



Ulusal Sosyal Araştırmalar Dergisi
The Journal of International Social Research
Cilt: 10 Sayı: 51 Volume: 10 Issue: 51
Ağustos 2017 August 2017
www.sosyalarastirmalar.com Issn: 1307-9581
Doi Number: <http://dx.doi.org/10.17719/jisr.2017.1836>

**KÜRESEL KRİZİN MALİ KURAL UYGULAMALARINA ETKİSİ: SEÇİLMİŞ ÜLKE ÖRNEKLERİ
AÇISINDAN BİR İNCELEME**
**EFFECT OF GLOBAL CRISIS ON FISCAL RULE IMPLEMENTATIONS: AN ANALYSIS OF SELECTED
COUNTRIES EXAMPLES**

Mehtap KARAYAZI*

Öz

2008 küresel krizi savaş dönemleri ve Büyük Depresyon hariç olmak üzere son yüzyılın en şiddetli krizi olmuştur. Bu etkinin önemli bir nedeni şüphesiz ki 1990'lı yıllardan sonra artan finansal liberalizasyon süreci ve ülkelerin finansal sisteminin birbirleriyle olan etkileşimi olmuştur. Küresel kriz çoğu ülkenin makroekonomik göstergelerini olumsuz yönde etkilerken, para ve maliye politikası tercihlerinde de bazı değişikliklere yol açmıştır. 1970'li yıllardan sonra gündeme gelen ve 1990'lı yıllardan sonra yaygınlaşan mali kurallar, makroekonomik istikrarı sağlamak ve mali disiplini tesis etmek amacıyla mali göstergelere getirilen sayısal kısıtlamalardır. Peki, küresel kriz sürecinde mali kural uygulamalarında ne gibi değişiklikler olmuştur? Kriz döneminde, ülkelerin borç oranları ve bütçe açıkları artış eğiliminde olduğundan mali kuralların öngördüğü limitlerden bazı sapmalar gerçekleşmiştir. Bunu telafi etmek amacıyla bazı ülkeler mali kurallarını revize ederken, bazı ülkeler mali kural uygulamalarını durdurmuş, bazı ülkeler ise mevcut kurallara ek veya ilk kez olmak üzere yeni kurallar uygulamaya başlamışlardır.

Anahtar Kelimeler: Mali Kurallar, Maliye Politikası, Küresel Kriz, Borç Krizi.

Abstract

The 2008 global economic crisis has been the most severe crisis of the last century, except for the war periods and the Great Depression. An important reason for this effect undoubtedly is the financial liberalization process and increasing interaction between the financial system of countries since the 1990s. While the global crisis has adversely affected the macroeconomic indicators of many countries it has also led to changes in monetary and fiscal policy preferences. The fiscal rules that came to the fore after the 1970s and became widespread after the 1990s are numerical constraints imposed on financial indicators to ensure macroeconomic stability and fiscal discipline. So what changes have been made in fiscal rule implementations during the global crisis? During the crisis period as the debt ratios and budget deficits of the countries were on the increase trend, some deviations from the limits defined by the fiscal rules were realized. In order to compensate for this, while some countries have revised their fiscal rules, some countries have stopped implementing fiscal rules, and some countries have begun implementing new rules for the first time or additionally to existing rules.

Keywords: Fiscal Rules, Fiscal Policy, Global Crisis, Debt Crisis.

1. Giriş

1990'lı yıllar küreselleşmenin hız kazandığı ve birçok alanda kendini hissettirdiği yıllar olmuştur. Küreselleşme ile ekonomik krizlerin yapısı ve etkisi değişmiş, krizlerin bulaşma ve yayılma özelliği de son derece hızlı hale gelmiştir. Bu bağlamda son 30 yılda hem krizlerin sıklığı hem de şiddeti artmıştır. Bu etkiye neden olan başlıca unsurlar; teknolojik gelişim, buna bağlı olarak hızla artan ve her alanda kendini gösteren iletişim ve uluslararası piyasaların birbiriyle olan yakın bağı olarak sayılabilir (Şen ve Kaya, 2015: 72). 1990'lı yıllardan itibaren yaşanan krizleri genel olarak değerlendirdiğimizde 1990'lı yıllardaki krizlerin daha çok gelişmekte olan ülkelerde yaşandığı görülmektedir. Bunda, gelişmekte olan ülkelerdeki kurumsal ve finansal altyapının zayıf olması ve söz konusu ülkelerin rekabet gücünün düşük olması etkindir. 2000'li yıllarda yaşanan krizler ise daha çok gelişmiş ülkelerde ortaya çıkmış ve yine birçok gelişmiş başka ülkeyi etkisi altına almıştır (Erarslan ve Timurtaş, 2015: 20). Bu kapsamda, ABD'de ortaya çıkan ve sonrasında AB ülkelerine sıçrayan 2008 küresel krizi, son yılların en şiddetli krizi olmuştur.

Küresel kriz birçok ülkenin makroekonomik göstergelerini olumsuz etkilemiş, dünya ortalama büyüme oranları düşmüş, ticaret hacmi özellikle 2008-2009 döneminde önemli ölçüde daralmıştır. Kriz, ülkelerin makroekonomik göstergelerinde olumsuz etkilere neden olurken, para ve maliye politikası uygulamalarında da değişikliklere neden olmuştur. Bu etkilerin bir kısmı da ülkelerin maliye politikaları çerçevesinde uygulanan mali kurallar üzerinde kendisini göstermiştir. Mali kurallar, 1970'li yıllarda, takdiri maliye politikalarına yönelik eleştiriler sonucu gündeme gelen ve 1990'lı yıllardan sonra yaygınlaşan, makroekonomik istikrarı sağlamak ve mali disiplini sürdürmek amacıyla bütçe dengesi, borç oranı, kamu

* Doktora Öğrencisi, Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi, mehtapkarayazi@gmail.com



harcamaları ve kamu gelirleri üzerine getirilen sayısal kısıtlamalar ya da hedeflerdir. Mali kurallar söz konusu mali göstergeler üzerine sınırlandırmalar getirirken, küresel kriz bu göstergeler üzerinde negatif etkilere yol açmıştır. Kriz sürecinde ülkelerin borç miktarları artmış ve bütçe dengeleri bozulmuş, dolayısıyla mali kurallar ile belirlenen hedeflerden sapmalar olmuştur. Bu durumda mali kurallara ilişkin ne gibi düzenlemeler yapılmıştır?

Bu çalışmada, bu soruya cevap olması bakımından küresel kriz sürecinde mali kural uygulamalarında ne gibi değişiklikler olduğu incelenecektir. Bu amaçla çalışmada mali kuralların kavramsal çerçevesi açıklandıktan sonra, küresel krize ilişkin genel bir değerlendirme yapılacak ve sonrasında küresel krizle birlikte ülkelerin mali kurallara ilişkin tercihleri incelenecektir.

2.Mali Kurallar

Mali kurallar, Keynesyen politikalarla birlikte takdiri politikaların eleştirilmeye başlandığı 1970'lerden sonra, gelişmiş ve gelişmekte olan pek çok ülkenin mali yapılarında görülen bozulmalar karşısında, yasal ve anayasal yollarla mali disiplini ve makroekonomik istikrarı sağlamak üzere ortaya çıkmış ve yaygınlaşmıştır. Parasal ve döviz kurlarına ilişkin kurallara göre daha karmaşık ve değişken olan mali kurallar, gözettikleri hedefler, kurumsal içerikler ve uygulama yöntemleri açısından ülkelerin sistemlerine göre farklılaşabilmektedirler (Hürçan, 1999: 28; Kopits ve Symansky, 1998: 6).

Mali kurallar genel olarak, maliye politikası araçlarının kullanımına ilişkin sayısal sınırlamalar şeklinde tanımlanmakla birlikte, sayısal sınırlamaların ötesinde bir takım kurumsal ve ilkesel düzenlemeleri de içermektedir. Bu bağlamda literatürde mali kurallara ilişkin birçok tanım bulunmaktadır. Bu tanımlardan bazıları tablodaki gibidir.

Tablo 1: Mali Kurallara İlişkin Literatürde Yer Alan Bazı Tanımlar

Kopits ve Symansky (1998)	Mali kurallar, mali performansın özet göstergesi olarak kabul edilen bütçe açıkları, borç oranları ya da tamamlayıcısı bir değişken üzerine getirilen daimi kısıtlamalardır. Bu kısıtlamalar, sayısal bir üst limit veya mali çıktı göstergelerinin milli gelire oranı üzerine getirilen sayısal sınırlamalar şeklinde olabilir.
IMF (2017)	Mali kurallar, bütçe toplamlarına getirilen sayısal sınırlamalar aracılığıyla maliye politikası üzerine getirilen kalıcı sınırlamalardır. Mali kurallar tipik olarak mali sürdürülebilirliği sağlamak için aşırı harcamaları baskılamayı amaçlar.
EC (2017)	Mali kurallar, bütçe toplamlarına ilişkin kalıcı olarak belirlenen sayısal hedeflerdir. Bu hedefler bütçe dengesi, borç, harcama ve gelir gibi değişkenlere yöneliktir.
Hallerberg vd. (2004)	Mali kurallar, bütçe ile ilgili karar verme ve uygulama süreçlerini yönlendiren davranışsal veya yasal normlardır ve politik bildirimler, çok yıllık bütçe planları ve bütçeyle ilgili yasal düzenlemeler gibi çeşitli biçimlerde ortaya çıkabilirler.
Halac ve Yared (2015)	Mali kurallar, kısıtlama ya da esneklik arasında bir tercihtir. Mali kurallar bir yandan ileriye dönük verilen taahhütler aracılığıyla politika yapımcıların aşırı harcama ve borçlanma güdülerini sınırlarken, diğer yandan esneklikleri azalttığı için olası negatif şoklar ve kırılabilirlikler karşısında hükümetin elini bağlayabilir.

