TÜRKİYE CUMHURİYETİ
ÇUKUROVA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE ANA BİLİM DALI

BÜTÇE KURUMLARININ MALİ DİSİPLİN ÜZERİNDEKİ ETKİSİ: AVRUPA BİRLİĞİ ÜLKELERİ ÜZERİNE AMPİRİK BİR İNCELEME

Ebru KOÇAK

YÜKSEK LİSANS TEZİ

ADANA / 2020

TÜRKİYE CUMHURİYETİ
ÇUKUROVA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE ANA BİLİM DALI

BÜTÇE KURUMLARININ MALİ DİSİPLİN ÜZERİNDEKİ ETKİSİ: AVRUPA BİRLİĞİ ÜLKELERİ ÜZERİNE AMPİRİK BİR İNCELEME

Ebru KOÇAK

Danışman: Prof. Dr. İlter ÜNLÜKAPLAN

Jüri Üyesi: Doç. Dr. Haşim AKÇA

Jüri Üyesi: Doç. Dr. Hatice DAYAR

YÜKSEK LİSANS TEZİ

ADANA / 2020

Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğüne;

Bu çalışma, jürimiz tarafından Maliye Anabilim Dalında YÜKSEK LİSANS TEZİ olarak kabul edilmiştir.

Başkan: Prof. Dr. İlter ÜNLÜKAPLAN(Danışman)

Üye: Doç. Dr. Haşim AKÇA

Üye: Doç. Dr. Hatice DAYAR

ONAY

Yukarıdaki imzaların, adı geçen öğretim elemanlarına ait olduklarını onaylarım.

... /01/2020

Prof. Dr. Serap ÇABUK

Enstitü Müdürü

Not: Bu tezde kullanılmış olan özgün ve başka kaynaktan yapılan bildirişlerin, çizelge, şekil ve fotoğrafların kaynak gösterilmeden kullanımı esasları, 5846 Sayılı Fikir ve Sanat Eserleri Kanunu'ndaki hükümlere tabidir.

ETİK BEYANI

Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Tez Yazım Kurallarına uygun olarak hazırladığım bu tez çalışmasında;

- Tez içinde sunduğum verileri, bilgileri ve dokümanları akademik ve etik kurallar çerçevesinde elde ettiğimi,
- Tüm bilgi, belge, değerlendirme ve sonuçları bilimsel etik ve ahlak kurallarına uygun olarak sunduğumu,
- Tez çalışmasında yararlandığım eserlerin tümüne uygun atıfta bulunarak kaynak gösterdiğimi,
- Kullanılan verilerde ve ortaya çıkan sonuçlarda herhangi bir değişiklik yapmadığımı,
- Bu tezde sunduğum çalışmanın özgün olduğunu bildirir, aksi bir durumda aleyhime doğabilecek tüm hak kayıplarını kabullendiğimi beyan ederim.
  16/01/2020

İMZA:

ÖZET

BÜTÇE KURUMLARININ MALİ DİSİPLİN ÜZERİNDEKİ ETKİSİ: AVRUPA BİRLİĞİ ÜLKELERİ ÜZERİNE AMPİRİK BİR İNCELEME

Ebru KOÇAK

Yüksek Lisans Tezi, Maliye Ana Bilim Dalı
Danışman: Prof. Dr. İlter ÜNLÜKAPLAN
Ocak 2020, 187 sayfa

Kamu borçlarının ve kamu açıklarının sürdürülemez bir duruma gelmesi kamu mali yönetiminde disiplinsizliğin bulunduğuna işaret etmektedir. Ancak kamu borçlarının ve kamu açıklarının varlığı disiplinsizliğin temelindeki nedenleri göstermemektedir. Mali disiplinsizlik sorununa ilişkin yaklaşımlardan biri olan bütçe kurumları yaklaşımına göre bir bütçenin hazırlanması, onaylanması, uygulanması ve denetlenmesi aşamalarında yer alan her bir kural ve düzenlemenin yapısal özellikleri mali çıktıların niteliğini belirleyerek mali disiplini etkilemektedir.

Toplumun genelinden toplanan kamu gelirlerinin yürütme ve yasama erklerinin kararları neticesinde harcanıyor olması kamu mali yönetiminin üzerinde önemle durulan özelliklerinden biridir. Bir temsiliyet sorunu olarak yorumlanabilecek bu durumun çözümüne yönelik olarak, bütçe sürecinin her bir aşamasına dahil olacak merkezileşme eğilimleri dikkat çekmektedir. Bu sayede ortak havuz sorunu ile asil-vekil ilişkisinin neden olduğu sorunların ortadan kaldırılması amaçlanmaktadır.

Mali kurumsalcı bir yaklaşıma sahip olan bu çalışmada, bütçe sürecinde merkezileşmeyi arttırmanın mali disipline olan katkıları ve merkezileşmenin kurumsal yapılanmasının mali yönetişim kriterleriyle ilişkisi ortaya koyulmaktadır. Çalışma kapsamında mali kural, orta vadeli bütçesel çerçeve ve bağımsız mali otoritelerden oluşan mali yönetişim unsurlarının etkinliği Avrupa Birliği üyesi olan ülke deneyimleri bağlamında incelenmektedir. Çalışmanın uygulama aşamasında 1995-2016 yılları için AB ülkelerinden oluşan panel eşbütünleşme analizi kapsamında sayısal mali kurallar ile kamu borcu arasında anlamlı bir ilişki saptanamamış ancak sayısal mali kuralların kamu açıklarını azalttığı saptanmıştır. Çalışmada ayrıca Türkiye'deki mali yönetişim

uygulamaları tartışılmış ve Sayıştay'ın hukuki statüsü ile kendisine verilmiş görevler göz önüne alındığında maliye politikalarının oluşturulmasında ve değerlendirilmesinde bir rolü bulunmadığı, bir yüksek denetleme kurumu olmaktan öteye geçmediği ve bağımsız mali otorite olma niteliği taşımadığı sonucuna varılmıştır.

Anahtar Kelimeler: Bütçe kurumları, Mali disiplin, Mali yönetişim, Panel eşbütünleşme analizi

ABSTRACT

IMPACT OF BUDGET INSTITUTIONS ON THE FISCAL DISCIPLINE: AN EMPIRICAL STUDY ON EUROPEAN UNION COUNTRIES

Ebru KOÇAK

Master Thesis, Department of Public Finance
Supervisor: Prof. Dr. İlter ÜNLÜKAPLAN
January 2020, 187 pages

The fact that public debt and public deficit become unsustainable indicates that there is indisciplined public fiscal management. However, this don't show the underlying causes of indisciplined. According to the budget institutions approach, which is one of the approaches regarding the problem of fiscal indisciplinary, the structural characteristics of each rule and regulation which are used in the preparation, approval, implementation and audit of a budget affect the fiscal discipline by determining the features of the fiscal outputs.

One of the important features of public fiscal management is that public revenues collected from the general public are allocated based on the decisions of executive and legislative powers. In order to solve this situation which can be interpreted as a representation problem, the centralization tendencies to be followed at each stage of the budget process are emphasizes. In this way, it is aimed to eliminate the problems caused by the common pool problem and the agent-principal relationship.

In this study, which has a fiscal institutionalist approach, the contribution of increasing centralization to the fiscal discipline in the budget process and the relationship of the institutionalization of centralization with the fiscal governance criteria are investigated. The effectiveness of the fiscal governance elements which consists of fiscal rule, the medium-term budgetary framework and the independent fiscal authorities was examined in the context of the experiences of the European Union member countries. The results of the study show that there is no significant relationship was found between numerical fiscal rules and public debt within the scope of panel

cointegration analysis of EU countries during the dates 1995-2016. However it was found that numerical fiscal rules reduce public deficits.

This study also examined the fiscal governance practices in Turkey. The findings inticate that considering the legal status of Sayıştay and its mission, this institution doesn't have any role in the formulation and evaluation of fiscal policy. In addition, the results reveale that Sayıştay doesn't go beyond being a high audit institution and it shouldn't be considered as an independent fiscal authority.

Keywords: Budget institutions, Fiscal discipline, Fiscal governance, Panel cointegration analysis

ÖNSÖZ

Tez çalışmam boyunca yol göstericiliğiyle bu süreci keyifli ve verimli geçirmemi sağlayan; hocalığına ve kişiliğine büyük saygı duyduğum danışmanım Sayın Prof. Dr. İlter ÜNLÜKAPLAN ile çalışmış olmak benim için büyük bir mutluluk kaynağı. Kendisine sonsuz teşekkürlerimi ve saygılarımı sunarım.

Tez jürimde yer alan Sayın Doç. Dr. Hatice DAYAR'a tüm bu süreçte bana vermiş olduğu destek ile tezimin en verimli şekilde ortaya çıkmasına sağladığı katkı için ve tezime ayırdığı zaman için teşekkür eder, saygılarımı sunarım. Sayın Doç. Dr. Haşim AKÇA'ya değerli önerileri ile tezimin zengileşmesine katkı sunduğu ve tezime ayırdığı zaman için teşekkür eder, saygılarımı sunarım.

Tezimin uygulama kısmında büyük yardımını gördüğüm, verdiği öneri ve görüşlerle tezimin gelişmesine katkıda bulunan, yaptığım çalışma konusunda beni cesaretlendiren Sayın Dr. Öğr. Üyesi Ersin Nail SAĞDIÇ'a sonsuz saygı ve teşekkürlerimi sunarım.

