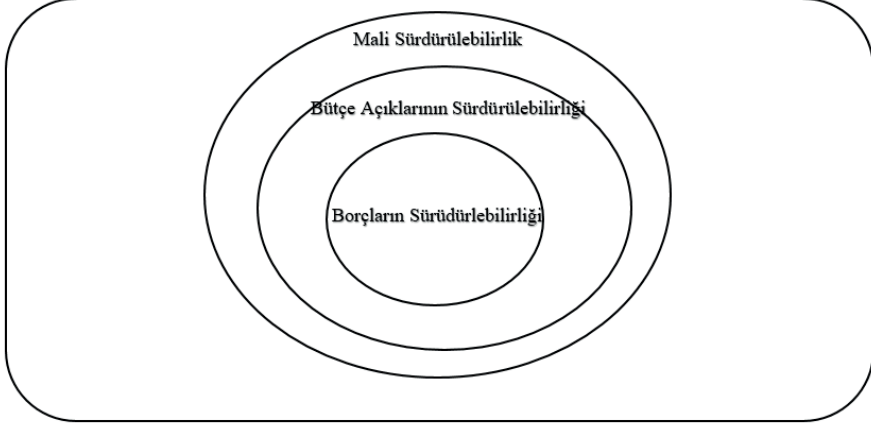
Mali kural kavramına eleştirel bir bakış açısı geliştirecek olursak, ülkelerin iç kaynaklardan borçlanma yapabilmesinin yasaklanması, ülkeleri dış kaynaklara daha bağımlı hale getirebileceğinden özgürlükleri kısıtlayıcı bir uygulamadır. Nitekim Türkiye henüz 2010 yılındaki Mali Kural Kanun Tasarısını imzalamamıştır.

### **1.3. Mali Kuralın Diğer Kavramlarla İlişkisi**

Mali kural, mali disiplin ve mali sürdürülebilirlik kavramları ile birlikte sıkça kullanılmaktadır. Mali kuralın bu kavramlarla ilişkisinin açıklanması, anlaşılması açısından kolaylık sağlayacaktır. Bu bağlamda çalışmanın bu kısmında mali sürdürülebilirlik, borçların sürdürülebilirliği ve bütçe açıklarının sürdürülebilirliği ele alınmaktadır.

Mali sürdürülebilirlik (fiscal sustainability) teorik ve ampirik literatürde zaman zaman borçların sürdürülebilirliği (sustainability of debt) ve bütçe açıklarının sürdürülebilirliği (sustainability of budget deficit) kavramları ile beraber yer almaktadır. Bütçe açıklarının sürdürülebilirliğinin sağlanması borçlarla birlikte reel büyüme oranı, enflasyon, para arzı gibi değişkenler tarafından da etkilenmektedir. Bu sebeple, bütçe açığının sürdürülebilirliğinin sağlanmasında borçların sürdürülebilirliği etkili iken mali sürdürülebilirliğin sağlanmasında da sürdürülebilir bütçe açıkları etkilidir. Bu durumda

mali sürdürülebilirlik, bütçe açığının ve borçların sürdürülebilirliğini kapsamaktadır. Bu üç kavram arasındaki ilişki Rusya ve Doğu Avrupa ülkelerinde hediyeleşik eşya olarak piyasaya sürülen ve birbirlerinin içine geçme özelliği bulunan matruşkalara benzetilebilir (Şen vd., 2010:104). Kurallı bir mali politika, bütçe açığını, borçları düzenli bir hâle getirebileceğinden mali sürdürülebilirliğin sağlanmasını etkileyebilmektedir.



Şekil 1: Mali Sürdürülebilirliğin Kapsamı

Kaynak: Şen vd. (2010).

Şekil 1’de mali sürdürülebilirliğin hem bütçe açıklarının sürdürülebilirliğini hem de borçların sürdürülebilirliğini kapsadığı görülmektedir. Kümenin en dışında mali sürdürülebilirlik yer almaktadır. Kümenin içine doğru gidildiğinde bütçe açıklarının sürdürülebilirliği ve borçların sürdürülebilirliğinin yer almaktadır. Buradan mali sürdürülebilirliğin sağlanması için bütçe açıklarının sürdürülebilirliğinin; bütçe açıklarının sürdürülebilirliğinin sağlanması için ise borçların sürdürülebilir olması gerektiği sonucuna ulaşılmaktadır.

Hemming (2003)’e göre mali disiplin, bütçe açığı ve borç seviyesinin ihtiyatlı bir şekilde belirlenmesidir. Mali kuralın sağlanmasında bütçe açığı ve borçların birlikte etkili olduğu düşünüldüğünde, bu iki kavramın birbirinden ayrı düşünmek mümkün olmamaktadır.

#### 1.4. Mali Kuralın İktisadi Akımlarla İlişkisi

##### 1.4.1. Klasik İktisadi Yaklaşım

Klasik okulun Adam Smith (1776)’in Milletlerin Zenginliği ve Doğası ve Nedenleri Üzerine Bir İnceleme kitabının basıldığı 1776 yılından, John

Stuart Mill'in öldüğü 1873 yılları arasında egemenlik sürdüğünü söylemek mümkündür (Adaçay ve İslatince, 2009: 50).

Adam Smith, ilkelerini özgürlük (liberalizm) ve görünmez el kavramlarına dayandırmıştır. Adam Smith, kendisini basit doğal özgürlük sistemine adanmıştır ve ona göre sisteminin merkezinde kendi çıkarlarını maksimize ederken toplumun refahını da artıran fert vardır. İşte bu fert görünmez eldir (Savaş, 2000: 269). Bu fert sayesinde piyasa, dışarıdan herhangi bir müdahaleye gereksinim duymadan dengeye gelmektedir. Adam Smith (1776), verginin devletin giderlerini karşılamak amacıyla bireylerden kamunun koruyucu görevinden yararlandıkları oranda, imkânları ölçüsünde toplanılması gerektiğini öne sürmektedir. Ona göre kamu giderleri; savunma harcamaları, adalet harcamaları ile ana yollar, köprüler, kanallar, limanlar gibi bir ülkenin ticaretini kolaylaştıracak bayındırlık hizmetlerinin gerçekleştirilmesi ile sınırlandırılması gerekmektedir.