Kaynak: İlgili literatürlerden derlenmiştir.

Genel olarak mali göstergelere ilişkin sayısal kısıtlamalar olarak tanımlanan ve aynı zamanda bütçe sürecine ilişkin düzenlemeleri içeren prosedürel kuralları da içeren mali kuralların etkin olabilmesi için gerekli olan bazı özellikler vardır. Bunlar; şeffaflık, iyi tanımlama, basitlik, esneklik, yasal dayanak, uygulanabilirlik, diğer politikalara uyum, izlenebilirlik ve denetlenebilirlik olarak özetlenebilir (Kopits ve Symansky, 1998: 1).

Mali kurallar anayasa, yasa, uluslararası anlaşma ya da politik taahhütler ve koalisyon anlaşması gibi çeşitli hukuki dayanaklarla uygulanırlar. Yasal dayanaklar gelenekler, yasal teamüller veya kural koyucu nitelikte çok taraflı anlaşmalar ile belirlenebilmektedir. Anayasal düzenlemelerin yasa veya politika tedbirlerine göre daha bağlayıcı olması beklenirken, uygulamada yasa veya politika tedbirlerinin, anayasal düzenlemelerle eşit düzeyde veya daha fazla bağlayıcı olduğu görülmektedir (Kopits ve Symansky, 1998: 8). Bazı ülkelerde ise birden çok yasal dayanağa bağlı kalınarak uygulanmaktadır. Örneğin; Almanya, hem üyesi olduğu AB'nin İstikrar ve Büyüme Paketi hükümlerine bağlı olarak, hem de kendi çıkardığı kanunlara bağlı olarak harcama, bütçe açıkları ve borç oranlarıyla ilgili kısıtlamalar getiren kuralları uygulamaktadır (Halac ve Yared, 2015: 1). Mali kurallar kapsam olarak da ülkelere göre farklılık göstermektedir. Bazı ülkeler mali kuralları ulusal düzeyde uygularken bazıları bölgesel ve yerel düzeyde uygulamaktadır. AB'de olduğu gibi, birlik üyeleri AB hükümleri gereğince belirlenen kuralları uygularken, bazı ülkeler ek olarak ulusal düzeyde çıkardıkları kanunlarla da mali kuralları uygulamaktadırlar.



Mali kurallar sayısal mali kurallar ve sayısal olmayan (prosedürel) mali kurallar olarak iki ikiye gruba ayrılmaktadır.

Sayısal mali kurallar; bütçe kuralı, borç kuralı, harcama kuralı ve gelir kuralı olmak üzere dörde ayrılır (Kopits ve Symansky, 1998:2; Pierro, 2011: 27-28).

Bütçe kuralı, bütçenin denkliliği yada bütçe açıklarına limit/hedef belirleme şeklinde düzenlenmektedir. Mali kurallar arasında en yaygın biçimde uygulananı bütçe kuralıdır. Borç kuralı, devletin yurtdışı piyasalardan ve merkez bankasından borçlanmasının yasaklanması, bu tür borçların kamu gelir ve giderlerinin belirli bir yüzdesi ile sınırlandırılması ve toplam borç stokunun GSYH'ye oranına ilişkin sınırlama getirilmesi şeklinde olabilmektedir. Harcama kuralı, nominal veya reel harcamaların büyüme oranına sınırlama getirilmesi ya da bu tür harcamalara üst sınır belirlenmesi şeklinde düzenlenmektedir. Kamu harcamalarının hükümetin öncelikleri doğrultusunda gerçekleştirilmesini hedefleyen bu kurallar, kamu kesiminin ekonomideki payının büyümesini önleyici rolde oynamaktadırlar. Gelir kuralı, gelir miktarı üzerine tavan ya da taban oranları belirlenmesi şeklinde uygulanabilmektedir. Bütçe ve borç kurallarının öncelikli amacı mali disiplini sağlamakken, harcama ve gelir kuralları aşırı vergi yükünün engellenmesi, belirli vergi türlerinin veya harcama eğilimlerinin tanımlanması, maliye politikasının dönemsel etkilerinin sınırlandırılması gibi konulara odaklanmaktadır. Gelir kuralı aynı zamanda beklenenden yüksek gelirlerin kullanımını düzenlemeyi ya da sınırlamayı amaçlar. 2015 yılı itibarıyla sayısal mali kural uygulayan ülkeler incelendiğinde, bütçe kuralı ve borç kuralının en çok tercih edilen mali kural türleri olduğu görülmektedir (IMF, Fiscal Rules Dataset 1985-2015).

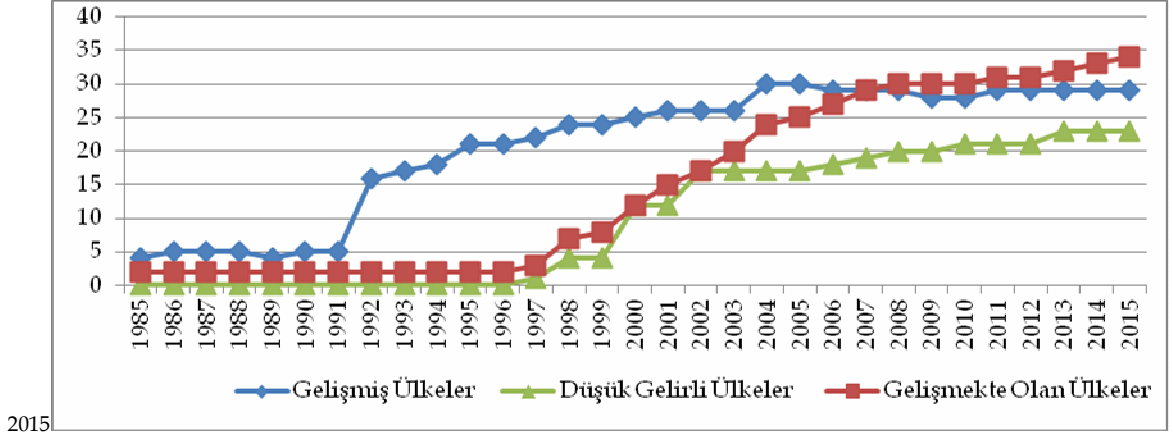
Prosedürel kurallar, bütçe sürecinin hazırlanmasından, kabul edilmesine, uygulanmasına ve denetimine kadar bütün aşamalarını kapsayan düzenlemeler bütünüdür. Prosedürel kurallar, kurala dayalı maliye politikasının işleyişi için gereken kurumsal altyapıyı destekleyen bir görünüm çizmektedir (Kopits, 2007: 12). Bu çerçevede kuralların başarılı olabilmesi için şeffaflık, hesap verebilirlik, çok yıllık bütçeleme gibi ilkelere sadık kalmaları önem arz etmektedir. Mali kurallar tasarlanırken kurallara uyumu ve kuralların etkinliklerini arttırmak için bir takım mekanizmaların kuralların tasarımına dahil edilmesi gerekmektedir. Bu mekanizmalar; kaçış hükümleri, denetim ve yaptırım mekanizmaları, bağımsız kurumlar olarak sıralanabilir.

Mali kurallar makroekonomik istikrarı sağlamak, mali sürdürülebilirliği sağlamak, siyasi popülizmi engellemek ve uygulanan politikaların güvenilirliğini sağlamak, maliye politikasının etkinliğini arttırmak, bütçeleme sürecinde kaynaklanan sorunları azaltmak gibi nedenlerle uygulamaya konulmaktadır.

Mali kuralların ortaya çıkış sürecini incelediğimizde, geçmişinin bir asır eskiye kadar uzandığı görülmektedir. Bu sürecin ilk aşaması, bazı federal sistemlerdeki alt yönetimlerin uyguladıkları altın kural uygulamasıdır. Altın kural, hükümetin sadece yatırımları finanse edebilmek amacıyla borçlanmasına izin verirken, cari harcamalar için borçlanamayacağı ve bu harcamaların sadece vergi ve diğer gelirler aracılığıyla finanse edilebileceği ilkesine dayanır. Altın kural çerçevesinde, 19. yy'ın ortalarından itibaren ABD'deki çoğu eyalette ve 1920'li yıllardan beri İsviçre'deki çeşitli kantonlarda bütçe dengesini koruyucu yükümlülükler kabul edilmiştir. İkinci aşama, İkinci Dünya Savaşından sonra Almanya, İtalya, Hollanda gibi bazı sanayileşmiş ülkelerin para programlarını içeren istikrar programlarına destek olarak denk bütçe kurallarını getirmeleri şeklinde ortaya çıkmıştır. Üçüncü aşama ise, Yeni Zelanda'nın 1994 yılındaki Mali Sorumluluk Kanunu ile birlikte başlamıştır. Yeni Zelanda' da ki Mali Sorumluluk Kanunu 3 yıllık ve 10 yıllık hedefler bazında, bütçe ve borçlanma göstergeleri üzerine milli gelire oran cinsinden kısıtlamalar getirmiştir (Kopits, 2001: 4-5). Bu kanunun ardından birçok gelişmiş ve gelişmekte olan ülkede mali kural uygulamaları yaygın şekilde uygulanmaya başlamıştır.