Eğitim hayatım başta olmak üzere her zaman yanımda olan, beni destekleyen ve annemin yokluğunu hissettirmeyen canım babaannem Şerife KOÇAK, dedem Mehmet KOÇAK ve babam Bülent KOÇAK'a sonsuz teşekkürlerimi sunarım.

Bu tez, SYL-2018-11282 proje araştırma numarası ile Çukurova Üniversitesi BAP Koordinasyon Birimi tarafından desteklenmiştir.

Ebru KOÇAK

Adana, Ocak 2020

İÇİNDEKİLER

Sayfa

ÖZET ..... **iv**
ABSTRACT ..... **vi**
ÖNSÖZ ..... **viii**
İÇİNDEKİLER ..... **ix**
KISALTMALAR ..... **xi**
TABLOLAR LİSTESİ ..... **xii**

BÖLÜM I
GİRİŞ

1.1. Araştırmanın Amacı 4
1.2. Araştırmanın Önemi 4
1.3. Araştırmanın Yöntemi 6
1.4. Araştırmanın Planı 7

BÖLÜM II
MALİ DİSİPLİN: MALİ KURUMSALCI BİR YAKLAŞIM

2.1. Mali Disiplin Kavramı 8
2.2. Mali Disiplinsizliğin Nedenleri 11
2.2.1.Ortak Havuz Sorunu 15
2.2.2. Asil-Vekil İlişkisi 19
2.3. Adem-i Merkeziyet ve Merkezileşme Teorileri 20
2.3.1. Delegasyon Tipi Merkezileşme 27
2.3.2. Sözleşme Tipi Merkezileşme 30
2.3.3. Delegasyon ve Sözleşme Tipi Merkezileşme Eğilimleri İle Hükümet Sistemleri Arasındaki İlişki 31
2.3.3.1. Parlamenter Sistem 32
2.3.3.2. Başkanlık Sistemi 33

BÖLÜM III
MALİ YÖNETİŞİM GÖSTERGELERİ

3.1. Mali Yönetişim Kavramı 35
3.1.1. Şeffaflık 37
3.1.1.1. OECD - Bütçe Şeffaflığı İçin En İyi Uygulamalar 42
3.1.2. Hesap Verilebilirlik 45
3.2. Mali Yönetişim Göstergeleri 47
3.2.1. Mali Kurallar 47
3.2.1.1. Ex- Ante Kurallar 54
3.2.1.2. Seçim Kuralları 54
3.2.1.3. Prosedürel Kurallar 56
3.2.1.4. Çıktı Odaklı Kurallar 59
3.2.1.5. Bir Mali Kural Uygulaması Örneği: Maastricht Antlaşması ve İstikrar ve Büyüme Paktı 61

3.2.2. Bağımsız Mali Otoriteler 72
3.2.2.1. Bağımsız Mali Kurumlar 75
3.2.2.2. Bağımsız Mali Kurumlar İle Bağımsız Merkez Bankaları Arasındaki Farklar 79
3.2.2.3. Bağımsız Mali Kurumların Etkinliği 81
3.2.2.4. Mali Konseyler 82
3.2.2.5. Mali Konseylerin Etkin Çalışması İçin Gerekli Şartlar 85
3.2.2.6. Mali Konseylerin Etkinliklerini Ölçmek İçin Kullanılan Hipotezler 87
3.2.2.7. Mali Konseylerin Mali Disiplin Üzerindeki Etkileri 88
3.2.2.8. Ülke Örnekleri 89
3.2.2.9. Sayıştay'ın Bağımsız Mali Otorite Olma Niteliği: Türk Kamu Mali Yönetiminde Denetim ve Sayıştay'ın Hukuki Statüsü 94
3.2.2.10. Sayıştay Tarafından Yapılan Denetimler 98
3.2.2.11. Sayıştay'ın Bağımsız Mali Kurum Olma Niteliği 103
3.2.3. Orta Vadeli Bütçesel Çerçeve 115

BÖLÜM IV
BÜTÇE KURUMLARININ MALİ DİSİPLİNE KATKISI

4.1. Bütçe 120
4.1.1. OECD'ye Göre İyi Bütçe Yönetiminin İlkeleri 121
4.2. Bütçe Sürecini Şekillendiren Kurumlar 122
4.2.1. Bütçe Kurumlarının Mali Çıktılara Karşı Konumu 126
4.3. Literatür 127

BÖLÜM V
BÜTÇE KURUMLARININ MALİ DİSİPLİN ÜZERİNDEKİ ETKİSİ: AVRUPA BİRLİĞİ ÜLKELERİ ÜZERİNE PANEL EŞBÜTÜNLEŞME ANALİZİ

5.1. Veri Seti 138
5.2. Yöntem 139
5.3. Analiz Sonuçları 140
5.3.1. Yatay Kesit Bağımlılığı Testleri 140
5.3.2. Delta Testi 142
5.3.3. Panel Birim Kök Testi 143
5.3.4. Panel Eşbütünleşme Analizi 145
5.3.5. Uzun Dönem Eşbütünleşme Katsayılarının Tahmin Edilmesi 148
5.4. Bulgular 149

BÖLÜM VI
SONUÇ VE ÖNERİLER

KAYNAKÇA 159
ÖZGEÇMİŞ 174

KISALTMALAR

AAP : Aşırı Açık Prosedürü

AB : Avrupa Birliği

AMB : Avrupa Merkez Bankası

AMG : Arttırılmış Ortalama Grup Tahmincisi

APB : Avrupa Para Birliği

AYM : Anayasa Mahkemesi

BMK : Bağımsız Mali Kurul

BMO : Bağımsız Mali Otorite

EPB : Ekonomik ve Parasal Birlik

IMF : International Monetary Fund

lNTOSAI : International Organization of Supreme Audit Institutions

İBP : İstikrar ve Büyüme Paktı

KBO : Kongre Bütçe Ofisi

KMYKK : Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu

OECD : Organisation for Economic Co-operation and Development

OVBÇ : Orta Vadeli Bütçesel Çerçeve

TBMM : Türkiye Büyük Millet Meclisi

TABLOLAR LİSTESİ

Sayfa

Tablo 1. Avrupa Birliği Ülkelerinde Bulunan Bağımsız Mali Otoriteler 109
Tablo 2. Bağımsız Mali Otoritelerin Yasal Statüsü 110
Tablo 3. Avrupa Birliği Ülkelerinde Bağımsız Mali Otoritelerin İşlevleri..... 112
Tablo 4. Bağımsız Mali Otoritelerde Liderlerin Bağımsızlığı 114
Tablo 5. Orta Vadeli Bütçesel Çerçeve Uygulamaları..... 119
Tablo 6. Panel Eşbütünleşme Analizinde Kullanılan Veriler ve Kaynakları..... 139
Tablo 7. Yatay Kesit Bağımlılığı Test Sonuçları 142
Tablo 8. (1) No'lu Model İçin Homojenlik Test Sonuçları 143
Tablo 9. (2) No'lu Model İçin Homojenlik Test Sonuçları 143
Tablo 10. Değişkenlerin Düzey Değerleri ve İlk Sıra Farklarına İlişkin Birim Kök Test Sonuçları..... 144
Tablo 11. (1) No'lu Model İçin Westerlund-Edgerton LM Eşbütünleşme Testi Sonuçları..... 146
Tablo 12. (2) No'lu Model İçin Westerlund-Edgerton LM Eşbütünleşme Testi Sonuçları..... 146
Tablo 13. Kamu Borcu-Sayısal Mali Kural İlişkisine İlişkin Eşbütünleşme Sonuçları.. 147
Tablo 14. Kamu Açığı-Sayısal Mali Kural İlişkisine İlişkin Eşbütünleşme Sonuçları.. 148
Tablo 15. Kamu Borcu İçin AMG Sonuçları 149
Tablo 16. Kamu Açığı İçin AMG sonuçları..... 149

BÖLÜM I

GİRİŞ

Bir devletten beklenen en önemli işlevlerin hukuku egemen kılarak toplumsal huzuru sağlaması ve iktisat politikaları sayesinde ekonomik refahın yükseltilmesine katkı sağlaması olduğu söylenebilir. Yerine getirilmesi beklenen işlevsel yüklenimlerin neler olması gerektiği konusundaki farklı yaklaşımlar siyaset biliminden hukuka, sosyolojiden felsefeye pek çok alanda devlet teorisinin oluşmasına neden olmuş ve tartışılmıştır.

Maliye bilimi, kamu kesimi ekonomisindeki faaliyetleri inceleyen bir bilim dalıdır. Ancak devletin ekonomideki varlık alanının ne kadar geniş olması gerektiği konusunda pek çok farklı görüş mevcuttur. Ayrıca maliye politikalarının toplumsal yaşam üzerinde sosyo-ekonomik etkilerinin olması, politika araçlarının kullanım biçimi ve miktarı konusundaki tartışmaları ortaya çıkartmıştır. Ancak bu yaklaşımlar iktisadi niteliklerin tartışılmasıyla sınırlı kalmamış ve kurumsal yapılara dair çözümlemeler yapılarak etkin çalışan kamu kesimi ekonomisi tasarımları ortaya konmuştur.