Klasik iktisadi kurama göre, bir piyasada yaşanan ekonomik ve sosyal alanlarda ortaya çıkan aksaklıklar geçicidir ve bu aksaklıkları giderecek olan güçler piyasanın yapısı içerisinde mevcut olduğundan, devletin herhangi bir müdahalede bulunmasına gerek yoktur. Eğer bir piyasada tam rekabet, ücret ve faiz esnekliği varsayımları gerçekleşirse ekonomi kendiliğinden (görünmez el) tam istihdama ulaşacak, üretilen her mal satılacak ve fiyatlar genel düzeyi istikrarlı bir yapıya sahip olacaktır. Ekonominin kendiliğinden dengeye ulaştığı böyle bir durumda, devlet müdahalesi faydalı olmayacak, aksine ekonominin işleyişini bozacaktır (Ataç, 2013: 6).

Kurallı maliye politikası (mali kural) ile klasik iktisat yaklaşımı devletin piyasaya müdahalesi konusunda birbirlerinin aksini savunmaktadır. Nitekim devletin borç, bütçe, gelir ve harcamalar konusunda kurallar belirlemesi gerektiğini öne süren kurallı maliye politikası yaklaşımından farklı olarak klasik iktisadi yaklaşımda devletin ekonomiye müdahalesinin minimum seviyede olması ya da mümkünse hiç olmaması gerektiğini öne sürmektedir. Bu çerçevede iki düşüncenin piyasanın işleyişinde devlete biçtiği rolde birbirlerinin zıddı olduğu söylenebilir.

#### **1.4.2. Keynesyen İktisadi Yaklaşım**

Keynes yaklaşım 1929 Ekonomik Buhran'ından sonra klasik iktisadi düşüncenin krizi açıklamada yetersiz kalmasıyla ortaya çıkmıştır. John Maynard Keynes (1936), İstihdam, Faiz ve Para Genel Kuramı adlı kitabı ile devletin piyasaya müdahalesi düşüncesinin gerekliliğini ortaya çıkarmıştır. Klasik iktisatçılara paralel olarak tam istihdamın mümkün olabileceğini ancak bu durumun uzun dönemde yaşanabilecek bir tesadüften ibaret olabileceğini öne sürmüştür.

Keynesyen düşünce, ekonomiyi klasik okulun öne sürdüğü gibi arz yönünden değil, talep yönünden ele almış; ekonominin eksik istihdamdan kurtulmasının devletin uygulayacağı politikalar sayesinde olabileceğini ileri süren bir düşüncedir. Özetlenecek olunursa, Keynes diğer yaklaşımlardan farklı olarak ekonomiyi toplam talep yönüyle, makroekonomik bir bakış açısıyla ele almıştır (Adaçay ve İslatince, 2009: 207-208).

Keynesyen anlayışa alternatif olarak uygulanması önerilen, iradi politikalara alternatif sunması düşünülen maliye politikası kuralları, yeni iktisat okulları (monetarizm, kurumsal iktisat, anayasal iktisat vd.) tarafından gündeme getirilen bir seçenektir (Aktan, 2011: 5).

Mali kural, Keynesyen iktisadi akım gibi maliye politikalarının piyasaya müdahale etme amacıyla kullanılması gerektiğini öne sürmektedir. Kamu, harcama yaparak, vergi koyarak ekonominin belirli dönemlerinde piyasada etkin rol oynayabilir. Mali kural da kamunun uyguladığı bu çeşit maliye politikalarına belirli başlı kısıtlamalar getirilmesi gerektiğini öne sürmektedir. Keynesyen politikanın daha planlı bir uygulaması olarak düşünülebilir.

### 1.4.3. Monetarist Yaklaşım

1940'lı ve 1950'li yıllarda altın çağını yaşayan Keynesyen iktisadi yaklaşım ve bu yaklaşımın uyguladığı politikalar 1929 Buhran'ından itibaren etkili olmuştur. Ancak 1960'lara gelindiğinde bazı sanayi ülkelerinde işsizlik ile birlikte ortaya çıkan enflasyon, Keynesyen politikalar ile açıklanamamıştır. Uygulanan hatalı maliye ve para politikalarından doğan enflasyon, iktisat politikasında yeni önerilere gidilmesini kaçınılmaz kılmış ve sonucunda Milton Friedman'ın öncüsü olduğu Monetarizm (parasalcı yaklaşım) ortaya çıkmıştır. Monetarizm, kimilerine göre faiz oranı gibi göstergeler yerine, para arzı, para tabanı gibi parasal büyüklüklerin kontrolüne ağırlık veren para politikaları olarak tanımlanırken; kimilerine göre ise Keynesyen iktisadi yaklaşımın karşıtıdır (Savaş, 2000: 869-870).

Mali kuralın para politikalarını kısıtladığı düşünüldüğünde, monetarizm ile kurallı politikaların ilişki içinde olduğu söylenebilir. Ülkelerin belirlediği enflasyon hedeflemeleri ve bu hedeflere ulaşmak için belirledikleri politikalar mali kural örneği olarak düşünülebilir.