Bu konuda geniş bir veri tabanı sunan IMF'in verilerine göre 1985 yılından 2015 yılına kadar toplam 96 ülke mali kurallardan biri ya da birkaçını uygulamıştır. Şekil 1'de 1985-2015 yılları arasında, mali kural uygulayan ülkelerin gelişimi, farklı gelişmişlik seviyesine göre ayrılmış ülke grupları halinde gösterilmektedir. Mali kurallar, şekilde de görüldüğü gibi gelişmiş ülkelerde daha önce uygulanmaya başlanmıştır. Bu gelişim 1990 sonrası gelişmiş ülkelerde öncelikli olmak üzere, 1995 sonrası da gelişmekte olan ülkelerde belirgin şekilde artış eğilimine girmiştir.

Şekil 1: Mali Kuralların Ülke Gelişmişliklerine Göre Gelişimi 1985-



Kaynak: IMF Fiscal Rules Dataset 1985-2015 verilerinden derlenmiştir.

<http://www.imf.org/external/datamapper/fiscalrules/matrix/matrix.htm> (Erişim: 11.05.2017)

IMF verilerine göre 1985 yılında mali kural uygulayan ilk ülkeler Avustralya, Almanya, Japonya, Singapur, Malezya ve Endonezya olmuştur. Bazı ülkeler bu tarihten önce de çoğunlukla altın kural ve benzeri formlarda mali kurallar uygulamışlardır. Avustralya'da açık hedeflere sahip mali kurallar ilk olarak 1985-1988 dönemi için merkezi hükümet kapsamında vergi ve harcama artışını kısıtlayan kurallar ile bütçe açığını azaltmayı hedefleyen bütçe dengesi kuralları şeklinde, politik taahhütler verilerek uygulanmıştır. Almanya'nın mali kural ile olan geçmişi 1969 yılında anayasaya eklenen ve yatırım harcamalarına izin veren (altın kural benzeri) denk bütçe kuralına kadar uzanmaktadır. Bu kural federal yönetim bütçesinin tamamına uygulanacak şekilde tasarlanmıştır. 1985 yılında uygulanmaya başlanan harcama kuralı politik taahhüt, bütçe dengesi kuralı ise anayasal olarak uygulanmaktadır. Almanya'da o dönemki mali kurallar hem merkezi yönetim hem de yerel yönetimler seviyesindedir. Almanya'da ki harcama kuralına göre harcamaların artış hızı gelirdeki artıştan fazla olamaz. Bu doğrultuda 2008'e kadar harcamaların ortalama artış oranı %1 olarak gerçekleşmiştir. Almanya harcama kuralını 2015 yılına kadar 2010-2011 yılları hariç olmak üzere diğer tüm yıllarda, bütçe dengesi kuralını ise 1985'den bu yana kesintisiz olarak uygulamaktadır. Ek olarak 1992'den beri AB üyeliği gereği uluslar üstü seviyede borç kuralını da uygulamaktadır. Singapur 1965'den beri anayasal olarak ve merkezi hükümet seviyesinde bütçe dengesi kuralını uygulamaktadır. Yine 1991'den bu yana harcamalarına kısıtlama getirerek anayasal dayanakla harcama kuralını uygulamaktadır. Malezya 1959'dan beri bütçe kuralı olarak altın kuralı ve borç kuralını uygulamaktadır. Endonezya 1985 yılından bu yana hem genel hem de bölgesel yönetimlerde koalisyon anlaşması ile bütçe kuralını uygulamıştır ve bütçe açıkları GSYH'nin % 3 ile kısıtlanmıştır. 2004 yılında ise borç oranlarını GSYH'nin %60'ını aşamayacağı şeklinde kısıtlamıştır. Japonya 1947 yılından beri altın kuralı uygulamakla birlikte, 2006-2008 ve 2010-2012 yılları arasında da harcama kuralı uygulamıştır (Lledo vd., 2017: 11-67).

3. Küresel Kriz

2008 yılında ABD'de başlayan ve hızlı bir şekilde tüm dünyaya yayılan ekonomik kriz, küreselleşmenin, entegre ekonomilerin ve kapitalist sistemin önemli bir sorunu olmuştur. ABD'de 2000'li yılların başından itibaren görülen düşük faiz oranları, düşük enflasyon oranları ve parasal genişlemeler sonucunda ekonomik göstergelerin olumlu seyri, makroekonomik istikrarın sağlanmasına ve ABD Merkez Bankası FED'e olan güvenin artmasına neden olmuştur. Bu güven ortamı yatırımcıların riskleri göz ardı etmelerine ve konut kredisi (mortgage) verirken risk değerlendirmelerinde yeterince hassas davranmamalarına yol açmıştır. Bu gidişat doğrultusunda, 2007 yılının Ağustos ayında ABD'nin konut piyasasında ortaya çıkan sorunlar sonucu finansal kuruluşların büyük zararlar açıklaması, tüm dünyayı etkisi altına alan finansal bir krize dönüşmüştür. ABD ve bazı gelişmiş ülkelerin merkez bankaları piyasalardaki sıkışıklığı gidermek adına eş güdümlü olarak piyasalara yüklü miktarlarda para finanse etmişlerdir. Fakat alınan önlemler ve uygulamalar yeterli gelmemiş ve bazı bankalar batmış, bazı finans kurumları ve şirketler değer kaybetmiştir. Bu süreçte kriz, aşırı riskli varlık ticareti kanalı, ticaret kanalı, kredi kanalı, belirsizlik ve güven eksikliği nedenleriyle diğer ülkelere de sıçrayarak hem finansal hem de reel sektörleri etkisi altına almıştır. ABD'de mortgage krizi olarak başlayan finansal kriz, 2009 yılında ekonomik yapısı zayıf olan AB ülkelerini de etkisi altına alarak küresel bir nitelik kazanmıştır (Erarslan ve Timurtaş, 2015: 19). Krizin etkisiyle tüm dünyada makroekonomik göstergeler olumsuz etkilere maruz kalmıştır. Tablo 2'de görüldüğü gibi krizin başlaması ardından 2008 yılında GSYH'ye oranla %3 olan dünya büyüme oranı 2009 yılında negatife düşerek %-0,1 olarak gerçekleşmiştir. Aynı zamanda dünya ticaret hacmi de bu



olumsuz gelişmelerden ciddi şekilde etkilenmiştir. Ticaret artış hızı krizin şiddetinin en yüksek olduğu 2008-2009 döneminde sert bir şekilde düşmüştür. 2007 yılında %8,1 olan ticaret artış hızı 2008 yılında yaklaşık 5 puan azalarak %3,2 oranında gerçekleşmiştir. Ancak 2009 yılında çok sert bir düşüşle negatife düşerek %-10,4 olarak gerçekleşmiştir.

Tablo 2: Küresel Kriz Sürecinde Dünya'da Makro Ekonomik Göstergeler

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Büyüme	5,6	3	-0,1	5,4	4,2	3,5	3,4	3,4	3,5	3,1
Enflasyon	5,2	4,6	3,2	4,3	4,7	3,9	3,3	2,9	2,8	3,1
Ticaret artışı	8,1	3,2	-10,4	12,4	7	2,6	3,6	3,6	2,6	2,2

Kaynak: IMF World Economic Outlook Database, April 2017 verilerinden derlenmiştir.
<https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2017/01/weodata/index.aspx>,(Erişim:02.05.2017)

Küresel kriz sonrası ekonomiyi toparlamak üzere alınan tedbirler kapsamında, başta ABD'de olmak üzere tercih edilen politika, faiz politikası ve likidite desteği sağlanması şeklinde uygulanan para politikası olmuştur. Bu süreçte ABD Merkez Bankası Ağustos 2007'de başlayan finansal dalgaların etkilerini en aza indirmek ve finansal istikrarı sağlamak için bir dizi likidite arttırıcı işlem yapmıştır. Açık piyasa işlemleri, vadeli ihale kolaylığı, vadeli menkul kıymet borç verme kolaylığı ve piyasa yapıcılığı kredi kolaylığı gibi spesifik piyasa araçları ile piyasaya likidite sunmuştur. Maliye politikası ise para politikasını destekleyici yönde ve genişletici özellikte uygulanmıştır. Bu amaçla sunulan 150 milyar dolarlık ekonomik büyüme paketinin temel hedefi kısa dönemde harcama eğilimi yüksek olan kesimin tüketimini arttırarak yatırımları canlandırmak olmuştur. Bunun için kamu harcamaları yerine vergi indirimleri tercih edilmiş, tüketicinin kullanılabilir gelirini talebe dönüştürebilmesi için kişisel gelirini arttırma amacıyla dolaysız vergiler azaltılmış daha sonra gelirin harcamaya dönüşmesi için tüketim mallarının fiyatını düşürücü etki oluşturacak şekilde dolaylı vergiler de azaltılmıştır. Sonuçta artan talebe karşı üretimi teşvik etmek için yatırımcılara da vergi indirimleri ve vergi teşvikleri sağlanmıştır (Şimşek ve Altay, 2009: 17).Ancak uygulanan genişletici politikaların sonrasında kamu borçları ve bütçe açıkları yükselmiş ve 2010-2012 döneminde borçların azaltılması ve mali dengenin iyileştirilmesi için sıkı mali politikalar uygulanmıştır (Göker, 2014: 105).