1990'lı yıllarda yönetebilirlik krizine karşı ortaya çıkmış olan *mali yönetişim* anlayışı, kamu kesiminde karşılaşılan en büyük sorunların asil-vekil ilişkisi ile ortak havuz sorunu olduğunu ortaya koymaktadır. *Asil-vekil ilişkisi*, milletvekilleri ile halk arasında görülen temsiliyet ilişkisinin mali açıdan neden olduğu etkinsizliği ifade etmektedir. Harcamacı bakanlıklar arasındaki karar süreçlerinin ortaya çıkarttığı etkinsiz harcama kararları ise *ortak havuz sorunu*nu doğurmaktadır. Her iki sorun da kamu gelirlerinin toplumsal optimumu sağlamaktan uzak şekillerde harcanmasına neden olmaktadır. Bunların üstesinden gelebilmek için kamu mali yönetiminde merkezileşme unsurlarına yer verilmesi gerektiği ifade edilmektedir.

Bütçe kanunu, kamu gelirlerinin toplanmasına yetki ve kamu harcamalarının yapılmasına izin vermekte ve yürütülen maliye politikalarının yasal dayanağını oluşturmaktadır. Bu yönüyle bütçeler mali yönetişim çalışmalarının merkezinde yer almaktadır. Bir bütçe kanununun hazırlanmasından yasalaşmasına, uygulanmasına ve denetlenmesine kadar uzanan tüm aşamalar *bütçe süreci* olarak adlandırılmaktadır. Bu süreçte yer alan tüm aktör, kural ve düzenlemeler ise *bütçe kurumlarını* oluşturmaktadır. Bütçe kurumlarının bütçe sürecini etkinliğe taşıyacak şekilde çalışması için mali yönetişim kriterlerine uygun bir yapılanma sergiliyor olması gerekmektedir.

Kamu mali yönetiminin kurumsal unsurlarca şekillendiğini ifade eden mali kurumsalcı yaklaşımın temel alındığı bu çalışma, bütçe kurumlarının mali disiplin üzerindeki etkilerini inceleme amacını gütmektedir. Çalışmanın ilk bölümünde mali disiplin kavramı irdelenmekte ve mali disiplini bozucu etmenler tartışılmaktadır. Buna göre mali disiplinin başlıca göstergeleri olan kamu açıkları ve kamu borçlarının sürdürülebilir seviyede tutulması kamu maliyesi için vazgeçilmez bir öneme sahiptir. Aksi halde toplanan kamu gelirleri kamu harcamalarını finanse etmek için yeterli olmayacak ve yeniden borçlanmaya gidilmesi yönüyle bir kısır döngüye neden olacaktır.

Kurumsal bir yaklaşımla incelendiğinde kamu borçları ve kamu açıklarının kaynağının ortak havuz sorununa ve asil-vekil ilişkisine dayandığı görülmektedir. Ortak havuz sorunu, kamu mali yönetimindeki parçalanmışlık nedeniyle ortaya çıkmaktadır ve etkinsiz harcama politikalarını beraberinde getirmektedir. Harcamacı bakanlara karşı stratejik bir üstünlüğü bulunan bir *mali girişimci* ve merkezileşmeyi sağlayacak prosedürel düzenlemeler sayesinde bu parçalanmışlık ortadan kaldırılarak kamu maliyesinde disiplinli bir yönetim tesis edilmesi mümkündür. Merkezileşmeyi sağlamak üzere başvurulan temelde iki yaklaşım bulunmaktadır; maliye bakanının strtejik üstünlüğünü sağlamaya dayalı *delegasyon yaklaşımı* ile prosedürel ve sayısal mali kurallar temelinde bir anlaşmaya dayalı olan *sözleşme yaklaşımı*. Çalışmada, delegasyon ve sözleşme yaklaşımları ile hükümet tipleri arasındaki ilişki incelenmektedir. Çalışmanın yine ikinci bölümünde, şeffaflık ve hesap verebilirlik kriterlerinin kamu mali yönetiminde yer bulmasıyla asil-vekil ilişkisi nedeniyle ortaya çıkan asimetrik bilgi sorunun ortadan kaldırılabileceği ifade edilmektedir.

Üçüncü bölümde, kamu mali yönetiminde yönetişim kriterlerinin yer almasını içermekte olan mali yönetişim kavramı yer almaktadır. Bu bölümde, şeffaflık ve hesap verilebilirlik kriterlerinin mali yönetim içindeki vazgeçilmez önemi üzerinde durulmaktadır. Çünkü bu ilkelere uyulmaması durumunda, yapısal düzenlemelerin bir etkisi olmayacaktır. Mali yönetişim kavramı ve gereklilikleri tartışıldıktan sonra, mali yönetişimin tesis edilmesi noktasında büyük önem taşıyan mali kural kavramı incelenmektedir. Mali kural uygulamalarına mali yönetişim anlayışından önce de rastlanmaktadır. Bunların başında Klasik iktisatçılar tarafından ortaya atılmış olan "Altın Kural" uygulaması gelmektedir. Ancak bu çalışmada, 1990'lı yıllarda gelişmeye başlamış teorik bir anlayış olan mali kurumsalcı yaklaşım temelinde, Avrupa

Birliği'ndeki en önemli uygulama örnekleri olan Maastricht Antlaşması ile İstikrar ve Büyüme Paktı'nın ortaya koyduğu kriterler üzerinde durulmaktadır.

Bağımsız mali kurumlar ile mali konseylerden oluşmakta olan bağımsız mali otoriteler de yönetişimin kamu maliyesinde tesis edilmesinde üzerinde önemle durulan kavramlar olmuştur. Çalışmada öncelikle bunlara ilişkin literatür çalışmalarına yer verilmiş ve OECD (2019) tarafından hazırlanan *Bağımsız Mali Kurumlar Veritabanı*'ndan yararlanılarak oluşturulmuş ülke uygulamalarını içermekte olan tablolar yorumlanmaktadır. Türkiye özelinde ise, Sayıştay'ın hukuki statüsü incelenerek bir hesap mahkemesi ve yüksek denetim organı olmasının ötesinde bir bağımsız mali otorite olarak görülüp görülemeyeceği tartışılmaktadır.

Çok yıllı bütçeleme anlayışının kabul görmesiyle beraber hükümetlerin, harcama ve gelirlere ilişkin politikalarını orta vadeli bir perspektifle kamuoyuna ve meclise duyurma zorunluluğu ortaya çıkmıştır. İstikrar ve Büyüme Paktı'nın bir getirisi olarak AB ülkelerinin her yıl, üç yıllık bir perspektifle hazırlanmış İstikrar ve Büyüme Raporu'nu AB Komisyonu'na sunma gerekliliği, orta vadeli bütçesel çerçevelerin önemini ortaya koymaktadır. Çalışmada, orta vadeli bütçesel çerçevelere ilişkin teorik gerekçeler ve ülke uygulamaları yorumlanmakta ve çok yıllı bütçeleme ile birlikte ele alındığında bütçe sürecinde etkinliğe olan katkıları tartışılmaktadır.

Bütçe ve bütçe kurumları kavramlarının tartışıldığı dördüncü bölüm, diğer bölümlerde incelenmiş olan kavramların bütçe sürecindeki konumunu anlamak açısından önem taşımaktadır. Bütçe sürecinde yer alan tüm kural ve düzenlemeleri ifade etmekte olan bütçe kurumlarının, bu süreçte yer alan aşamalarda mali disiplini olumlu ya da olumsuz etkilme gücüne sahip olduğu ifade edilmektedir. Bu etkilerin tartışıldığı bölümde, bütçe kurumlarının mali çıktılara içsel olup olmadığı incelenmiştir. Ardından bütçe kurumlarının mali disiplinle ilişkisine dair literatür çalışmalarına yer verilmektedir.

Çalışmanın son bölümünde Avrupa Birliği üyesi ülkeler için 1995-2016 yıllarını içeren bir panel eşbütünleşme analizi yer almaktadır. İki modeli kapsayan bu analizde, kamu borçları ve kamu açıkları ile sayısal mali kurallar arasındaki ilişki test edilmektedir. Analiz çerçevesinde 21 Avrupa Birliği ülkesinde mali kural uygulamalarının mali çıktılara katkıları ortaya koyulmaktadır.

1.1. Araştırmanın Amacı

Mali disiplinin sağlanması kamu mali yönetiminin en önemli amaçlarından biridir. 1990'lı yıllardan bu yana mali disiplinin sağlanmasında mali yönetişime gerek akademik disiplin içinde gerekse devlet yönetiminde önemli bir yer verilmektedir. Mali yönetişim kavramı, bütçe kurumlarının işleyişinin içselleştirilmesi sürecini ifade etmektedir. Bu çalışmada, sayısal mali kurallar, bağımsız mali kurumlar ve orta vadeli bütçesel çerçeveden oluşan mali yönetişim göstergelerinden hareketle bütçe kurumlarının mali disipline olan katkıları ortaya konulmaktadır.