### 1.4.4. Anayasal İktisat Yaklaşımı

Anayasal iktisat teorisi James Buchanan (1978)'in Arrow'un imkânsızlık teoremine tepki göstermesi sonucu ortaya çıkan, tutarlı kamu politikalarını amaçlayan bir iktisadi akımdır. William Niskanen (1971) yaptığı çalışmada bürokratların izlemesi olası politikalarından bahsetmiştir. Anayasal iktisat

hakkında Friedrich Hayek (1973) ise demokratik yöntemde siyasal iktidar üzerinde sınırlandırılmanın kısıtlı olduğunu ve çeşitli anayasal kurullarla devletin aldığı karar ve yaptığı harcamalara kısıt konulması gerektiğini öne sürmüştür. Freidman ve Freidman (1980) de kamunun artan gücü ve etkinliği karşısında hukuksal düzenlemelerin yapılması gerekliliğini savunmuştur.

Anayasal iktisat, hükümetlerin ekonomiye müdahale edecekleri zaman nasıl anayasal sınırlamaların gerekli olduğunu araştıran bir alt bilim dalı olarak tanımlanabilmektedir (Adaçay ve İslatince, 2009: 277). Kamu sektörü geliştikçe, bürokratların artan gücü, seyahat, mobilya, ofis gibi masraflarının artmasına sebebiyet vereceğinden, bütçelerinin de artması kaçınılmaz olacaktır (Gwartney ve Wagner, 1988: 14). Anayasal iktisadın kamu ekonomisi kısmında siyasal iktidar, bürokrasi birimleri, seçmen ve çıkar grupları gibi ekonomik karar alıcıları rasyonel tercihlerde bulduklarını ve temel amaçlarının da özel çıkarlarını maksimize etmek olduğunu savunmaktadır. Bu politik ekonomi ilişkisi genel olarak dört amacı bulunmaktadır (Adaçay ve İslatince, 2009: 284):

- Yasal iktidarların oy maksimizasyonu,
- Bürokrasinin bütçe maksimizasyonu,
- Çıkar ve baskı gruplarının rant maksimizasyonu,
- Seçmenlerin fayda maksimizasyonu,

Anayasal iktisat, genel olarak devletin yani siyasal iktidarın başlıca harcama, vergileme, borçlanma, para basma gibi sahip olduğu çeşitli yetkilerine, anayasal düzenlemelerle sınırlamalar getirilmesi gerekliliği üzerinde durmaktadır (Adaçay ve İslatince, 2009: 284). Örneğin; Maastricht kriterlerine göre kamu borcu/GSYİH oranının %60'ı geçmemesi şeklinde bir kural anayasal düzenlemelerle alınmış bir karar olması açısından mali kurala örnek teşkil edebilir.

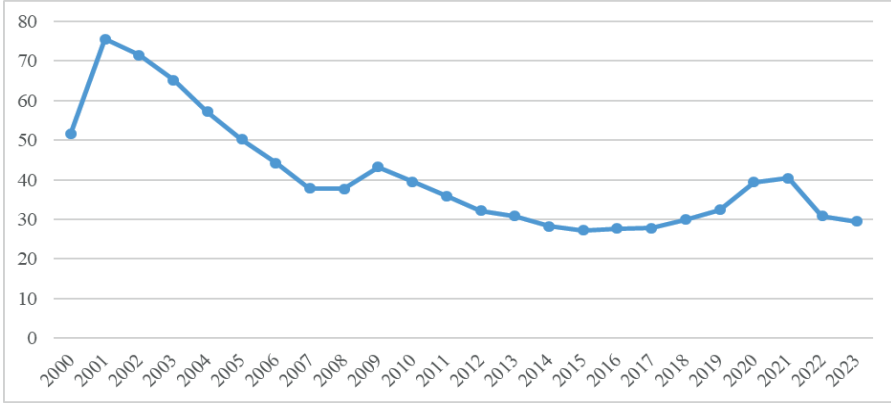
Anayasal iktisat görüldüğü gibi 1980'li yıllardan itibaren devletin gücünün ve etkisinin artması sebebiyle ortaya çıkmıştır. Kamunun harcama yaparken, vergi toplarken veya para basarken kurallı ve planlı politikalar uygulanması gerektiğini öne sürmüştür. Anayasal iktisadın oluşmasında mali kuralın önemli bir faktör olduğu söylenebilir.

## 2. Türkiye'de ve Dünyada Mali Kural

### 2.1. Türkiye'de Mali Kuralın Gelişimi

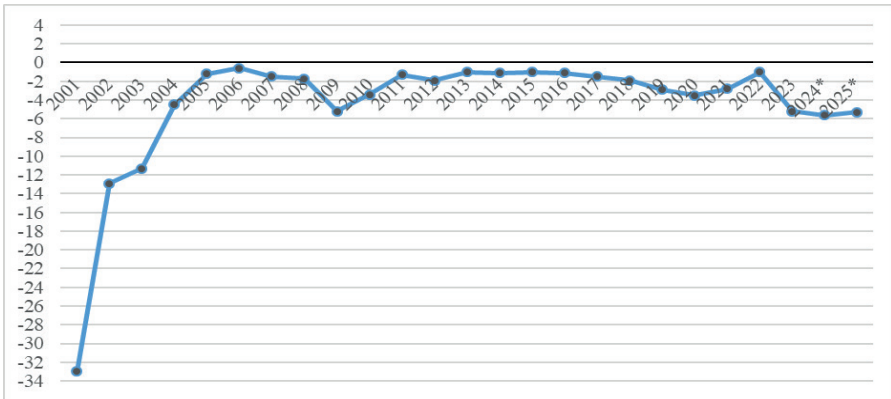
Mali kurala ilişkin Türkiye'de kamu borcunun GSYİH'ye oranla gösterimi Grafik 1'de yer almaktadır.