4. Küresel Krizle Birlikte Değişen Mali Kurallar

Yukarıda belirttiğimiz gibi küresel kriz karşısında 2008 yılından itibaren ilk etapta uygulanan genişletici politikalar, aynı zamanda yeni riskleri de beraberinde getirmiştir. Maliye politikasının ekonominin tekrar canlanmasını sağlamak üzere gevşetilmesi, bütçe açıklarına ve borçlanmaya neden olmuştur. Tablo 3'de görüldüğü gibi krizin patlak verdiği 2008 yılındaki borç oranlarına baktığımızda gelişmiş ülkelerdeki (GÜ) borç oranının 2008 yılında %78,6 iken 2009 yılında bu oranın yaklaşık 13 puan artış gösterdiği ve %91,8 oranına yükseldiği görülmektedir. Bu artış kriz sonrası süreçte de devam ederek 2016 yılında %106,5 olarak gerçekleşmiştir. Gelişmekte olan ülkelerdeki (GOÜ) artış oranı ise gelişmiş ülkelere nispeten daha ılımlı düzeyde gerçekleşmiştir. 2008 yılında %33,7 olan borç oranları 2009 yılında %38,9'a yükselmiştir. Bu oran yıllar içerisinde yine artarak 2016 yılında %47,3 olarak gerçekleşmiştir. Avrupa Birliği (AB) ve Euro Bölgesi açısından da durum pek farklı olmamış ve kamu borçları 2007 yılından 2014 yılına kadar sürekli olarak artmıştır. AB'de 2007 yılında %57,9 olan borç stoku oranı 2008 yılında %62,3, 2009 yılında %72,6 ve 2016 yılına gelindiğinde %85,7 olarak gerçekleşmiştir. Euro Bölgesinde ise benzer bir eğilimle 2007 yılında %64,9 olan borç stoku oranları 2008 yılında %68,5, 2008 yılında yaklaşık 10 puanlık artışla %78,3 ve 2016 yılında %91,3 olarak gerçekleşmiştir. AB ve Euro Bölgesi açısından kamu borç oranlarını Maastricht Kriterleri çerçevesinde değerlendirdiğimizde %60 olarak belirlenen kriterin 2008 yılından bu yana hiçbir yıl gerçekleşmediği görülmektedir. Seçilmiş ülkelerin borç oranları açısından 2008-2009 yıllarındaki değişimi incelediğimizde Ekvator, Bulgaristan, Hindistan ve Namibya dışındaki tablodaki diğer ülkelerin tümünde borç oranlarının arttığı görülmektedir. Aynı zamanda tablodaki ülkeler çerçevesinde kamu borç stokunun en yüksek olduğu ülkelerin Japonya, Jamaika ve Yunanistan olduğu görülmektedir.



Tablo 3: Ülke Gruplarının ve Seçilmiş Ülkelerin Genel Yönetim Borç Stoku/GSYH %

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
GÜ	71,9	78,6	91,8	98,4	102,6	106,7	105,2	104,6	104,3	106,5
GOÜ	35,7	33,7	38,9	38,0	37,1	37,2	38,4	40,3	44,2	47,3
AB	57,9	62,3	72,6	78,4	81,3	85,2	87,2	88,0	86,7	85,7
Euro Bölgesi	64,9	68,5	78,3	84	86,7	91,4	93,6	94,4	92,5	91,3
Avustralya	9,6	11,7	16,7	20,4	24,1	27,7	30,7	34,2	37,6	41,0
Avusturya	65,1	68,8	80,0	82,7	82,5	82,0	81,3	84,4	85,5	83,8
Bulgaristan	17,5	14,7	14,5	14,0	14,4	16,6	17,1	26,4	25,6	27,8
Şili*	3,8	4,9	5,8	8,5	11,0	11,9	12,7	14,9	17,3	21,1
Kolombiya*	32,4	32,1	35,1	36,4	35,7	34,0	37,7	44,2	50,6	47,5
Danimarka	27,3	33,3	40,1	42,5	46,0	44,8	44,0	43,9	39,5	39,8
Ekvator*	21,3	16,7	13,5	13,3	14,2	13,5	16,4	19,6	22,6	29,2
Finlandiya	33,9	32,6	41,6	47,1	48,5	53,9	56,4	60,2	63,6	63,5
Almanya	63,6	65,1	72,5	80,9	78,7	79,9	77,4	74,8	71,1	67,6
Yunanistan	103,1	109,4	126,7	146,2	172,0	159,5	177,9	180,9	179,3	181,3
Macaristan*	65,5	71,5	77,8	80,4	80,6	78,2	76,5	75,6	74,6	74,1
İzlanda*	27,3	67,1	82,6	88,1	95	92,5	84,7	82,4	68,0	53,2
Hindistan	74	74,5	72,5	67,4	69,6	69,1	68,5	68,5	69,5	69,5
İsrail*	73	71,8	74,5	70,6	68,8	68,3	66,9	66,0	64,0	62,2
Jamaika	118,0	127	141,9	142	140,3	145,1	140,4	137,6	120,2	115,1
Japonya*	183,3	191,2	208,5	215,9	230,6	236,5	240,4	242,1	237,9	239,1
Meksika	37,5	42,8	43,9	42,2	43,1	43,1	46,3	49,4	53,7	58,0
Namibya	18,7	18,7	15,4	15,9	26,2	23,7	24,1	25,4	39,9	42,0
Panama*	49	42,5	41,2	40,2	37,2	35,7	34,9	37,0	38,7	39,1
Polonya	44,1	46,6	49,8	53,1	54,1	53,7	55,6	50,2	51,1	54,2
Rusya*	8	7,4	9,8	10,5	10,9	11,7	13	15,6	15,9	17,0
İngiltere	42	50,1	64,4	75,9	81,6	85,0	86,2	88	88,9	89,1
ABD*	64,6	73,6	86,9	95,6	99,9	103,3	105,3	105,2	105,6	107,3
Türkiye*	38,2	38,2	43,9	40,1	36,4	32,6	31,2	28,6	27,5	29

*Bu ülkelerin 2016 yılına ait verileri IMF tahminleridir.

Kaynak: IMF World Economic Outlook Database, April 2017 verilerinden derlenmiştir.

<https://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2017/01/weodata/index.aspx>, (Erişim:02.05.2017).

Bütçe dengesine ilişkin verilerin bulunduğu Tablo 4’de görüldüğü gibi, bütçe dengesinin de kamu borç stoklarındakine benzer şekilde krizin etkilerinin en bariz hissedildiği 2008-2009 yıllarında bütçe dengesi aleyhine değiştiği görülmektedir. Söz konusu verileri incelediğimizde gelişmiş ülkelerdeki ortalama bütçe dengesinin 2008 yılında %-3,8 iken, 2009 yılında %-8 oranına yükseldiği görülmektedir. Bütçe dengesine ilişkin bu eğilim gelişmiş ülkeler açısından krizden sonra iyileşme göstermiş ve yıllar boyunca düşerek bütçe açıkları 2016 yılında %2,8 olarak gerçekleşmiştir. Gelişmekte olan ülkelerde ise 2008 yılında %0,8 olan bütçe dengesi 2009 yılında %-3,7 olarak gerçekleşmiştir. Bu oran 2010-2013 arasında düşme eğilimindeyken, 2011 yılından itibaren tekrar artmaya başlamıştır. 2016 yılında bütçe dengesi kriz sürecinden daha kötü bir performans göstererek %-4,7 olarak gerçekleşmiştir. AB’de 2007 yılında %-0,8 olan bütçe dengesi 2008 yılında %-2,4, 2009 yılında %-6,5 ve 2016 yılında %-1,8 olarak gerçekleşmiştir. Euro Bölgesinde ise benzer bir eğilimle 2007 yılında %-0,6 olan bütçe dengesi 2008 yılında %-2,1, 2009 yılında %-6,2 ve 2016 yılında %-1,6 olarak gerçekleşmiştir. AB ve Euro Bölgesi açısından Maastricht kriterleri çerçevesinde %3 olarak belirlenen bütçe açığı referans değerinin, kriz döneminde belirgin şekilde aşıldığı görülmektedir. Bütçe dengesine ilişkin gelişmeleri genel olarak değerlendirdiğimizde 2008-2009 yıllarında tüm ülkelerde bütçe dengesinin bozulduğu ve bazı ülkelerde bütçe fazlası olarak gerçekleşen dengenin negatife döndüğü, bazı ülkelerde ise bütçe açıklarının daha da büyüdüğü görülmektedir. Örneğin Şili’de 2008 yılında %3,9 olan bütçe dengesi



2009 yılında negatife dönerek, %4,2 oranında bütçe açığı verilmiştir. Yunanistan'da ise 2008 yılında %-10,1 olan bütçe dengesi 2009 yılında daha da artarak %-15,1 olmuştur. Yunanistan, İzlanda, Hindistan, Japonya ve Jamaika kriz dönemlerinde diğer ülkelere kıyasla en yüksek bütçe açıklarına sahip ülkeler olarak öne çıkmaktadır.