Çalışmada bütçenin hazırlanmasında, onaylanmasında, uygulanmasında ve denetlenmesinde yer alarak bütçe sürecinde etkinliği sağlama amacı güden bütçe kurumlarının mali disiplin üzerinde olumlu katkı sağlayabilmesi için ne gibi özellikler taşıması gerektiği tartışılmaktadır. Bunun yanında, bu kurumların yıllar içinde yaşadığı değişimler, yapılan düzenlemeler incelenerek, OECD tarafından önerilen düzenlemelerin bunları uygulayan ülkelerin mali disiplinine yaptığı katkılar ortaya konulmaktadır.

Çalışmada, bütçe kurumlarının etkin bir şekilde çalışması için taşıması gereken özelliklerin altı çizilerek, mali disiplinin sağlanması noktasında denetim fonksiyonunun bütçe kurumlarında önemli bir yeri olduğu ortaya koyulmaktadır. Bu doğrultuda, Türkiye'de uygulanmakta olan bütçe prosedürlerinin etkinliğinin analiz edilmesi, bütçenin hazırlık ve onaylanma aşamalarında yer alan aktörlerin karşılıklı ilişkilerinin incelenmesi amaçlanmaktadır. Türkiye'de bağımsız bir mali kurumun bulunmadığı göz önüne alınarak, bağımsız bir mali kurumun oluşturulmasının Türkiye'nin mali disiplinine olası katkıları ve Sayıştay'ın denetim fonksiyonun yeterliliği tartışılmaktadır.

Çalışmanın uygulama aşamasında sayısal mali kuralların kamu borçları ve kamu açıkları üzerindeki etkisini tespit etmek üzere ampirik bir çalışma yürütülmektedir. Bu doğrultuda AB ülkelerinin mali disiplin göstergeleri olan kamu borçları ve kamu açıkları verilerinin özellikle Maastricht Antlaşması sonrasındaki seyrinin sayısal mali kurallarla ilişkisi panel eşbütünleşme analizi ile test edilmektedir.

1.2. Araştırmanın Önemi

Bütçe kurumlarının mali disipline olumlu etkiler yapabilmesi için taşıması gereken özelliklerin belirlenmesi, AB ülkelerinde yer alan mali kuralların, bağımsız mali otoritelerin ve bütçesel prosedürlerin daha iyi sonuçlar almak için hangi nitelikleri

taşıması gerektiğinin ortaya koyulması çalışmada üzerinde önemle durulan konular olmuştur. Bütçe kurumlarıyla ilgili öncü çalışmalardan olan Alesina ve Perotti (1996) bütçe kurumlarını üçe ayırmıştır. Bunlar:

i) Bütçe ile ilgili rakamsal hedefler

ii) Prosedürel düzenlemeler

iii) Bütçenin şeffaflığı ile ilgili yasal düzenlemeler şeklindedir.

Türkçe ve yabancı literatürde mali disiplinin sağlanması ve mali yönetişimin iyileştirilmesi konusunda kurumsal faktörlerin etkinliği bu üç aşamalı yaklaşımla sınırlı tutulmuştur. Bu tez çalışmasında ise önceki çalışmalardan farklı olarak denetleme fonksiyonu taşıyan bütçe kurumlarının mali disiplini tesis etmedeki önemi tartışılacaktır. Dolayısıyla çalışmanın bütçe denetimini sağlayan kurumsal yapılanmaların mali disiplinle ilişkisini sunması bakımından literatüre katkıda bulunması beklenmektedir.

Türkiye'de bağımsız mali otorite olarak ifade edilen bir kurum bulunmamaktadır. Ancak Sayıştay'ın bağımsız mali otorite olarak görülebileceği yönünde görüşler mevcuttur. Çalışmada, Sayıştay'ın hukuki statüsü ve yerine getirdiği denetim fonksiyonlarının niteliği incelenerek bağımsız mali otorite olma niteliği tartışılacak ve 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanun ile 6085 sayılı Sayıştay Kanunu'nun getirdiği yeni anlayışla beraber Sayıştay'ın bütçe sürecindeki öneminin ortaya koyulmasının yanı sıra mali yönetişim unsurlarıyla olan ilişkisi ortaya koyulacaktır. Literatürde Sayıştay denetimi üzerine yapılmış pek çok çalışma mevcut iken mali yönetişim anlayışıyla bağlantılı olarak sunulmuş çalışma sayısının oldukça az olduğu görülmektedir. Çalışmanın literatüre bu konuda katkı sunması beklenmektedir.

Mali kurumsalcı yaklaşım temelinde ilerleyen bu çalışmada, mali yönetişim göstergelerinin bütçe sürecinde yer almasıyla ortaya çıkan kurumsal tasarımların mali çıktıları etkileme gücü incelenmektedir. Bağımsız mali otoriteler, orta vadeli bütçesel çerçeveler ve mali kurallardan oluşmakta olan mali yönetişim göstergeleri teorik olarak derinlemesine tartışılmaktadır. Çalışmada buna ek olarak sayısal mali kuralların kamu borç stoku ve kamu açıkları üzerindeki etkileri panel eşbütünleşme analizine başvurularak test edilmektedir. Literatürde, analiz kapsamında ele alınan zaman dilimini ve ülke örneklerini içeren ve bu ilişkiyi test eden bir panel eşbütünleşme analizi bulunmamaktadır. Çalışmanın alandaki bu boşluğu doldurması beklenmektedir.

1.3. Araştırmanın Yöntemi

Çalışmada *Avrupa Birliği İktisat Politikası Çalışma Komitesi* kapsamındaki *Kamu Maliyesinin Kalitesi Çalışma Grubu* tarafından hazırlanan ulusal ölçekli mali kurallar veritabanı (Eurostat, 2019) ve OECD tarafından hazırlanan *International Budget Practices and Procedures Database*'den (OECD, 2019) yararlanılmaktadır. Buralardan alınacak veriler, ilgili ülkelerin kamu dairelerinde yapılacak anketlerden elde edilmektedir.

Bütçe kurumlarının mali disiplin üzerindeki etkilerinin inceleneceği bu çalışmada mali disiplini temsil etmekte olan kamu açıkları ve kamu borçları bağımlı değişken olarak yer almaktadır. Çalışmada bütçe kurumlarının bütçe sürecinde meydana getireceği olumlu katkıların mali disiplin üzerindeki etkileri incelenmektedir.

Çalışmada 1995-2016 yıllarına ait verilere dayalı olarak ve AB ülkelerini kapsayacak şekilde uygulamalı bir analiz yapılmakta ve panel eşbütünleşme analizi uygulanmaktadır. Panel veriler, kesitlere ait zaman serileri veya zaman serilerine ait kesit verileri olarak tanımlanmaktadır. Firmalar, ülkeler ve hanehalkı gibi birimlerden oluşan yatay kesit gözlemlerinin, zaman boyutu ile ifade edilmesi olarak yorumlanmaktadır (Bayraktutan ve Demirtaş, 2011: 5; Baltagi, 2001:1). Bu yöntem sayesinde birimsel heterojenlik kontrol edebilmektedir; panel verinin kullanılmasıyla veriler hakkında daha fazla bilgi, değişkenlik, serbestlik derecesi ve etkinlik sağlanması ve değişkenler arasında daha az eş-doğrusallık elde edilmesi mümkün olmaktadır. Bu yönleriyle panel veri analizi zaman serisi ya da yatay kesit verilerine göre daha faydalıdır. Ayrıca dinamik ayarlama yapmaya ve davranışsal modellere diğer yöntemlerden daha uygundur.

Çalışmada, değişkenler arasında yatay kesitsel bağımlılık bulunup bulunmadığını ortaya koymak için Breusch ve Pagan (1980) LM (Lagrange Multiplier) testi; Pesaran (2004) CD (Cross Section Dependent) testi ve CDLM testleri ile Pesaran vd. (2008) tarafından sapması düzeltilmiş olan LMcor (Bias-corrected scaled Lagrange Multiplier) testleri kullanılmaktadır. Değişkenlerin homojenliği Pesaran ve Yamagata (2008) delta testi ile ortaya koyulmaktadır. Çalışmada, McCoskey ve Kao (1998) tarafından geliştirilmiş olan LM testine dayalı Westerlund ve Edgerton (2007) panel eş bütünleşme testine başvurulmaktadır. Değişkenlerin ilk dereceden bütünleşik seriler olduğunun tespit edilmesi değişkenler arasında uzun dönemli bir ilişkinin olup olmadığını görmek üzere eşbütünleşme analizine başvurulabileceğini göstermektedir.

Bütün seriler aynı dereceden bütünleşik olduğundan, seriler arasındaki eş bütünleşme ilişkileri sınanabilmiştir. Testin olasılık değerleri Bootstrap yöntemiyle hesap edilmektedir. Eşbütünleşme testinden sonra her kesite ait farklı bir katsayı hesaplamayı mümkün kılan ve uzun dönem katsayılarını tahmin eden AMG (Arttırılmış Ortalama Grup tahmincisi, Augmented Mean Group Estimator) yöntemine başvurulmaktadır.

1.4. Araştırmanın Planı

Çalışmanın ikinci bölümünde mali disiplin kavramı, kamu mali yönetiminde disiplinin sağlanmasının gereklilikleri ve mali disiplinsizliğe neden olabilecek unsurlar incelenmektedir. Mali kurumsalcı yaklaşım neticesinde bu unsurların asil-vekil ilişkisi ile ortak havuz sorunu olabileceği belirtilerek yeniden mali disiplinin tesisi noktasında merkezileşme unsurlarına başvurulabileceği ifade edilmektedir.