**Grafik 1: Türkiye’de Kamu Borcu/GSYİH Oranı (%)**

**Kaynak: Trading Economics.**

Grafik 1’de 2001-2023 yılları arasında Türkiye’nin kamu borcu/GSYİH oranını gösterilmektedir. Grafik 1 incelendiğinde Türkiye’nin kamu borcunda 2001 krizinin de etkisiyle artış yaşanmıştır. 2001 krizi sonrasında kamu borçları 2008 küresel krizine kadar bir düşüş gidişatına girmiştir. 2008 küresel krizinin etkisiyle tekrar artan kamu borcu, 2009’dan sonra azalma eğilimine girmiştir. 2015’de en düşük değerini aldıktan sonra COVID-19 salgınının da etkisiyle %43 seviyelerine gelmiştir. 2022’de ise tekrardan azalmıştır. Türkiye’de 2004’ten sonra kamu borcu/GSYİH %60’ın altındadır. Bu bağlamda kamu borcu/GSYİH oranının %60’ı geçmemesi gerektiğini öne süren Maastricht kriterinin sağladığı söylenebilir.

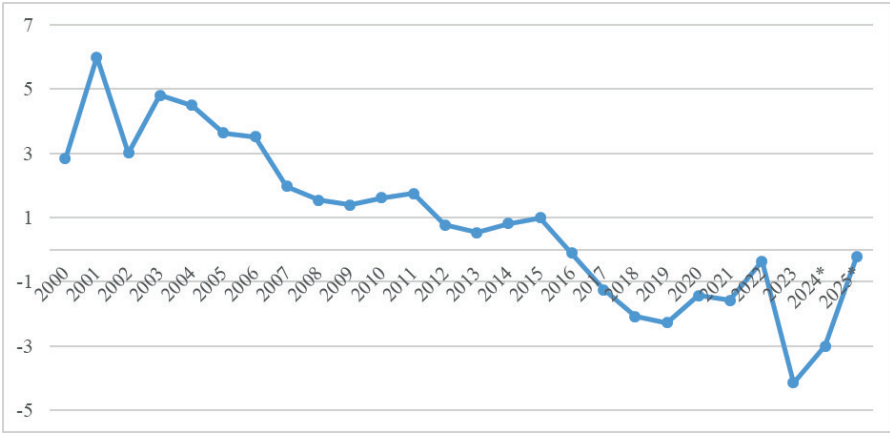
**Grafik 2: Türkiye’de Bütçe Dengesi/GSYİH Oranı (%)**

**Kaynak: Trading Economics.**

**\*Tahmini Veri.**

Grafik 2’de Türkiye’nin 2001-2025 yılları arasındaki bütçe dengesi gösterilmektedir. Grafik 2’ye bakıldığında Türkiye’de incelenen bütün yıllarda bütçe açığının olduğu görülmektedir. Bu açık 2001 yılında %33 seviyelerinde iken 2016 yılına gelindiğinde %0,6 seviyelerine kadar düşmüştür. Bütçe dengesi/GSYİH oranı, 2001 yılında yaşanan ekonomik kriz ve 2008 küresel krizinden sonra artış göstermiştir. Maastricht kriterleri açısından değerlendirme yapılacak olunursa, Türkiye’nin kriteri sağladığı, bütçe açığının 2010 yılından beri %3’ün altında olduğu görülmektedir. 2025 yılına kadar da %6’ın altında bütçe açığı olacağı tahmin edilmektedir.

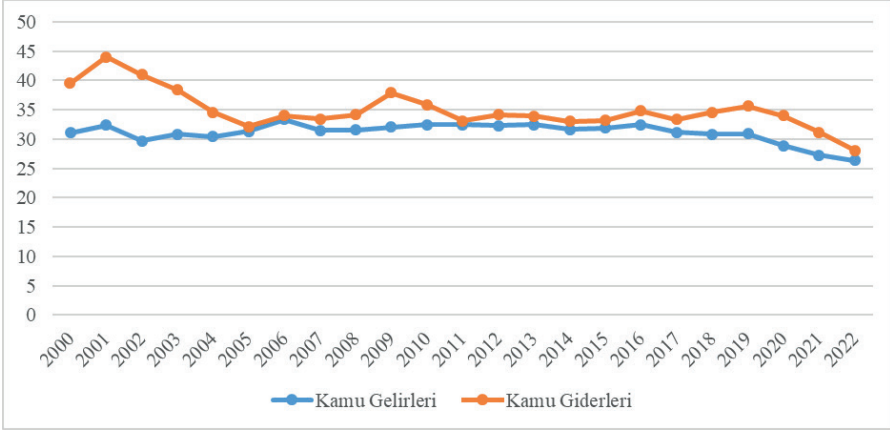
**Grafik 3: Türkiye’de Faiz Dışı Dengesi/GSYİH Oranı (%)**



**Kaynak: IMF Veri Tabanı.**

*\* Tahmini Veri.*

Grafik 3’te Türkiye’nin 2000-2025 yılları arasında faiz dışı denge oranı gayrisafi yurtiçi hasılaya oranlanarak verilmektedir. Buradan Türkiye’nin 2016’ya kadar faiz dışı fazla verdiği, 2016’dan sonra ise faiz dışı açık verdiği söylenebilir. Kamu gelirlerinin faizler dışında kamu harcamalarını karşıladıktan sonra kalan kısmını ifade eden faiz dışı fazla, borçların sürdürülebilirliği bağlamında uygulanacak maliye politikaları açısından önemli bir ölçüttür. Özellikle yüksek borç stoku olan ülkelerde maliye politikasının faiz dışı fazla verilmesine dayandırılması önemlidir. Ancak Türkiye’de kamu borç stoku/GSYİH oranı kabul edilebilir (Maastricht kriterlerine göre) seviyede olması, 2016 yılından sonra faiz dışı fazla vermemesinin sorun olmasının önüne geçmektedir. Nitekim Türkiye, 2025 yılından sonra faiz dışı fazla verme yolunda gitmektedir.