Tablo 4: Ülke Gruplarının ve Seçilmiş Ülkelerin Bütçe Dengesi/GSYH %

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
GÜ	-1,2	-3,5	-8	-7,5	-6,1	-5,3	-3,6	-3,1	-2,6	-2,8
GOÜ	0,8	0,8	-3,7	-2,2	-0,9	-1	-1,6	-2,4	-4,4	-4,7
AB	-0,8	-2,4	-6,5	-6,3	-4,	-4,1	-3	-2,9	-2,3	-1,8
Euro Bölgesi	-0,6	-2,1	-6,2	-6,1	-4,2	-3,6	-2,9	-2,5	-2	-1,6
Avustralya	1,4	-1,1	-4,5	-5,1	-4,4	-3,4	-2,7	-2,9	-2,7	-2,7
Avusturya	-1,3	-1,5	-5,3	-4,4	-2,5	-2,2	-1,3	-2,7	-1,0	-1,4
Bulgaristan	3,0	2,7	-0,8	-3,7	-1,8	-0,4	-1,7	-3,6	-2,8	1,6
Şili*	7,9	3,9	-4,2	-0,3	1,4	0,6	-0,4	-1,4	-2,0	-2,8
Kolombiya*	-0,8	-0,2	-2,7	-3,2	-1,9	0,08	-0,8	-1,7	-3,4	-3,3
Danimarka	5	3,1	-2,7	-2,7	-2	-3,4	-1	1,4	-1,3	-1
Ekvator*	2,5	0,5	-3,5	-1,3	-0,1	-0,9	-4,5	-5,1	-5	-6,5
Finlandiya	5,1	4,1	-2,5	-2,6	-1,0	-2,1	-2,6	-3,1	-2,7	-1,9
Almanya	0,1	-0,1	-3,2	-4,2	-0,9	-0,03	-0,1	0,2	0,6	0,7
Yunanistan	-6,7	-10,1	-15,1	-11,1	-10,2	-6,5	-3,6	-4	-3,3	0
Macaristan*	-5,0	-3,6	-4,5	-4,5	-5,4	-2,3	-2,4	-2,2	-1,9	-1,8
İzlanda*	4,9	-13,0	-9,6	-9,7	-5,5	-3,7	-1,8	-0,06	-0,8	11,3
Hindistan	-4,5	-8,9	-9,5	-8,6	-8,3	-7,5	-6,9	-7,1	-7	-6,5
İsrail*	-0,6	-2,6	-5,5	-4	-3,4	-5	-4,1	-3,4	-2,6	-2,5
Jamaika*	-3,9	-7,5	-11,1	-6,3	-6,4	-4,0	0,1	-0,4	-0,2	-0,9
Japonya*	-2,7	-4,1	-9,7	-9,1	-9,0	-8,3	-7,6	-5,3	-3,5	-4,2
Meksika	-1,1	-0,8	-4,9	-3,9	-3,3	-3,7	-3,7	-4,5	-4,0	-2,8
Namibya	5,9	4,3	-0,1	-4,5	-6,6	-2,2	-3,2	-5,8	-8,1	-7,8
Panama*	3,2	0,3	-0,8	-1,7	-1,8	-1,4	-2,2	-3,2	-2,3	-2,2
Polonya	-1,8	-3,6	-7,3	-7,3	-4,8	-3,6	-4	-3,4	-2,5	-2,4
Rusya*	5,5	4,5	-5,8	-3,1	1,4	0,3	-1,1	-1	-3,3	-3,6
İngiltere	-2,7	-5,2	-10,1	-9,5	-7,5	-7,7	-5,5	-5,6	-4,3	-3,1
ABD*	-2,8	-6,6	-13,1	-10,	-9,5	-7,8	-4,4	-4	-3,4	-4,3
Türkiye*	-1,9	-2,6	-5,7	-2,8	-0,5	-1,5	-1,0	-1,6	-1,2	-2,2

*Bu ülkelerin 2016 yılına ait verileri IMF tahminleridir.

Kaynak: IMF World Economic Outlook Database, April 2017 verilerinden derlenmiştir.

<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2017/01/weodata/index.aspx> (Erişim: 02.05.2017).

Küresel krizin başlamasının ardından bazı ülkeler mali kural uygulamalarını durdurmuş, bazıları ise mali kurallara ilişkin hedeflerini revize etmiştir. Bu değişikliklerin nedeni olarak; küresel krizin yarattığı olumsuz etkilerin borç oranları, bütçe açıkları gibi mali göstergeler üzerinde getirilen hedeflerin aşılması ile kriz karşısında ülkelerin ekonomilerini tekrar canlandırmak üzere uygulayacakları politikalar için hareket alanlarını genişletme çabası gösterilebilir.

Bulgaristan 2009'da belirlenen hedeflerin aşılması nedeniyle harcama kuralına ilişkin uygulamaya 2010-2011 yıllarında ara vermiş, 2009-2012 yıllarında hedefleri revize etmiştir (European Commission, 2012: 95-96). Danimarka kamu harcamaları ve bütçe dengesi ile ilgili mali kurallarını revize etmiştir. Finlandiya 2007-2010 yılları arasında ulusal düzeydeki borç kuralı uygulamasını terk etmiş ve bütçe kuralına ilişkin düzenlemeler yapmıştır. İngiltere 2009 yılında bütçe kuralı ve borç kuralından geçici olarak ayrılmış ve 2010 yılında tekrar kural uygulamasına dönmüştür. İsrail harcama ve bütçe dengesine ilişkin hedeflerini güncelleştirilmiştir. Şili'de uygulanan bütçe kuralı 2008 ve 2009 yıllarında değiştirilmiş ve hedef aralıkları genişletilmiştir (Schaechter, 2012: 25). İzlanda'da 2004 yılından itibaren uygulanan ve harcamalara limit



koyan mali kural uygulaması 2004-2008 döneminde bazı zamanlar hedefi aşarak sapmaya uğramış ve küresel krizin ardından 2008 yılında durdurulmuştur. Hindistan'da mali kural uygulaması 2009 yılında askıya alınmıştır. Panama'da uygulanan ve daha önce askıya alınan bütçe kuralı ve borç kuralı 2009 yılında revize edilerek tekrar uygulanmaya başlanmıştır. Rusya'da uygulanan bütçe kuralı Nisan 2009'da küresel kriz nedeniyle durdurulmuş ve 2012 yılında resmen kaldırılmıştır. Almanya'da politik taahhütlerle ulusal ölçekte 1982 yılından itibaren uygulanan harcama kuralı 2010 yılında uygulamadan kaldırılmıştır. 2010-2011 yıllarında uygulanmayan harcama kuralı 2012 yılında mali sözleşme gereğince tekrar uygulanmaya başlamıştır (IMF, Fiscal Rules Dataset 1985-2015). Avusturya'da ekonomik kriz nedeniyle, bütçe kuralına ilişkin hedefler Mart 2011'de revize edilmiştir. Avusturya İstikrar Paketi kapsamında yapılan düzenleme ile mali kural çerçevesinin uygulanma mekanizması güçlendirilerek denetim mekanizmalarının rolünü arttırılmış ve yaptırım prosedürünün başlatılması kolaylaştırılmıştır. Aralık 2011'de tekrar revize edilen bütçe kuralı 2017'den itibaren geçerli olmak üzere federal düzeyde yapısal bütçe açığı hedefi belirlemiş ve bu oranın GSYH'nin %0,35'ini aşamayacağını kanun kapsamına almıştır (Lledo, 2017: 12).

Tablo 5: Küresel Kriz Sürecinde Mali Kuralları Durduran ve/veya Revize Eden Ülkeler

Ülkeler	Uygulamalar
Bulgaristan	Harcama oranının GSYH'nin %40'nun geçemeyeceği şeklindeki harcama kuralı, 2009'da belirlenen hedeflerin aşılması nedeniyle 2010-2011 yıllarında uygulanmamış ve bu kuralın uygulamasına ara verilmiştir. Bütçe kuralına ilişkin denk bütçe ve bütçe fazla hedefleri ise 2009 ve 2012 yıllarında revize edilmiştir. Aynı zamanda kuralların bağlayıcılığını arttırmak için yasal dayanağı Bütçe Kanunu olarak değiştirilmiştir. Böylece mali kurallar güçlendirilmiştir.
Danimarka	Harcama kuralı ve bütçe kuralına ilişkin revizeler yapılmıştır. 2009 yılındaki yakınsama programı çerçevesinde düzenlenen kamu tüketimlerine ilişkin harcama kuralına göre, söz konusu harcamalar 2015 yılına kadar düğüsel olarak düzeltilen GSYH oranının %26,5'üne kadar düşürülmelidir. Bütçe kuralı, 2001 yılında 2010 yılına kadar yapısal bütçe fazlası vermek olarak düzenlenmişken, 2007 ve 2009 yıllarında kurallar revize edilerek yapısal bütçe açığı sonrasında da yapısal bütçe dengesi şeklinde düzenlenmiştir.
Finlandiya	2007 yılından bu yana potansiyel GSYH'nin %1'i fazla vermek olarak belirlenen yapısal denge hedefi, hedeflerden sapma olabileceği gerekçesiyle 2009 yılında revize edilmiştir. Borç azaltma kuralı, 2008 yılından itibaren terk edilmiş ve 2011 yılında merkezi hükümet düzeyinde tekrar uygulanmaya başlamıştır.
İngiltere	İngiltere 2009 yılında bütçe kuralı ve borç kuralından geçici olarak ayrılmış ve 2010 yılında tekrar kural uygulamasına dönmüştür.
İsrail	2005 yılından beri uygulanan ve merkezi yönetimin harcamalarına limit getiren harcama kuralı 2007 yılında %1,7 olan değerinden 2009 yılında harcama artış hızının %3 olabileceği şeklinde esnetilmiştir. Yine bütçe açıklarına ilişkin kurallarda 2006 yılındaki hedeflerin üzerinde açık verilebilecek şekilde genişletilmiştir. 2007-2009 yılları için sırasıyla GSYH'nin %2, 1,5 ve 1'i olan bütçe açığı limitleri Temmuz 2009'da yapılan düzenleme ile 2009-2010 yılları için sırasıyla GSYH'nin %6'sı ve 5'i olarak revize edilmiştir. Bu hedefler 2010-11-12-13-14 yıllarında tekrar revize edilmiştir.
İzlanda	2004 yılından itibaren uygulanan ve harcamalara limit koyan kural uygulaması 2004-2008 döneminde bazı zamanlar hedefi aşarak sapmaya uğramış ve krizin ardından 2008 yılında durdurulmuştur.
Hindistan	2004 yılından itibaren uygulan ve bir açık hedefi koyan bütçe kuralı krizin ardından 2009 yılında askıya alınmıştır.
Panama	2002-2003 yıllarında uygulanan ve 2004 yılında askıya alınan bütçe kuralı ve borç kuralı 2009 yılında revize edilerek tekrar uygulanmaya başlanmıştır. Bütçe kuralına göre finansal olmayan kamu kesimi açığı GSYH'nin %1'i ile ve borç kuralına göre de kamu borçları oranı GSYH'nin %40'ı ile sınırlandırılmıştır.
Rusya	2007-2008 yıllarında uygulanan petrol hariç uzun dönemli bir açık hedefi koyan bütçe kuralı Nisan 2009'da küresel kriz nedeniyle durdurulmuş ve 2012 yılında resmen kaldırılmıştır.
Şili	2001 yılından itibaren uygulanan bütçe kuralı 2008 ve 2009 yıllarında değiştirilmiştir. Yeni değişiklik ile 2001-2007 yılları arasında GSYH'nin %1'i oranında fazla vermesi gereken yapısal bütçe dengesi, 2008 yılında %0,5 ve 2009 yılında sıfır olarak genişletilmiştir.
Almanya	1982 yılından itibaren ulusal ölçekte uygulanan ve harcama artış hızına yıllık olarak %1 tavan sınırılması getiren harcama kuralı 2010-2011 yıllarında uygulanmamıştır.
Avusturya	Ekonomik kriz nedeniyle, bütçe kuralına ilişkin hedefler Mart 2011'de revize edilmiştir. Avusturya İstikrar Paketi kapsamında yapılan düzenleme ile mali kural çerçevesinin uygulanma mekanizması güçlendirilerek denetim mekanizmalarının rolünü arttırılmış ve yaptırım prosedürünün başlatılması kolaylaştırılmıştır. Aralık ayında tekrar revize edilen bütçe kuralı yapısal bütçe açığına GSYH'nin %0,35'i oranında sınır getirmiştir.