Çalışmanın üçüncü bölümünde, mali yönetişim kavramı çerçevesinde gelişmekte olan yönetişim göstergelerine yer verilmektedir. Bu bölümde mali kurallar, bağımsız mali otoriteler ve orta vadeli bütçesel çerçevelerden oluşan göstergelerden hareketle, kamu açıkları ve kamu borçlarını sürdürülebilir seviyede tutmanın kurumsal unsurları incelenmektedir. Ayrıca Türkiye'de bağımsız mali otorite olarak adlandırılan bir kurumun bulunmadığı ifade edilerek Sayıştay'ın yerine getirdiği görev ve faaliyetler incelenmekte ve bağımsız mali otorite olma niteliği tartışılmaktadır.

Çalışmanın dördüncü bölümünde bütçe ve bütçe kurumları kavramları tartışılmaktadır. Bütçe, devletlerin kamu gelirleri ve kamu harcamaları üzerinde söz sahibi olmasını sağlayan ve yürüttüğü maliye politikalarının temel dayanağı olan bir yasa olması yönüyle üzerinde dikkatle durulan bir kavramdır. Bütçenin hukuki, siyasi ve ekonomik pek çok yönü bulunmaktadır. Bu çok yönlü yapısı nedeniyle kurumsal tasarımı önem taşımaktadır. Çalışmada, bütçenin hazırlanması, yasalaşması, uygulanması ve denetlenmesi aşamaları bütçe süreci olarak ele alınmakta ve bu süreci şekillendiren unsurların mali çıktılar üzerindeki etkileri tartışılmaktadır.

Çalışmanın son bölümünde ise, üçüncü bölümde teorik tartışmasına yer verilmiş olan sayısal mali kuralların mali çıktıları iyileştirme gücünün sınandığı ampirik bir analiz sunulmaktadır. Sayısal mali kurallar ile kamu borçları ve kamu açıkları arasındaki uzun dönemli ilişki panel eşbütünleşme analizi ile ortaya konmaktadır.

BÖLÜM II

MALİ DİSİPLİN: MALİ KURUMSALCI BİR YAKLAŞIM

Çalışmanın bu bölümünde mali disiplin kavramı ve mali disiplinin önemi açıklanacak ve ardından mali disiplinsizliğin nedenleri mali kurumsalcı bir yaklaşımla incelenecektir. Daha sonra ortak havuz sorunu ile asil-vekil ilişkisinin ortaya çıkma nedenleri ile bu sorunların ortadan kaldırılmasına yönelik başvurulmakta olan merkezileşme teorileri üzerinde durulacaktır.

Çalışmada mali disiplin kavramı, özellikle von Hagen (1996, 1998, 2002, 2007), Alesina ve Perotti (1995, 1996, 1997) ve Hallerberg (1999, 2010) tarafından teorik temelleri oluşturulmuş olan mali kurumsalcı yaklaşıma dayalı olarak ele alınmaktadır. Buna göre, kurumsal unsurlar mali disiplini şekillendirmekte ve mali çıktıların niteliğini belirlemekte çok önemli bir rol oynamaktadır.

2.1. Mali Disiplin Kavramı

Bir devletin yürüttüğü ekonomi politikalarının temel amaçları kaynak dağılımının etkin, gelir dağılımının adil, ekonominin istikrarlı olması ve ekonomik büyüme ve kalkınmanın sağlanmasıdır. Bunları sürdürmek için yürütülen politikalardan biri olan ve temel araçları kamu gelirleri, kamu harcamaları, kamu bütçesi ve borçlanma olan maliye politikasının nihai amacı, belirlenen politikalar yürütülürken kamu gelirlerinin kamu giderlerini karşılayabilmesidir.

Mali disiplin kavramı, kamu maliyesinde kamu gelir ve giderlerinin birbirine denk olmasını, bir mali yıl içinde kamu gelirlerinin kamu giderlerini finanse edebilmesini ifade etmektedir (Günay, 2006: 26). Kamu gelir ve giderlerinin birbirine denk olması kamu maliyesinde mali disiplin bulunduğunu göstermektedir (Akyel, Söyler ve Çavuş, 2006: 2).

Mali disiplin genel olarak kamu kesiminin mevcut ve gelecek yükümlülüklerini karşılayabilme yeteneği olarak tanımlanmaktadır (Karayazı, 2018: 21). Literatürde mali disipline yönelik pek çok tanım mevcuttur. Hemming (2003: 2) mali disiplini, bütçe açıklarının ve borç seviyelerinin ihtiyatlı seviyelerde olmasını sağlamak ve bunu sürdürmek olarak tanımlamıştır.

Schick (1998) mali disiplini, kamu gelirleri, kamu finansmanında denge, kamu borçları ve kamu harcamaları gibi mali performansın tüm anahtar unsurlarını içeren bir çerçeve olarak yorumlamıştır (Karayazı, 2018: 21). Bu unsurlar, kamu sektöründe

verimliliğin arttırılmasını, faiz dışı fazla yaratılmasını ve sürdürülebilir bir borç yönetimini sağlamayı içermektedir (Karayazı, 2018: 21; Sezgin, 2013: 82).

Kantarcı ve Karacan (2008) mali disiplini, *"kamu harcamaları ve kamu gelirleri arasında oluşacak dengenin, yani kamu kesimi finansman dengesinin temel ekonomik göstergeler üzerinde olumsuz etkilere yol açmaması olarak"* olarak tanımlamışlardır (Sevgi, 2011: 30).

Mali disiplin dar anlamda, kamu gelirleri ile kamu giderlerinin birbirine denk olmasını ifade ederken; daha geniş anlamda kamu gelirleri ve kamu giderleri ile kamu kesimi varlıkları ve kamu kesimi yükümlülüklerinin, ekonomik amaçlar doğrultusunda yürütülmesini ifade etmektedir. Bu bağlamda mali disiplin, hükümetlerin ekonomi politikalarının temel amaçlarından birini oluşturmaktadır (Karayazı, 2018: 21; Akyel ve Söyler, 2014: 96). Mali disiplin, tam bir gelir gider denkliğinin zorunluluğundan ziyade, kamu giderlerinin karşılanabilmesidir. Yani, bir ülkenin kendi ekonomik koşullarına uygun olarak bütçe açıklarını ve borç stokunu sürdürülebilir bir biçimde yönetebilmesini ifade etmektedir (Karayazı, 2018: 21; Pınar, 2014: 322).

Mali disiplinin *"ölçülü bir açık ve ölçülü bir borç seviyesinin oluşturulması ve bunun sürdürülebilmesi"* olarak tanımlanmasıyla onun dört unsur açısından önem taşıdığı görülmektedir (Sevgi, 2011: 31) İlki, makroekonomik istikrar açısından güçlü kamu maliyesinin gerekliliğidir. İkinci unsur, maliye politikalarının sonuçlarını telafi edebilmek için para politikasının etkinliğinin azalmasına sebep olunmaması gerektiğidir. Üçüncüsü, mali disipline ulaşma amacının aynı zamanda kamu gelir ve giderlerinde verimliliği sağlama amacına uygun olması gerektiğidir. Sonuncusu ise, öngörülebilir ve öngörülemez mali baskılara karşı mali disiplinin vazgeçilmez bir öneme sahip olduğudur (Sevgi, 2011: 31; Hemming, 2003; 2).

Mali disiplini ortaya koyan temelde iki değişken bulunmaktadır; bütçe dengesi ve kamu borcu. Eğer bu iki değişken kabul edilebilir seviyelerde ise mali disiplinin varlığından söz edilmektedir. Kamu gelir giderleri arasındaki denklik ya da sürdürülebilir ilişki dikkate alındığında mali disiplinin makro ekonomik değişkenler, politik karar alıcılar, mali yönetimden sorumlu olan seçilmiş ya da atanmış kişiler, seçmenler, mali yönetimin kurumsal yapısı gibi pek çok değişkeni barındırdığı görülmektedir (Karayazı, 2018: 23; Willoughby ve Hou, 2011: 7).

Uygulanan her maliye politikası sonucunda bütçe açıkları ve kamu borçlarının belirlenen düzeyler içinde olması ve sürdürülebilmesi istenmektedir. Ancak bu sayısal oranlar kadar önemli olan bir başka husus da, bütçe ödeneklerinin belirlenmesi,

onaylanması ve uygulanması süreçlerinde uyulması gereken kanun ve prosedürel kuralların yapısı ve bunlara uygun hareket edilmesidir. Ayrıca tüm bütçe süreci boyunca hesap verilebilirlik ve şeffaflık gibi kriterlere bağlılık gösterilmesi önem taşımaktadır. Bunlarla beraber mali disiplinin sağlanması makroekonomik istikrarı beraberinde getirecek ve bu da ülke kredibilitesini ve iktisat politikalarının etkinliğini arttıracaktır. Ayrıca olumsuz ekonomik şoklara karşı koruma sağlayarak ülke yararına etkiler meydana getirecektir (Karayazı, 2018: 23).