**Grafik 4: Türkiye’de Kamu Gelirleri ve Kamu Harcamaları /GSYİH Oranı (%)**

**Kaynak: IMF Veri Tabanı.**

Grafik 4’te Türkiye’nin 2000-2022 yılları arasındaki kamu harcamaları ve bu harcamalarını yapmak için elde ettiği kamu gelirleri GSYİH’ye oranlanarak gösterilmektedir. Yapılan inceleme sonucu Türkiye’de kamu harcamalarının gayrisafi yurt içi hasıla oranı itibariyle bütün yıllarda çeşitli dalgalanmalara rağmen, kamu gelirlerinden fazla olduğu görülmektedir. Kamu harcamaları 2000-2017 yılları arasında dalgalanmalara rağmen fazla bir değişim göstermemektedir. COVID-19 salgınının etkisiyle hem kamu gelirleri hem de harcamalarda bir azalma olduğu gözlemlenmektedir.

Türkiye’ye ilişkin değişkenler incelendiğinde kamu borçlarının kabul edilebilir bir seviyede olduğu, bütçe açığının geriden kalan 10 yıla kıyasla arttığı, 2017’den beri faiz dışı açık verildiği ve son yıllarda kamu gelir ve giderlerinin azaldığı görülmektedir. Türkiye ekonomisinin son iki yıldır önemli sorunlarından olan enflasyonun dizginlenememesi hâlihazırda devam etmektedir. 21. yüzyılın ikinci çeyreğine doğru, bu sorunun devam edeceği tahmin edilmektedir.

## 2.2. Bazı Ülkelerde Mali Kural Uygulamaları

Çalışmanın bu bölümünde bazı ülkelerde uygulanan mali kural uygulamalarına yer verilmektedir. Mali kural uygulamalarına ek olarak seçili ülkelerin mali performansları değerlendirilmektedir.

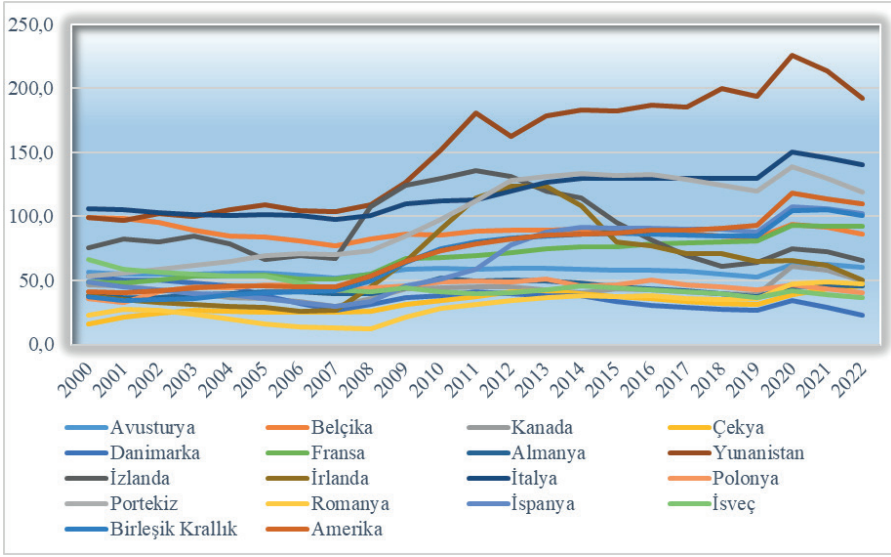
Tablo 1: Ülkeler Bazında Mali Kural

Ülkeler	Mali Kuralın Türü	Kapsamı	Uygulama Alanı	Yasal Temeli
Almanya	Altın kural	Yıllık	Toplam Kamu Kesimi	Kanun
Avustralya	Bütçe dengesi ve borç sınırı	Dönemsel	Toplam Kamu Kesimi	Kanun
Brezilya	Gelirlerin bir yüzdesi olarak borç düzeyi	Yıllık	Merkezi ve Yerel Yönetim	Kanun
Danimarka	Yapısal bütçe dengesi	Çok yıllık	Toplam Kamu Kesimi	Politik uzlaş
Estonya	Bütçe dengesi, gelirlerin yüzdesi olarak borç düzeyi	Çok yıllık, yıllık	Toplam Kamu Kesimi	Politik uzlaş
Finlandiya	Bütçe dengesi, bütçe dengesi, GSYİH oranı olarak borç	Çok yıllık, çok yıllık	Merkezi Yönetim, Yerel Yönetim, Merkezi Yönetim	Politik uzlaş, kanun, politik uzlaş
Fransa	Altın kural	Yıllık	Yerel Yönetim	Kanun
Hindistan	Altın kural	Çok yıllık	Merkezi Yönetim	Kanun
Hollanda	Kamu harcama sınırı	Çok yıllık	Toplam Kamu Kesimi	Koalisyon uzlaşısı
İngiltere	Altın kural, GSYİH yüzdesi olarak borç düzeyi	Dönemsel, dönemsel	Toplam Kamu Kesimi, Toplam Kamu Kesimi	Kanun, kanun
İspanya	Bütçe dengesi, borç sınırı, gelirlerin yüzdesi olarak borç düzeyi	Dönemsel, yıllık, yıllık	Toplam Kamu Kesimi, Bölgesel Yönetim, Yerel Yönetim	Kanun, kanun, kanun
İsrail	Bütçe açığı sınırı ve harcama sınırı	Çok yıllık	Merkezi Yönetim	Kanun
İsveç	Ortalama bütçe fazlası	Dönemsel	Toplam Kamu Kesimi	Politik uzlaş
İsviçre	Bütçe dengesi ve borç sınırı	Dönemsel	Merkezi Yönetim	Anayasa
Kolombiya	Gelirlerin yüzdesi olarak borç düzeyi	Yıllık	Merkezi Yönetim ve Yerel Yönetim	Kanun
Litvanya	Net borçlanma sınırı	Yıllık	Merkezi Yönetim	Kanun
Polonya	GSYİH yüzdesi olarak borç düzeyi	Yıllık	Toplam Kamu Kesimi	Anayasa
Slovak Cumhuriyeti	Gelirlerin yüzdesi olarak borç düzeyi	Yıllık	Bölgesel ve Yerel Yönetim	Kanun
Slovenya	GSYİH yüzdesi olarak borç düzeyi, borç sınırı	Çok yıllık, yıllık	Toplam Kamu Kesimi, Yerel Yönetim	Koalisyon uzlaşısı, kanun
Yeni Zelanda	Operasyonel denge	Dönemsel	Toplam Kamu Kesimi	Kanun
Avrupa Birliği	GSYİH yüzdesi olarak borç düzeyi, GSYİH yüzdesi olarak bütçe açığı	Yıllık	Avrupa Birliği	Politik uzlaş