Kaynak: Schaechter, 2012: 25; IMF Fiscal Rules Dataset 1985-2015 verilerinden derlenmiştir.

<http://www.imf.org/external/datamapper/fiscalrules/matrix/matrix.htm>, (Erişim:11.05.2017).

Küresel krizin etkisiyle bazı ülkeler mali kuralları durdurmaya ya da değiştirmeye tercih ederken bazı ülkelerde krizin akabinde var olan mali kurallarına ek olarak yada yeni mali kurallar uygulamaya başladılar.



Bu kararın nedenleri olarak; mali sürdürülebilirliğin tesisi, taahhütlere uyum çabası ve orta vadeli mali duruşa ilişkin beklentilere rehberlik etme isteği gösterilebilir (Schaechter, 2012: 26).

Jamaika 2010 yılında onaylanan mali sorumluluk kanunu kapsamında bütçe kuralı ve borç kuralını uygulamaya başlamıştır. Kural kapsamında 2016 yılı sonuna kadar genel dengesini sıfıra düşürmeyi ve toplam borç oranını GSYH' nin %100'üne düşürmeyi hedeflemiştir. 2014 yılında mali kurallarını ilişkin yeni bir düzenleme yapmış ve kamu kesimin genel dengesi için taban oranlar koyan kuralları uygulamaya başlamıştır. Yeni kurallara göre 2018 yılının sonuna kadar mali dengeyi yakalamayı ve 2025-2026 yılına kadar borç oranını GSYH'nin %60'ına yada daha altına düşürmeyi hedeflemiştir (Lledo, 2017: 42). Macaristan 2010 yılında ulusal ölçekte yeni bir harcama kuralı uygulamaya başlamış ve bütçe kuralı ile borç kuralına geçiş sürecinde reel harcama oranlarını azaltmayı hedeflemiştir. Kolombiya 2000 yılından itibaren uyguladığı harcama kuralına ek olarak 2011 yılından itibaren yapısal bütçe dengesine ilişkin bütçe kuralını uygulamaya başlamıştır. Merkezi hükümeti kapsayan kural ile yapısal açığın 2014 yılında GSYH'nin %2,3'üne düşürülmesini hedefleyen bir yol haritası belirlenmiştir. Avustralya uyguladığı bütçe kuralı, borç kuralı ve gelir kuralına ek olarak 2009 yılında 1985-1988 yılları arasında uygulayıp, o tarihten itibaren uygulamadığı harcama kuralını tekrar uygulamaya başlamış ve bütçe açıklarını düşürüp bütçe fazlası vermeyi amaçlayan hükümet stratejisi kapsamında reel harcamaların artış hızına sınır getirmiştir. Ekvator, 2003 yılından bu yana uyguladığı borç kuralına ek olarak 2010 yılında harcamaların gelirleri aşamayacağı şeklinde bir harcama kuralını yasal dayanakla uygulamaya başlamıştır. Meksika, 2006 yılından bu yana bütçe dengesi kuralı uygulamaktadır. Bu kurala ek olarak 2013 yılında Mali Sorumluluk Kanunu kapsamında harcama kuralı da uygulamaya başlamıştır. ABD 1990-2002 yılları arasında harcama kuralı uygulamış ve 2011 yılına kadar herhangi bir mali kuralı uygulamamıştır. Ancak 2011 yılından itibaren yeniden harcama kuralı uygulamaya başlamıştır. Namibya 2001 yılından buyana yıllık borç oranını GSYH'nin %25-30'u oranında kısıtlayan borç kuralını uygulamaktadır. Buna ek olarak 2010 yılında harcama kuralı da uygulamaya başlamıştır. Bu kurala göre kamu harcamaları GSYH'nin %30'unu aşamaz (IMF Fiscal Rules Dataset 1985-2015). Japonya 1947 yılından bu yana bütçe kuralları uygulamaktadır. Buna ek olarak 2006-2008 yılları arasında uyguladığı harcama kuralını 2010-2012 yıllarında tekrar uygulamıştır. Bu kuralla orta vadeli bir mali çerçeve programı uygulamış ve genel harcama limitleri belirlenmiştir (Lledo, 2017: 43).

Tablo 6: Küresel Kriz Sürecinde Yeni/Yeniden Mali Kurallar Uygulamaya Başlayan Ülkeler

Ülkeler	Uygulamalar
Jamaika	2010 yılında bütçe kuralı ve borç kuralı uygulamaya başlamış ve 2016 yılı sonuna kadar genel dengesini sıfıra düşürmeyi ve toplam borç oranını GSYH' nin %100'üne düşürmeyi hedeflemiştir.
Macaristan	2010 yılında harcama kuralı uygulamaya başlamıştır.
Kolombiya	2011 yılından itibaren yapısal bütçe dengesi hedefi içeren bütçe kuralı uygulamaya başlamıştır.
Ekvator	2010 yılında harcama kuralı uygulamaya başlamıştır.
Avustralya	1985-1988 yılları arasından uygulanan ve 2009 yılına kadar uygulanmayan harcama kuralı 2009 yılında tekrar uygulanmaya başlamıştır.
Japonya	2010 yılında harcamaları sınır getiren harcama kuralı uygulamaya başlamıştır.
Meksika	2013 yılında Mali Sorumluluk Kanunu kapsamında harcama kuralı uygulamaya başlamıştır.
Namibya	2010 yılından itibaren kamu harcamalarının GSYH'nin %30'unu aşamayacağı şeklinde harcama kuralı uygulamaya başlamıştır.
Rusya	2013 yılından bu yana petrol fiyatlarına dayanan bir harcama kuralı uygulanmaktadır.
ABD	2011 yılında harcama kuralı uygulamaya başlamıştır.
Polonya	2011 yılında harcama kuralı uygulamaya başlamış ve merkezi hükümetin takdiri harcamalarına sınır getirmiştir.

Kaynak: Schaechter, 2012: 43; IMF Fiscal Rules Dataset 1985-2015 verilerinden derlenmiştir.

<http://www.imf.org/external/datamapper/fiscalrules/matrix/matrix.htm>, (Erişim: 01.05.2017).