Mali disiplinin katkısıyla ortaya çıkacak sağlam bir kamu mali yönetiminin makroekonomik istikrar için bir zorunluluk olduğu kabul edilmektedir. Böylece toplam talep baskısı, ödemeler dengesi ve enflasyon ile ilgili sorunlardan kaçınmak mümkün olacaktır. Ayrıca mali disipline uygun hareket eden politik karar vericiler sayesinde, kaynak tahsisi ve ekonomik büyüme açısından, vergi sisteminin ve kamu harcama programlarının etkinliğine dikkat edilmekte ve son olarak, öngörülebilir ve öngörülemez mali baskılara karşı koyulması mümkün olacaktır (Pirdal, 2017: 3; Hemming, 2003: 2).

Mali disiplin, orta ve uzun dönemde bir ülkede ekonomik istikrarın korunmasının ön şartlarından birisidir. Mali disiplinin bozulduğu durumlarda ise konsolidasyon programları uygulanarak kamu harcamalarında kesinti veya vergi gelirlerinde artış yapılması yoluyla bütçe açıklarının ve kamu borç stokunun kontrol altına alınması hedeflenmektedir (İlgün, 2016: 223). Mali konsolidasyon programları, mali sürdürülebilirliği sağlamak için bütçe açıklarının azaltılması ve farklı konjonktür dönemlerinde iç talebi kontrol altına alma amacıyla uygulamaya konulan daraltıcı iradi mali politikalar şeklinde tanımlanmaktadır (İlgün, 2016: 227; Devries vd., 2011: 4).

Alesina ve Perotti (1996: 401), mali disiplinin sağlanmasını mali denklikten ibaret görmenin yanlış olduğunu ifade ederek, kullanılan bütçe yönteminin belirlenmesinin ve geliştirilmesinin, harcamaların fonksiyonel sınıflandırmaya uygun olarak yapılmasının ve kurumsal reformlara yer verilmesinin oldukça önemli olduğunun altını çizmiştir. Bu sebeple, mali disiplin kavramının bütçe reformu ve kurumsal reform temelinde değerlendirilmesi gerektiğini belirtmişlerdir (Karayazı, 2018: 22).

Alesina ve Perotti (1995b), mali disiplin konusunu incelerken iki temel sorudan hareket etmiştir:

1. Bazı ülkeler yüksek miktarlarda kamu borç stoku ile karşı karşıya kalmışken diğer ülkelerde neden bu durum ortaya çıkmamıştır?
2. Bu büyük borçlar neden daha önce değil de son yirmi yıl içinde ortaya çıkmıştır?

Yazarlar, ekonomik değişkenlerin tek başına bu sorulara tatmin edici cevaplar sağlayamayacağını ve politik açıdan çok çeşitli açıklamaların yapılabileceğini belirterek özellikle seçim sistemlerinin, parti yapısının, hükümet parçalanmasının ve politik kutuplaşmanın rolünü vurgulamışlar ve ayrıca bütçeleme sürecinin kurumsal yapısının mali disiplin üzerindeki etkilerine dikkat çekerek, bu yapılanmanın kural ve düzenlemelere dayandığını belirtmişlerdir. (Alesina ve Perotti, 1996: 1).

Alesina ve Perotti'ye (1996) göre mali disiplinin sağlanmasında üç tip kural ve düzenlemeye başvurulmaktadır. Bunlar; bütçe üzerindeki sayısal mali hedefler, bütçe süresince uyulacak prosedürel kurallar ve şeffaflıkla ilgili düzenlemelerdir (Sevgi, 2011: 33).

Alesina ve Perotti (1996), katı sayısal hedeflere karşıt iki görüş bulunduğunu belirtmektedir. Bunlardan ilki denk bütçe kuralındaki katılığın vergi oranlarındaki oynaklığa izin vermemesi nedeniyle optimal olmadığıdır. İkincisi ise çok katı kuralların şeffaf olmayan hesaplamaları teşvik edebilecek olmasıdır. Sayısal mali hedeflerin mali disipline katkıda bulunması için, maliye politikalarının uygulanması sırasında çeşitli esneklikler sunması ve şeffaflığı tehlikeye sokmaması gerekmektedir (Sevgi, 2011: 34).

Kamu harcamalarının dengesiz bir biçimde arttırılması, vergi oranlarının optimal olmayan seviyelerde düzenlenmesi ve iç ve dış borçlanma konusunda kısıtlanmaların olmaması mali disiplini tehlikeye atmaktadır. Mali disiplinin sağlanması için kamu gelirlerinin kamu harcamalarını karşılayabilmesine dikkat ederek, kamu harcamalarının kontrol altında tutulması önem taşımaktadır.

Mali disiplin kamu maliyesinde gelirler ve giderler arasında bir dengenin mevcut olması şeklinde ele alındığında bir ülkenin istikrarlı bir ekonomiye sahip olabilmesinin öncelikle mali disiplini sağlamasına bağlı olduğu söylenebilir. Mali disiplinin önemi ise mali disiplinsizliğin sebep olduğu sorunların öneminin ortaya konulmasıyla anlaşılabilecektir.

2.2. Mali Disiplinsizliğin Nedenleri

Mali disiplinsizliğin nedeni olarak kamu harcamalarının ve kamu borçlarının artarak bütçe açığına neden olması ve kamu gelirlerinin kamu giderlerini karşılayamaması olarak gösterilmektedir. Ancak bunlar birer semptomdur; disiplinsizliğin temelindeki sebepleri göstermemektedir.

Mali disiplinin temel göstergeleri bütçe açığı ve kamu borcu seviyeleridir. Kamu giderlerinin kamu gelirlerinden fazla olması durumunda bütçede bir finansman açığı

oluşmaktadır. Buna "*kamu kesimi finansman açığı*" denilmekte ve şu şekilde formüle edilmektedir (Karayazı, 2018: 30):

- *Kamu Kesimi Finansman Açığı=Kamu Gelirleri-Kamu Giderleri*

Kamu kesiminin bütçe açığını karşılamak için ihtiyaç duyduğu borçlanma miktarı "*Kamu Kesimi Borçlanma Gereği*" kavramını ortaya çıkartmakta ve şu şekilde formüle edilmektedir (Karayazı, 2018: 30):

- *Kamu Kesimi Borçlanma Gereği=Kamu Kesimi Finansman Açığı/GSYH*

Bu göstergelerin 1970'lerde sürekli artma eğilimine girmesiyle mali disiplinsizliğin sebepleri hakkında çalışmalar artmıştır. 1990'lı yıllarda ivme kazanan *bütçe kurumları* yaklaşımına dayalı çalışmalar, kurumsal tasarımların mali disiplini etkileme gücü üzerine eğilmiştir (von Hagen [1995, 1996, 1998, 2002, 2007]; Alesina ve Perotti [1995, 1996, 1997]; Hallerberg [1999, 2010]; Kopits [1997, 2001, 2011]; Kopits ve Symansky, [1998]; Acemoğlu [2005]; Debrun vd. [2007, 2008, 2009, 2011]; Gleich [2003]; Poterba [1994]; Schick [2004]).

Kamu maliyesinin en temel özelliği, bir kısım insanların diğer bir kısım insanların parası üzerinde harcama ve gelir kararları veriyor olmasıdır. Bir kamu politikasının neticelerinden yararlananlarla bunların maliyetine katlananlar genellikle aynı kişiler değildir. Demokrasiyle yönetilen ülkelerde seçmenler harcama yapma ve vergi toplama yetkisini "*bütçe*" kanunu aracılığıyla seçtikleri temsilcilere vermektedir. Bütçeyle verilen bu temsiliyet durumunun ortaya çıkardığı iki önemli sorun vardır: birincisi seçmenler ve temsilciler arasındaki asil-vekil ilişkisi sorunu; ikincisi ortak havuz sorunudur (von Hagen, 2007: 27; von Hagen ve Harden, 1995). Bunların yarattığı tahsis sorunu, kamu maliyesindeki karar alma mekanizmasını anlamayı gerekli kılmaktadır (von Hagen, 1998; 1).

Temsiliyet gücü, politikacıların kamu kaynaklarını seçmenlerin tercihleri dışındaki alanlara harcayabilmesine olanak tanımaktadr. Belirli kurallardan oluşan bir sözleşme hazırlanması politikacıların bu eğilimlerinin önüne geçilmesini sağlayabilecektir ancak ekonomik ve politik karmaşıklık böyle kapsamlı ve ayrıntılı bir sözleşme hazırlanmasını olanaksız kılmaktadır. Bu sebeple seçmenler ile temsilciler arasında hazrılanan sözleşme *eksik sözleşme* niteliği taşımaktadır (von Hagen, 2007: 27; Persson, Roland ve Tabellini 1997; Seabright 1996). Eksik sözleşme, politikacılara önemli bir güç sağlamaktadır. Politikacılara kalan bu gücün verdiği yetkiler ne kadar büyükse, seçmen tercihleriyle politikacıların gerçekleştirdikleri arasındaki fark o kadar büyük olacaktır von Hagen (2007: 28). Bu durumun ortaya çıkarttığı asil-vekil ilişkisi

ve ortak havuz sorununun sebep olduğu sorunların kamu kaynaklarının kullanımına yönelik kurumsal düzenlemelerle hafifletilebileceğini çünkü kurumların karar verme sürecini şekillendirdiğini ifade etmektedir.