Kaynak: Debrun vd. (2008)

Tablo 1’de bazı ülkelerin mali kural uygulamaları yer almaktadır. Mali kuralın türü, kapsamı, uygulama alanı ve yasal temeli yer almaktadır. Ülkelerin mali kural türleri incelendiğinde uygulama farklılıkları olduğu dikkati çekmektedir. Mali kuralın kapsamı ise yıllık, dönemsel ve çok yıllık olmak üzere farklılık göstermektedir. Ülkelerin mali kuralı uygulama alanı kamu kesimi, yerel yönetim ve merkezi yönetim olmak üzere ayrılmaktadır. Mali kuralın yasal temeli politik uzlaşya bağlı olabileceği gibi bir kanuna da dayanabilmektedir.

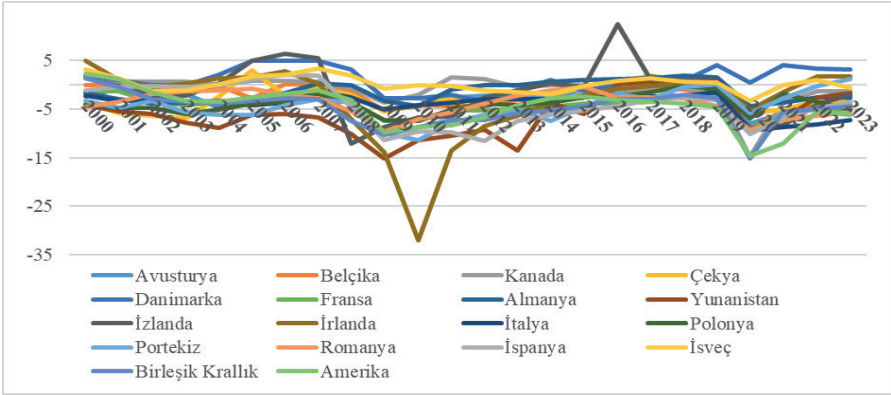
**Grafik 5: Dünyada Kamu Borcu/GSYİH Oranı (%)**



**Kaynak: IMF Veri Tabanı.**

Grafik 5’te seçili ülkelerin kamu borcu/GSYİH oranları yer almaktadır. Grafikte dikkat çeken ilk ülke en fazla kamu borcuna sahip ülke olarak Yunanistan’dır. Nitekim Yunanistan’ın 2020’de %226 seviyesinde kamu borcu vardır. Yunanistan’ı sırasıyla İtalya ve Portekiz takip etmektedir. Grafik genel olarak incelendiğinde 2008 küresel krizinin etkisiyle incelenen ülkelerde kamu borçlarının hızlı bir yükselme eğilimine girdiği gözlemlenmektedir. Diğer bir artış da COVID-19 salgınından sonra yaşanmaktadır.

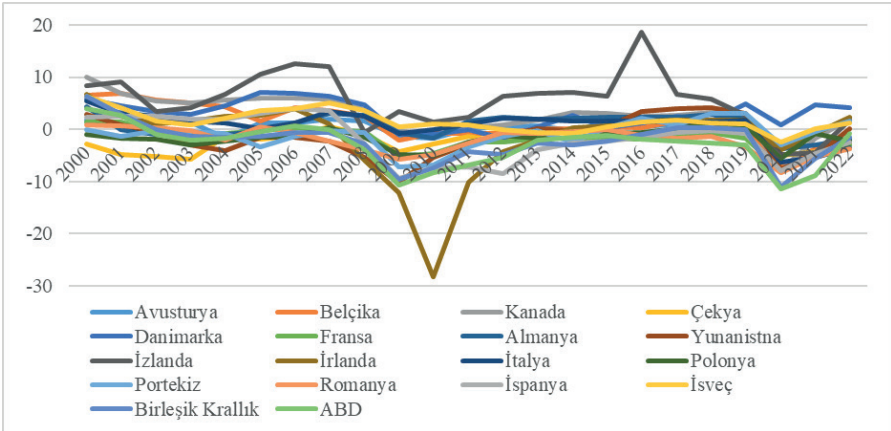
Grafik 6: Dünyada Bütçe Dengesi/GSYİH Oranı (%)



Kaynak: Trading Economics.

Grafik 6’da seçilmiş ülkelerde Türkiye’nin 2000-2023 yılları arasındaki bütçe dengesi gösterilmektedir. Grafik 6’ya göre farklı zaman dilimlerinde farklı ülkelerde bütçe açığı olduğu gözlemlenmektedir. Ancak İrlanda 2008 küresel krizinin de etkisiyle 2010 yılında %32,1 bütçe açığı vermiştir. İrlanda’ya ek olarak Yunanistan da bütçe açığı vermesi açısından dikkat çekicidir. Ülkeler genel olarak ele alındığında 2008 küresel krizinden ve COVID-19 salgınından sonra bütçe açıklarının arttığı, ülkeler genel olarak bütçe açığı verdiği söylenebilir. Maastricht kriterleri incelendiğinde ülkelerinin genelinin bütçe açığının %3’ün altında olması şartını sağladığı söylenebilir.