Küresel kriz ve krize karşı önlemler dahilinde genişletilen maliye politikaları nedeniyle, Avrupa Birliği'nde de bütçe açıklarında ve borç oranlarında hızlı artışlar yaşanmıştır. Maliye politikalarının dengelenmesini gerektiren bu durum nedeniyle AB'de uygulanan mali kurallarında tekrar değerlendirilmesi gündeme gelmiştir (Yükseler, 2010: 9). AB'de mali disiplini sağlamak üzere uluslar üstü düzeyde uygulanan mali kuralların temeli Maastricht Kriterlerine ve devamında yürürlüğe sokulan İstikrar ve Büyüme Pakti'na dayanmaktadır. 7 Şubat 1992 tarihinde imzalanan ve 1 Kasım 1993 tarihinde yürürlüğe giren Maastricht Anlaşması'nın ekonomi politikaları üç temel bileşenden oluşmaktadır: Üye devletlerin ekonomi politikaları arasında eşgüdümün sağlanması, bu eşgüdümün çok taraflı olarak izlenmesi ve bütçe disiplini (European Commission, 01.01.2017). Aynı zamanda anlaşma ile ortak bir para birimi ve ortak para politikası belirlenmiş ancak maliye politikasına ilişkin ortak bir politika belirlenmemiş, üye ülkelerin harcamalarını ve gelirlerini kontrol altında tutacak mekanizmalar tasarlanmıştır (Archick, 2017: 3). Bu kapsamda Birliğe üye ülkelerin para ve maliye politikalarında yakınsamanın sağlanması için, ek bir protokol ile "Maastricht Kriterleri"



olarak bilinen bazı yaklaşma kriterleri (convergence criteria) belirlenmiştir. Protokolde, enflasyon, faiz ve kurlara ilişkin kabul edilen kurallar para politikasının yaklaşma kriterleri, bütçe açığı ve borçlanma kuralları ise maliye politikasının yaklaşma kriterleri olarak ifade edilmiştir (Şanlıoğlu ve Bilginioğlu, 2010: 150). Söz konusu kriterler kısaca şöyledir (Dilekli ve Yeşilkaya, 2002: 1-3):

- ✓ Herhangi bir üye ülkenin yıllık ortalama enflasyon oranı, AB’de en düşük enflasyon oranına sahip üç üye ülkenin enflasyon ortalamasını 1,5 puandan fazla geçmemelidir.
- ✓ Üye ülke bütçe açıkları GSYH’nin %3’ünü geçmemelidir.
- ✓ Üye ülke devlet borçları, GSYH’nin %60’ını geçmemelidir.
- ✓ Herhangi bir üye ülkenin uzun vadeli devlet tahvil faiz oranı, en düşük faiz oranına sahip üç üye ülkenin faiz oranı ortalamasını 2 puandan fazla geçmemelidir.
- ✓ Son 2 yıl itibarıyla, bir üye ülkenin para birimi, diğer bir üye ülkenin para birimi karşısında devalüe edilmemiş olmalıdır.

Bütçe açıkları ve kamu borçlarına ilişkin sayısal kriterler Maastricht Anlaşması’ndan sonra 1997 yılında kabul edilen İstikrar ve Büyüme Paketi (İBP/Stability and Growth Pact-SGP) ile güçlendirilmiştir. İBP’nin amacı, üye ülkelerin orta vadede dengeli bir kamu finansman politikası izleyerek aşırı kamu açıklarından kaçınmalarını sağlamaktır (Creel ve Saraceno, 2010: 97). Bu doğrultuda devlet bütçesi ile ilgili veriler “Aşırı Açık Prosedürü” kapsamında değerlendirilmekte ve ulusal muhasebe standartları bazında hesaplanmaktadır (Dilekli ve Yeşilkaya, 2002: 5). İBP, üye ülkelere yıllık %3 bütçe açığı limiti getirmiş ve iki yıl artarda limitin aşılması halinde yaptırım mekanizmasının işletilmesini karara bağlamıştır. 1997 yılında kabul edilen İBP mali kurallara uyumu ve kuralların etkinliğini arttırmak için yıllar içinde çeşitli düzeltmelere tabi olmuştur. Bu revizeler sırasıyla şu şekildedir (European Commission, 01.01.2017):

- ✓ 1998 Önleyici Kurallar (Preventive Rules)
- ✓ 1999 Düzeltici Kurallar (Corrective Rules)
- ✓ 2005 İBP Yasa Değişikliği
- ✓ 2011 Altılı Paket
- ✓ 2013 Mali Sıkılaştırma (Fiscal Compact) ve İkili Paket (Two Pack)
- ✓ 2014 İBP Gözden Geçirme (SGP Review)
- ✓ 2015 İBP Esneklik(SGB Flexibility)

Önleyici kural, komisyon tavsiye ve uyarıları doğrultusunda, İBP’deki ilkelere uyumun sağlanması için bütçe pozisyonları ve ekonomi politikalarının gözetiminin geliştirilmesini amaçlamaktadır. Düzeltici kural ise faizli ve faizsiz teminat yaptırımlarının yanı sıra bir takım cezalar uygulanmasını içermektedir. 2005 yılında yapılan yasa değişikliği Avrupa Birliği ülke performansı ve ilgili ülkenin ekonomik göstergelerindeki iyileşmeleri dikkate alarak İBP kurallarına uyumun esnetilmesine izin vermektedir. 2011 yılında yapılan değişiklik ise İBP’de ki en kapsamlı değişiklik olmuştur. Küresel kriz sonrası yapılan bu revize ile hem bütçe hem de ekonomi politikalarının daha şeffaf ve öngörülebilir hale gelmesi amaçlanmıştır. Bu süreçte üye ülkelerde Birlik kurulduğundan bu yana uygulanan bütçe kuralı ve borç kuralına ek olarak harcama kuralı uygulanmaya başlamıştır. Harcama kuralına göre, birincil harcamaların yıllık artış hızı uzun dönemli nominal GSYH artış hızını aşmamalıdır (Lledo, 2017: 81).

2013 yılında düzenlenen ikili paket ile üye ülkeler arasında ekonomik koordinasyonu güçlendirmek hedeflenmiştir. 2012 tarihinde İngiltere ve Çek Cumhuriyeti haricindeki üye devletler tarafından imzalanıp, 2013 yılının başından itibaren yürürlüğe giren mali sıkılaştırma ise bütçe dengesi kuralı bağlamında daha katı gözetim ve otomatik yaptırımların geliştirilerek mali disiplinin güçlendirilmesini amaçlamaktadır. Bu anlaşmaya göre, ulusal bütçelerin dengede olması ya da fazla vermesi, yıllık yapısal bütçe açığının GSYH’nin %0,5’ini geçmemesi gerekmektedir. Bu kural, üye ülkelerin ulusal hukuk sistemine anayasal düzeyde, anlaşmanın yürürlüğe girdiği tarihten itibaren bir yıl içinde dahil edilecektir (Burret ve Schnellenbach, 2013: 2-4). 2014 ve 2015 yıllarında altılı paket ve ikili paket gözden geçirilmiş ve mali konsolidasyon sürecine katkı sağlayacak hususlar belirlenmiştir (European Commission, 01.01.2017).

Küresel kriz sonrası mali kurallarda yapılan düzenlemelerin ortak özelliği, yeni mali kuralların mali sürdürülebilirlik hedefini koruyarak, krizler karşısında daha esnek bir yapıya büründürülmesi olarak gösterilebilir. Örneğin; bütçeye ilişkin hedefler belirlenirken potansiyel GSYH oranına göre hesaplanan yapısal bütçe dengesi hedefinin tercih edilmesi mali kurallara ilişkin limitleri genişletmektedir. Diğer yandan mali kuralların sayısının artması, kuralların tasarımındaki yenilikler, kurallar arasındaki etkileşimlerde uygulamaları daha karmaşık hale getirebilmektedir (Schaechter, 2012: 28).

5. Sonuç ve Değerlendirme

2008 yılında ABD’de mortgage krizi olarak başlayan finansal kriz, 2009 yılında ekonomik yapısı zayıf olan AB ülkelerini de etkisi altına alarak küresel bir nitelik kazanmıştır. Krizin etkisiyle tüm dünyada



makroekonomik göstergeler olumsuz etkilere maruz kalmış, büyüme oranları ve ticaret hacmi düşmüş, işsizlik oranları artmıştır. 2008 yılında GSYH'ye oranla %3 olan dünya büyüme oranı 2009 yılında %-0,1'e, dünya ticaret hacmi 2007 yılında %8,1 olan değerinden 2008 yılında %3,2'ye ve 2009 yılında %-10,4'e düşmüştür. Küresel kriz sonrası ekonomiyi toparlamak üzere alınan tedbirler kapsamında, başta ABD'de olmak üzere tercih edilen politika, faiz politikası ve likidite desteği sağlanması şeklinde uygulanan para politikası olmuştur. Maliye politikası ise para politikasını destekleyici yönde ve genişletici özellikte uygulanmıştır. Ancak küresel kriz karşısında 2008 yılından itibaren ilk etapta uygulanan genişletici politikalar, aynı zamanda yeni riskleri de beraberinde getirmiştir. Bu kapsamda, maliye politikasının ekonominin tekrar canlanmasını sağlamak üzere gevşetilmesi, bütçe açıklarına ve artan borç oranlarına neden olmuştur. Krizle birlikte gelişmiş ülkelerdeki borç oranı 2008 yılında %78,6 iken 2009 yılında yaklaşık 13 puan artışla %91,8'e, gelişmekte olan ülkelerde ise 2008 yılındaki %33,7 oranından 2009 yılında %38,9'a yükselmiştir. AB ve Euro Bölgesi açısından da durum pek farklı olmamış ve kamu borçları 2007 yılından 2014 yılına kadar sürekli olarak artmıştır. Bütçe dengesine ilişkin gelişmelerde benzer şekilde olmuş ve özellikle krizin patlak verdiği 2008-2009 döneminde bütçe açıkları artmıştır.