Bütçelemede karar alma süreci boyunca izlenen kurallar ve bu süreçte yer alan kurumlar mali performansın önemli belirleyicileridir. Bu tür kurumlar, alınan kararların temelindeki politik tercihlerin mali seçimler ve sonuçlar üzerindeki etkisini biçimlendirmektedir. Bütçenin yürütme organı tarafından oluşturulmasından, yasama organında görüşülmesine ve yine yürütme tarafından uygulanmasına kadar uzanan süreci düzenleyen resmi ve gayri resmi kurallar sistemi bu noktada önem taşımaktadır. Uyulacak bu kurallar, bütçe sürecini, kimin ne zaman ne yaptığını belirleyen ve katılımcılar arasındaki bilgi akışını düzenleyen aşamalara ayırmaktadır. Böylelikle bütçe sürecinde stratejik etkiyi dağıtarak işbirliği içinde çalışmak için fırsatlar sunmakta ya da bunları ortadan kaldımaktadır (von Hagen, 1998: 4; Wildavsky, 1975).

Bütçe sürecinde ortaya çıkabilecek pek çok yapısal sorun bulunmaktadır. Bu sorunlardan biri, politikacıların karşı karşıya olduğu yeniden seçilme konusundaki belirsizliktir ve bu durum bütçede açık eğilimine sebep olmaktadır. Yapılacak seçimlerle beraber yürütme görevinden ayrılacağını düşünen hükümet yetkilileri, kararları neticesinde ortaya çıkacak durumların sonucuna katlanmacaklarını düşünmekte ve kamu borcunun optimal seviyenin üstünde olmasından rahatsızlık duymamaktadır. Seçim belirsizliği, politik karar vericilerin politik güdüleri ve yetkinlikleri hakkındaki asimetrik bilgilerden doğmaktadır. Seçmenlerin politika başarısızlıkları karşısında hoşgörülü olmaması ve seçim belirsizliğinin artması da açık eğiliminin artmasına sebep olmaktadır. Aynı zamanda karar verme maliyetlerinin yüksek olması ve harcama kategorilerinin fazla olması ile eksik bilgi durumu da bu maliyetlerin artmasına sebep olmaktadır (Ehrhart vd., 1999: 18).

Politik açıdan zayıf veya dengesiz olan hükümetler tahsis sorununa yönelik kararları ertelemek için bütçe açığı seçeneğine başvurmaktadır. Seçmenler arasında oluşan yüksek derecede siyasal kutuplaşma ve çok sayıda partiden oluşan koalisyon hükümetleri de açıklara yol açan diğer politik etmenlerdir. Bu durum farklı harcama öncelikleri olan muhalefet partilerinin hükümete geçmesi halinde büyük çaplı kamu borçlarıyla karşı karşıya kalmasına ve onların harcama tercihlerinin değişmesine sebep olabilmektedir (von Hagen, 1998: 3; Tabellini ve Alesina, 1990).

Literatürdeki bazı çalışmalar bütçe açıklarının sebebini yürütülen politikaların bir sonucu olarak görmekte ancak hükümetlerin kurumsal yapısını göz önünde

bulundurmadan bu durumu yalnızca politik güdülerle açıklamaktadır. Devlet bütçesinde meydana gelen büyük çaplı açıklar, kamusal faaliyetlerin maliyetinin kimler tarafından karşılanacağına dair bir karar verilemediğinin göstergesidir. Bu durum hükümetlerin politik olarak güçsüz olduğunu ya da güçlerini bu durum için kullanmak istemediklerini göstermektedir (von Hagen, 1998: 3; Tabellini ve Alesina, 1990).

Bütçe açıklarının ortaya çıkmasında hükümet sistemlerinin yapısı da oldukça önemlidir. Nispi temsil seçim sistemleri koalisyon hükümetleri oluşturma eğilimindeyken, çoğulculuk sistemleri tek partili hükümetlerin oluşmasına imkan vermektedir. Literatürdeki çalışmalar, nispi temsil sistemlerinin bütçe açıklarının oluşmasına daha elverişli olduğunu göstermektedir. Roubini ve Sachs'ın (1989) tahminleri, nispi temsil sistemlerine sahip ülkelerin daha yüksek açıklara sahip olma eğiliminde olduklarını göstermektedir. Nispi sistem beraberinde daha fazla partiyi ve daha yüksek kamu harcaması eğilimini getirmektedir. Bununla birlikte, Edin ve Ohlsson (1991), nispi temsil sisteminin uygulandığı devletlerden ziyade azınlık hükümetlerinin büyük bütçe açıkları yaratma ihtimalinin daha yüksek olduğunu ortaya koymaktadır. Alesina ve Perotti (1995), koalisyon hükümetlerinin uyguladığı mali konsolidasyonların başarı oranının düşük olduğunu ve azınlık hükümetlerinin mali açıdan en sorumlu hükümet şekli olduğunu belirtmektedir. De Haan ve Sturm (1994) tarafından Avrupa Birliği ülkeleri için yürütülmüş olan bir zaman serisi analizinde, hükümet şekli ile bütçe açıkları arasında istatistiksel olarak anlamlı bir ilişki bulunamadığı ifade edilmiştir. Lambertini (1997), OECD ülkelerindeki hükümetlerin görevden alınma ihtimalinin yüksek olduğu durumlarda daha yüksek düzeyde bütçe açıklarının ortaya çıkıyor olmasına yönelik bir ampirik destek bulamadığını ifade etmiştir. Genel olarak, bu argüman altında üretilen ampirik kanıtlar çok sağlamlılık gösterememiştir (von Hagen, 1998: 3-4).

Roubini ve Sachs (1989), çok parçalı hükümet koalisyonunun daha büyük bütçe açıkları yaratma eğiliminde olduğunu ileri sürmüştür. Bu konuda yapılan diğer ülkeler arası çalışmalar bu sonucu doğrulamıştır (örneğin, Hahm, Kamlet ve Mowery, 1995; Alesina, Hausmann, Hommes ve Stein, 1999; Perotti ve Kontopoulos, 2002). Aynı şekilde Amerika Birleşik Devletleri'ndeki eyaletler arasındaki siyasi yapılanmalardaki farklılıklardan yola çıkan çalışmalar da politik parçalanma ile ilişkili kamu harcamaları arasındaki ilişkiyi destekleyen saptamalarda bulunmuştur (Alt ve Lowry, 1994; Poterba, 1994; Besley ve Case, 2003).

Nispi temsile dayalı seçim sistemlerin *temsil gücünü* teşvik ettiği, çoğulculuk sistemlerinin ise *hesap verebilirliği* teşvik ettiği düşünülmektedir (Fabrizio ve Mody, 2006: 7). Persson ve Tabellini (2003, 2004) bu görüşe uygun olarak, ülkeler arası bir karşılaştırmada, çoğunluk sistemlerinin mali disiplinle olan ilişkisinin, nispi sistemlerden daha fazla olduğunu ortaya koymaktadır. Persson, Roland ve Tabellini'nin (2007) bu konudaki çalışmaları, seçim sistemlerinin mali sonuçlar üzerinde doğrudan değil dolaylı bir etkisi olduğu yönündedir.

Seçim sistemlerinin bütçe büyüklükleri ve kompozisyonları üzerinde etkilerinin bulunuyor olmasının yanı sıra, bütçe kararlarını olumsuz yönde etkileyen dört durum daha söz konusudur: birincisi, hükümet faaliyetlerini finanse etmek için kullanılan bütçe dışı fonların varlığıdır. Bütçe dışı fonlar, politika yapıcıların bütçe sürecindeki kısıtlamaları aşmalarına izin vermektedir. İkincisi, bütçe sürecindeki kararsızlığın yayılımıdır. Bütçeye dahil edilen harcamalar bütçe sürecinin dışındaki gelişmelerle belirlendiğinde bu durum gerçekleşmektedir. Üçüncü durum, bütçe dışındaki yasaların belirli hükümet harcamalarını gerekli kıldığı zorunlu harcamaların varlığıdır. Dördüncüsü ise, hükümetlerin koşullu yükümlülüklerinin bulunuyor olmasıdır (von Hagen, 1998: 6).

Von Hagen tarafından sıralanmış olan bu sorunların varlığı aslında hükümet içindeki kurumsal yapılanmadan kaynaklanmaktadır. Çünkü bütçe dışı fonların kullanımı, kararsızlığın yayılımı, bütçe dışında belirlenmiş olan zorunlu harcamalar ile koşullu yükümlülüklerin varlığı bütçe sürecinde merkezi bir otoritenin bulunmamasına dayanmaktadır. Hükümet içinde fazla sayıda karar verici bulunması durumunda parçalanma artarak bu sorunların derinliğini arttıracaktır.

Genel vergi gelirlerinden sağlanan kamu kaynakları üzerinde bir takım kişilerin karar verici olması kamu maliyesinde üzerinde en çok durulan konulardan birisi olmuştur. Bu durumun yarattığı iki kavramsal sorun bulunmaktadır; "*ortak havuz sorunu*" ve "*asil-vekil ilişkisi*". Şimdi sırasıyla bu iki kavramdan bahsedilecektir.

2.2.1.Ortak Havuz Sorunu

Farklı seçim bölgelerinin temsilcileri mali kaynaklar için rekabet etmektedir ve vergilendirme düzeyi ile harcamaların dağılımı konusunda bir dizi kamu politikası hakkında karar vermek zorundadır. Ortak havuz sorunu başta harcama ve vergilerin dağılımı konuları olmak üzere pek çok şekilde kendini gösterebilmektedir.