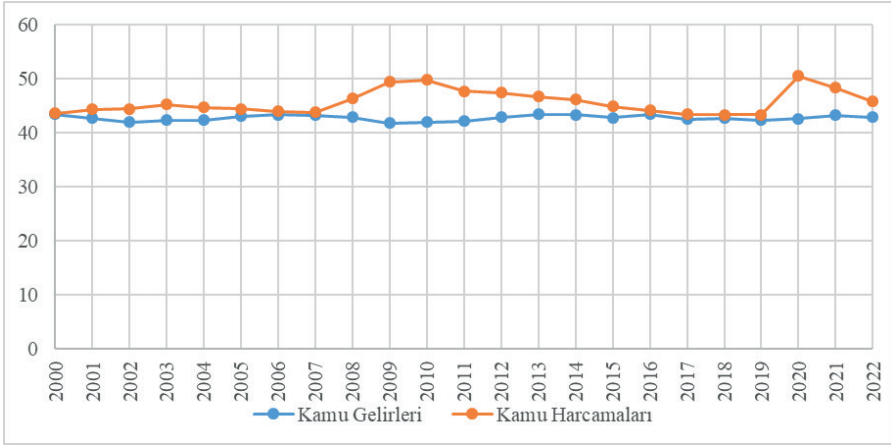
Grafik 7: Dünyada Faiz Dışı Dengesi/GSYİH Oranı (%)



Kaynak: IMF Veri Tabanı.

Grafik 7'de Türkiye'nin 2000-2022 yılları arasında faiz dışı denge oranı gayrisafi yurtiçi hasılaya oranlanarak seçili ülkeler açısından sunulmaktadır. İrlanda 2010 yılında %10 oranında faiz dışı açık vermektedir. İrlanda'nın aksine İzlanda ise incelenen yıllarda genel olarak faiz dışı fazla vermektedir. Özellikle yüksek borç stoku olan ülkelerde maliye politikasının faiz dışı fazla verilmesi önemlidir. Seçili ülkelerde 2008 küresel krizi ve COVID-19 salgınının etkisiyle faiz dışı açık verdikleri gözlemlenmektedir.

*Grafik 8: Dünyada Kamu Gelirleri ve Kamu Harcamaları /GSYİH Oranı*



*Kaynak: IMF Veri Tabanı.*

Grafik 8'de seçili ülkelerin<sup>2</sup> kamu gelirleri ve kamu harcamaları GSYİH'ye oranla ortalama olarak yer almaktadır. 2000-2022 yıllarını kapsayan Grafik'te kamu harcamalarının kamu gelirlerinden fazla olduğu söylenebilir. 2008 küresel krizi ve COVID-19 salgınında kamu harcamalarındaki artış dikkat çekmektedir.

## Sonuç ve Değerlendirme

Çalışma kapsamında ele alınan ve mali kural göstergelerinden olan kamu borcu, bütçe dengesi, faiz dışı denge ve kamu gelirleri ile harcamaları GSYİH'ye oranla incelendiğinde farklı yıllarda dalgalanmaların olduğu görülmektedir. Kamu borcu/GSYİH oranının %60'ın altında olması Maastricht kriterleri açısından arzu edilebilirdir. Nitekim Türkiye'de 2004 yılından sonra bu kriterin sağlandığı söylenebilir. Seçili ülkeler açısından

2 ABD, Almanya, Avusturya, Belçika, Birleşik Krallık, Çekya, Danimarka, Fransa, Kanada, İrlanda, İspanya, İsveç, İtalya, İzlanda, Polonya, Portekiz, Romanya, Yunanistan.

ise Yunanistan, İtalya, İrlanda, İzlanda ve Portekiz 2008 küresel krizinden sonra borç krizine sürüklendiği söylenebilir. Bu bağlamda bu ülkelerin mali kuraldan uzaklaştığı belirtilebilir.

Ülkelerin bütçe dengeleri incelendiğinde Maastrich kriterinin (%3'ün altında olması) Türkiye açısından 2004'ten sonra sağlandığı ancak 2008 küresel krizi ve 6 Şubat 2023 Kahramanmaraş depremleriyle bütçe disiplininin zaman zaman uzaklaştığı gözlemlenmektedir. Dünyada bütçenin gidişatı ele alındığında, İrlanda ve Yunanistan'ın 2008 küresel krizinden sonra yüksek bütçe açıklarıyla yüzleştiği görülmektedir. Nitekim diğer seçili ülkelerde de 2008 krizinin ve COVID-19 salgını sebebiyle bütçe disiplininin uzaklaştığı söylenebilir.

Kamu gelirlerinin faizler dışında kamu harcamalarını karşıladıktan sonra kalan kısmını ifade eden faiz dışı fazla, Türkiye'de 2017'den itibaren terk edilmiş, bu yıldan itibaren faiz dışı açık verdiği görülmüştür. Dünya açısından da konjonktür dönemlerinde faiz dışı açık verildiği söylenebilir.