Mali kurallar, Keynesyen politikalarla birlikte takdiri politikaların eleştirilmeye başlandığı 1970'lerden sonra, gelişmiş ve gelişmekte olan pek çok ülkenin mali yapılarında görülen bozulmalar karşısında, yasal ve anayasal yollarla mali disiplini ve makroekonomik istikrarı sağlamak üzere ortaya çıkmış ve yaygınlaşmıştır. Mali kurallar genel olarak, maliye politikası araçlarının kullanımına ilişkin sayısal sınırlamalar şeklinde tanımlanmakla birlikte, sayısal sınırlamaların ötesinde bir takım kurumsal ve ilkesel düzenlemeleri de içermektedir. Küresel kriz sürecinde mali kural uygulamalarında da bir takım değişiklikler olmuştur. Küresel krizin başlamasının ardından bazı ülkeler mali kural uygulamalarını durdurmuş, bazıları mali kurallara ilişkin hedeflerini revize etmiştir, bazı ülkeler ise mevcut kurallara ek veya ilk kez olmak üzere yeni kurallar uygulamaya başlamışlardır. Örneğin; Bulgaristan 2009'da belirlenen hedeflerin aşılması nedeniyle harcama kuralına ilişkin uygulamaya 2010-2011 yıllarında ara vermiş, 2009-2012 yıllarında hedefleri revize etmiştir. Danimarka kamu harcamaları ve bütçe dengesine ile ilgili mali kurallarını revize etmiştir. Finlandiya 2007-2010 yılları arasında ulusal düzeydeki borç kuralı uygulamasını terk etmiş ve bütçe kuralına ilişkin düzenlemeler yapmıştır. İngiltere 2009 yılında bütçe kuralı ve borç kuralından geçici olarak ayrılmış ve 2010 yılında tekrar kural uygulamasına dönmüştür. İsrail harcama ve bütçe dengesine ilişkin hedeflerini güncellemiştir. Şili'de uygulanan bütçe kuralı 2008 ve 2009 yıllarında değiştirilmiş ve hedef aralıkları genişletilmiştir. İzlanda'da 2004 yılından itibaren uygulanan harcama kuralı 2008 yılında durdurulmuştur. Hindistan'da mali kural uygulaması 2009 yılında askıya alınmıştır. Panama'da uygulanan ve daha önce askıya alınan bütçe kuralı ve borç kuralı 2009 yılında revize edilerek tekrar uygulanmaya başlanmıştır. Rusya'da uygulanan bütçe kuralı Nisan 2009'da küresel kriz nedeniyle durdurulmuş ve 2012 yılında resmen kaldırılmıştır. Jamaika 2010 yılında onaylanan mali sorumluluk kanunu kapsamında bütçe kuralı ve borç kuralını uygulamaya başlamıştır. Macaristan 2010 yılında ulusal ölçekte yeni bir harcama kuralı uygulamaya başlamış ve bütçe kuralı ile borç kuralına geçiş sürecinde reel harcama oranlarını azaltmayı hedeflemiştir. Kolombiya 2000 yılından itibaren uyguladığı harcama kuralına ek olarak 2011 yılından itibaren yapısal bütçe dengesine ilişkin bütçe kuralını uygulamaya başlamıştır. Meksika, 2013 yılında harcama kuralı da uygulamaya başlamıştır. AB'de 2011 yılında İBP' de kapsamlı bir değişiklik yapılmış ve bütçe kuralı ve borç kuralına ek olarak harcama kuralı uygulanmaya başlamıştır.

Mali kurallar küresel krizle birlikte ülke uygulamaları açısından bir takım değişimlere uğramışsa da, mali kural uygulayan ülke sayıları yıllar içerisinde sürekli artış göstermiştir. Bu açıdan mali kuralların bazı zamanlar askıya alınmakla birlikte, makroekonomik istikrarı ve mali disiplini sağlama amacı bakımından tercih edilen uygulamalar olduğu görülmektedir. Ancak krizle birlikte test edilen mali kurallar, özellikle tasarımları açısından da bazı değişimlere maruz kalmıştır. Bu bağlamda, AB' deki düzenlemelerde olduğu gibi gözetim ve yaptırım mekanizmalarının önemi tekrar gündeme gelmiştir. Aynı zamanda kriz sonrası mali kurallarda yapılan düzenlemelerin ortak bir özelliği de yeni mali kuralların mali sürdürülebilirlik hedefini koruyarak, krizler karşısında daha esnek bir yapıya büründürülmesi olmuştur. Diğer yandan mali kuralların sayısının artması, kuralların tasarımındaki yenilikler ve kurallar arasındaki etkileşimler uygulamaları daha karmaşık hale getirebilmektedir.

KAYNAKÇA

- ARCHICK, Kristin (2017). "The European Union: Current Challenges and Future Prospects", *Congressional Research Service*, 7-5700, ss.1-21.
- BURRET, Heiko T.; Schnellenbach, Jan (2013). "Implementation of the Fiscal Compact in the Euro Area Member States", *German Council of Economic Experts Working Paper 08/2013*, 51s.



- CREEL, Jerome; SARACENO, Francesco (2010). "European Fiscal Rules After The Crisis", *Journal of Innovation Economics & Management*, 2010/2, S. 6, ss.95-122.
- DİLEKLİ, Selin; YEŞİLKAYA, Kadriye (2002). "Maastricht Kriterleri", *DPT, Avrupa Birliği İle İlişkiler Genel Müdürlüğü*, 16s. www3.kalkinma.gov.tr/DocObjects/Download/2976/kriter.pdf (E.T: 02.03.2017).
- ERARSLAN, Cemil; TİMURTAŞ, M.Emin (2015). "Avrupa Borç Krizinin Seçilmiş Ülke Örnekleri Üzerindeki Etkileri", *Gazi İktisat ve İşletme Dergisi*, 1/ 2, ss. 17-54.
- EUROPEAN COMMISSION (2012). "Fiscal Frameworks Across Member States: Commission Services Country Fiches From The 2011 EPC Peer Review", *Occasional Papers* 91, 160s.
- GÖKER, Zeliha (2014). "Küresel Kriz Sonrası Maliye Politikalarında Değişim ve Mali Tuzak Risk", *Çalışma ve Toplum Dergisi*, 2014/1, ss.103-116.
- HALAC, Marina; YARED, Pierre (2015). "Fiscal Rules And Discretion In A World Economy", *NBER Working Paper* 21492, 52s. <http://www.nber.org/papers/w21492.pdf> (E.T: 01.04.2016)
- HALLERBERG, Mark; STRAUCH, Rolf; von HAGEN, Jürgen (2004). "The Desing of Fiscal Rules and Forms of Governance in European Union Countries", *European Central Bank Working Paper Series*, No: 419, Frankfurt: 36s.
- HÜRCAN, Yasemin, (1999). *Mali Disiplinin Sağlanmasında Yasal Düzenlemelerin Yeri, Önemi, Dünya Uygulamaları ve Türkiye Örneğinin İncelenmesi*, Hazine Müsteşarlığı Ekonomik Araştırmalar Genel Müdürlüğü, Ankara.
- IMF World Economic Outlook, April 2017, <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2017/01/weodata/index.aspx>, (E.T: 02.05.2017).
- IMF Fiscal Rules Dataset 1985-2015, <http://www.imf.org/external/datamapper/fiscalrules/matrix/matrix.htm>, (E.T:11.05.2017).
- KOPIITS, George (2007). "Fiscal Responsibility Framework: International Experience and Implicationsfor Hungary", *MNB Occasional Paper*, No.162, ss.1-28.
- KOPIITS, George (2001). "Fiscal Rules: Useful Policy Framework or Unnecessary Ornament", *IMF Working Paper*, No.145, ss.1-24.
- KOPIITS, George; SYMANSKY, Steven (1998). "Fiscal Policy Rules", *IMF Occasional Paper*, No.162, ss.1-45.
- LLEDO, Victor; YOON, Sungwook; FANG, XIANGMING; MBAYE, Samba; KIM, Young (2017). "Fiscal Rules at a Glance", <http://www.imf.org/external/datamapper/fiscalrules/Fiscal%20Rules%20at%20a%20Glance%20-%20Background%20Paper.pdf>, (E.T: 08.05.2017).
- PIERRO, Vito Mose (2011). *National Fiscal Rules: A New Paradigm of Fiscal Discipline in EMU*, Yüksek Lisans Tezi, Varşova: College of Europe, Department Of European Interdisciplinary Studies.
- SCHAECHTER, Andrea; KINDA, Tidiane; BUDINA, Nina; WEBER, Anke (2012). "FiscalRules in Response to the Crisis-Toward the "Next-Generation", *Rules A New Dataset*", *IMF WorkingPaper* 187, 48s.
- ŞANLIOĞLU, Ömer; BİLGİNOĞLU, Mehmet Ali (2010). "Euro Bölgesi'nde Yaşanan Mali Sorunlar ve Maliye Politikalarında Uyum Arayışları", *Erciyes Üniversitesi İİBF Dergisi*, S.35, ss.149-174.
- ŞEN, Hüseyin; KAYA, Ayşe (2015). "Ekonomik Krizlerin Değişmeyen İmdatçısı: Maliye Politikası", *Sosyo Ekonomi*, 2015-1, ss.55-85.
- ŞİMŞEK, Hayal A.; ALTAY, Asuman (2009). "Küresel Kriz Ortamında Türkiye'de Maliye Politikalarının Değerlendirilmesi", *Finans Politik & Ekonomik Yorumlar*, C.46, S.528, ss. 11-23.
- YÜKSELER, Zafer (2010). "Örtülü Mali Kuraldan Açık Mali Kurala Geçiş", *TCMB*, ss.1-9. <http://www.tcmb.gov.tr/wps/wcm/connect/308be945-5a3b-4b8c-96f5-3a6c64e9b045/mali+kural-zy.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=308be945-5a3b-4b8c-96f5-3a6c64e9b045> (E.T:11.03.2017)
- https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/stability-and-growth-pact/history-stability-and-growth-pact_en#1992, (E.T: 01.01.2017)