Kamu gelirleri ile kamu harcamaları ilişkisi incelendiğinde hem Türkiye'de hem de seçili ülkeler incelendiğinde kamu harcamalarının, gelirlerin üzerinde olduğu görülmektedir. Ayrıca seçili ülkelerde kamu harcamalarının GSYİH'ye oranla Türkiye'den daha fazla olduğu söylenebilir. Bu durum, kamunun rolünün Türkiye'de daha düşük olduğuna yönelik yorum yapılmasını sağlamaktadır. Kamu harcamaları ile ilgili diğer bir nokta ise 2008 küresel krizinde hem Türkiye'de hem de seçili ülkelerde bir artış olduğudur. Ancak COVID-19 salgının etkisiyle dünya genelinde artan kamu harcamaları, Türkiye'de azalma eğilimine girmiştir. Son olarak kamu harcamaları Türkiye'de incelenen yıllarda %35 bandında iken dünyada %45 bandında olduğunu gözler önüne sermektedir. Bu durum Türkiye'de kamunun diğer ülkelerden daha sınırlı bir boyutunun olduğunu göstermektedir.

Mali kural, devletlerin uyguladığı makroekonomik politikaları düzenleme açısından önem arz etmektedir. Türkiye'nin de yıllar itibarıyla, bütçe dengesi, kamu gelir ve giderleri, faiz dışı fazla vermesi, kamu borcu incelendiğinde daha kurallı mali politikalara ihtiyaç duyduğu görülmektedir. Fakat bu politikalar, Avrupa Birliği ülkeleri başta olmak üzere bazı ülkelerin diğer ülkelerin özgürlüklerini kısıtlayıcı bir hal aldığı dikkat edilmesi gerekmektedir.

Dünyanın 2020'li yıllardan itibaren yaşadığı COVID-19 salgını ve finansal istikrarsızlık, küreselleşme ile birlikte ülkeleri daha kırılgan hâle getirmektedir. Bu durum ülkelerin mali kuraldan sapmalarını beraberinde getirebilir. Bu sebeple kurallı maliye politikalarının uygulanması önem arz etmektedir.



## Kaynakça

- Abdulkadir, Işık ve Mustafa Sakal ve Metin Meriç (2010). “Anayasal İktisat Teorisi ve Mali Kurallar: Türkiye’de Uygulanabilirliği,” Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Cilt 15, Sayı 2, s.1-25.
- Adaçay, Funda Râna ve Hasan İslatince (2009); İktisadi Düşünceler Tarihi, Ekin Basım Yayın Dağıtım, Bursa.
- Aktan, Coşkun Can (2011). “Kurumsal Maliye Politikası ve Mali Kurallar (Ekonomi Politikası Yönetiminde Anayasal ve Yasal Mali Kurallar),” Çimento Endüstri İşverenleri Sendikası, Makale 1, s.4-13.
- Ataç, Beyhan (2013). Maliye Politikası Gelişimi, Amaçları, Araçları ve Uygulama Sorunları, Turhan Kitabevi, 10. Baskı, Ankara.
- Buchanan, J.M. (1978). “From Private Preferences to Public Philosophy: The Development of Public Choice,” The Economics of Politics, IEA Readings, London.
- Debrun, Xavier ve Natan Epstein ve Steven Symansky (2008). “A New Fiscal Rule: Should Israel “Go Swiss?”, International Monetary Fund Working Paper /8/87, s. 1-27.
- Demir, Murat, ve Mahmut İnan (2011). “Türkiye’de Mali Kural,” Gazi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, Cilt 13, Sayı 2, s. 25-66.
- Fiess, Norbert (2002). “Chile’s fiscal rule”, World Bank, [https://www.researchgate.net/publication/4897513\\_Chile%27s\\_Fiscal\\_Rule](https://www.researchgate.net/publication/4897513_Chile%27s_Fiscal_Rule)
- Friedman, Milton ve Rose D. Friedman (1980). “Free to Choose: A Personal Statement,” New York, NY: Harcourt Brace Jovanovich.
- Gwartney, J.D. ve R.E. Wagner (1988). “Public Choice and the Conduct of Representative Government,” Public Soice and Constitutional Economics, JAI Press, s. 3-28.
- Hayek, FA (1973). “Law, Legislation and Liberty,” Routledge, Cilt I, London.
- Hemming, Richard (2003). “Policies to Promote Fiscal Discipline,” Fiscal Affairs Department, IMF, s. 1-19.
- Işık, Abdulkadir, & Meriç, Metin (2009). AB’de Kamu Yatırımlarının Finansmanında “Altın Kural”. Ege Akademik Bakış Dergisi, 9(4), 1591-1603.
- Kennedy, Suzanne ve Janine Robbins ve François Delorme (2001). “The Role of Fiscal Rules in Determining Fiscal Performance,” Department of Finance Working Paper, s. 237-266.
- Kopits, George ve Steven Symansky (1998). “Fiscal Policy Rules,” International Monetary Fund, Occasional Paper, Sayı 162, s. 1-40.
- Niskanen, William A. (1971). “Bureaucracy and Representative Government,” Adivison of Transaction Publishers, s. 1-133.

- Oktayer, Asuman (2010). “Türkiye’de Bütçe Açığı, Para Arzı ve Enflasyon İlişkisi,” *Maliye Dergisi*, Sayı 158, s.431–447.
- Savaş, Vural (2000). *İktisatın Tarihi*, Siyasal Kitabevi, 4. Baskı, Ankara.
- Şen, Hüseyin, İsa Sağbaş ve Abdullah Keskin (2010). “Türkiye’de Mali Sürdürülebilirliğin Analizi: 1975-2007,” *Maliye Dergisi*, Sayı 158, s. 103-123.
- Yılmaz, Binhan Elif (2013). *Küresel Krizin Avrupa’da Borç Çıkmanın’na Dönüşümü*, İstanbul: Derin Yayınları.
- Karaer, Abdullah (2022). *Yerel Yönetimlerde Mali Kural Uygulamaları ve Türkiye İncelemesi*. *Maliye Dergisi*, 182, 179-208.
- Smith, A. (1776). *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. Londra.
- Keynes, John Maynard (1936). *The General Theory of Employment, Interest and Money*. London: Macmillan.