Ortak havuz sorunu teorilerine göre, genel vergi gelirlerinden harcama yapan harcamacı bakanların bu gelirleri kendi seçmenlerinin yararlanacağı projelere harcamak istemesi ortak havuz sorununu yaratmaktadır. Politikacılar tarafından gerçekleştirilen bireysel politikalar, dar anlamda bireysel seçmenleri hedeflerken geniş anlamda ortak havuz sorununu yaratmaktadır. (von Hagen, 2012: 66). Harcama miktarlarına karar veren karar vericiler, bütçe tekliflerini değerlendirdikleri işbirlikçi olmayan bir oyun oynamaktadır. Her biri kendi seçmenlerine hitap edecek harcama yapmayı arzulamaktadır ve bu durum, sosyal optimumdan uzak bir harcama politikası yürütmelerine sebep olmaktadır.

Teorik ve ampirik çalışmalar, harcama ve açık eğilimlerinin karar verici ve seçmen sayısıyla ilgili olduğunu göstermektedir. Seçmen ve karar verici sayısı ne kadar fazlaysa açık eğilimi de o kadar fazla olacaktır. Bunun yanı sıra karar verme sürecinin saydam olmayışı ve toplumdaki kültürel, politik ve etnik bölünmelerin derinliği ve çokluğu da açık eğilimini arttıracaktır. Kolektif ve bireysel optimal çözümler arasındaki farklılık, ortak havuz sorununun ortaya çıkarttığı dışsallıkların merkezinde yatmaktadır. Bu farklılıkları ortadan kaldırmaya yönelik olarak bir anlaşmaya varılmış olsa dahi, bireysel karar vericilerin kendi alanlarındaki harcamaları gizlice arttırma isteği taşıması mümkündür. Bu sebeple bu tür anlaşmaların uygulanabilmesi için çok fazla çaba gösterilmesi gerekmektedir (von Hagen, 2012: 68).

Kamu maliyesindeki ortak havuz sorunu, toplumun genelinden elde edilen gelirlerin belirli grupları hedefleyen politikalara harcanmasından kaynaklanmaktadır (von Hagen, 2012: 1). Ortak havuz dışsallığının bulunduğu durumlarda kamu harcamalarından elde edilen marjinal faydalar marjinal maliyetleri karşılamamaktadır. Çünkü yapılan hizmetlerden yararlananlar marjinal faydanın tamamını elde ederken marjinal maliyetin küçük bir kısmını üstlenmektedir. Kamu harcamalarına ilişkin fayda ve maliyetler arasındaki fark sebebiyle ortak havuz sorunu, borçlanmayı ve bütçe açıklarını arttırmaktadır (Roubini ve Sachs, 1989).

Ortak havuz sorunu, bütçe sürecindeki fazla sayıda karar vericinin kamu kaynaklarının kullanımı konusunda rekabet etmesi durumunda ortaya çıkmaktadır. Bu durum da mevcut ve gelecekteki maliyetlerin üstlenilmesini engellemektedir (Velasco, 1999). Bunun bütçe sürecinin işleyişi ve mali çıktılar üzerinde çok büyük bir etkisi vardır. Ayrıca asimetrik bilgi, seçmenler ve hükümet arasındaki tercih uyumsuzlukları ve hükümet içindeki hiyerarşik yapılanma bütçe kaynaklarının dağılımını ve büyüklüğünü etkilemektedir. Güçlü kurumsal düzenlemeler olmadıkça ortak havuz

sorunu, aşırı harcamalar, yüksek kamu açığı ve borç seviyeleri şeklinde kendini gösterecek olan açık eğilimi ile sonuçlanacaktır (Adogboye vd., 2016: 74; IMF, 2010).

Ortak havuz sorunu, kamu maliyesinde pek çok şekilde ortaya çıkmaktadır. Bunların başında, farklı seçim bölgelerinden seçilen temsilcilerin, mali kaynakların kullanımı konusunda bir rekabet halinde olması gelmektedir. Her karar verici sadece kendi seçmeninin üzerine düşen maliyetin payını hesaplayarak hareket ettiği için kamu harcamalarından elde edilen marjinal faydalar marjinal maliyetleri karşılamamakta ve dışsallıklar ortaya çıkmaktadır. Mevcut hükümetin harcamaları finanse etmek üzere borçlanmaya başvurması ve bugün verilen kararların gelecek nesilleri etkilemesi "*nesiller arası ortak havuz dışsallığı*" yaratmaktadır (Von Hagen, 2012: 66).

Bir diğer görünüm ise devletin farklı seviyeleri arasındaki ilişkilerde kendini göstermektedir (Von Hagen, 2012: 66). Merkezi yönetimler ile yerel ölçekli kamu kurumları arasındaki mali ilişkilerin bir göstergesi olarak dikey eşitsizlik ne kadar artarsa yerel ölçekli kamu kurumlarının merkezi yönetimden transfer edilecek gelirlere bağımlılığı o kadar artacaktır. Ülke genelinde toplanan vergilerden daha fazla harcama yapabilmek isteyen bu kurumlar, daha fazla transfer isteyeceklerdir. Alesina ve Drazen (1991), bütçenin büyüklüğüne ve bileşimine karar verecek olan temsilcilerin, mali uyum yükünün dağıtımı konusunda mutabık kalamaması durumunda *mali erteleme* durumunun yaşanacağını ve kamu borcunun artmaya devam edeceğini ifade etmişlerdir.

Alesina ve Drazen (1991) ortak havuz sorununun görünümlerinden birinin de "*yıpratma savaşı*" olduğunu ortaya koymaktadır. Yıpratma savaşı bir mali erteleme durumudur ve bu kavrama göre toplumdaki bazı büyük seçim bölgelerinin temsilcileri mali uyum yükünün dağıtımı konusunda anlaşma sağlayamadıkları sürece kamu borcu artmaya devam edecektir. 2008 Ekonomik Krizi, yıpratma savaşlarına benzer yönler taşımaktadır. Avrupa devletleri krizin çözümünün kendi ülke vatandaşlarına maliyetinin ne kadar olacağı konusunda anlaşma sağlamayı başaramamıştır. Kuzey Avrupa ülkeleri, Güney Avrupa ülkelerinin mali düzenleme ve reform yapmaması halinde krizin maliyetlerini üstlenmekte isteksiz olmuştur.

2008-2009 Ekonomik Krizinde, zor durumda kalan bankalara kamu kaynaklarından yardım yapılarak büyük finansal kuruluşların kurtarılması çabası da ortak havuz sorununun bir yansımasıdır.

Ortak havuz sorunu aşağıdaki unsurlarla beraber ağırlaşmakta ve bu durum da bütçe açığı ve borç büyüklüğünü arttırmaktadır:

- Aynı genel vergi fonundan ödenek alan karar verici sayısının fazla olması,

- Bütçe sürecine katılan karar vericilerin sayısının fazla olması,
- Toplumdaki siyasi, kültürel ve etnik bölünmelerin sayısı ve derinliği,
- Bütçe sürecinin şeffaf olmama derecesi ve kurumsal zayıflığı.

Genel bir vergi fonundan gelen kaynakların toplumdaki belirli grupların yararlandığı harcamaları finanse etmek için kullanılmasının kamu bütçelemesinde sebep olduğu ortak havuz sorunu neticesinde kaynaklar azalacak ve herkes için daha az kaynak kalacaktır. Bütçeleme bağlamında sonuç, merkezi yönetim bütçesinin çok fazla büyümesi ve daha fazla gelire ihtiyaç duyulacak olmasıdır.

Bütçe karar verme sürecinde yer alan adem-i merkeziyetçi karar vericiler, yanlış bir bütçe kısıtı altında çalıştıklarını varsaymakta ve kendilerine tahsis edilen ödeneğin daha fazla olması gerektiğini düşünmektedir. Bu nedenle tüm karar vericiler, gerçek bütçe kısıtını fark etmeleri halinde alabileceklerinden daha fazla kamu hizmeti talep etmektedir. Bu saptama, ortak havuz sorununun iki önemli özelliğini göstermektedir. Birincisi, aynı genel vergi fonundan harcama yapma yetkisine sahip karar vericilerin sayısı arttıkça bütçe süreci zorlaşmakta ve harcama eğilimi artmaktadır. İkincisi, karar vericilerin gerçek bütçe kısıtlamasını anlamalarını sağlamak onların etkin karar vermelerini de sağlayacaktır (von Hagen, 1998: 10).

Karar vericilerin sayısındaki fazlalık ve onların sunulan kamu hizmetlerine dair yanılgıları kamu harcamalarını arttırmaktadır. Kamu harcamalarının artışında payı olan bir diğer unsur ise, kamu hizmetlerinin hedeflediği kesimlerin elde ettiği faydanın toplumun net faydasını aşması neticesinde bu grupların toplum için en uygun olandan daha fazla harcama talep etmesidir. Bu durum, aşırı harcama düzeylerine neden olmaktadır (Milessi ve Ferretti, 2004; Velasco, 2000; von Hagen ve Harden,1995). Artan harcamalar toplanan vergilerle karşılanamayacağı için aşırı açıkları ve yüksek kamu borçlanmalarını beraberinde getirecektir.

Kontopoulos ve Perotti (1999), aynı genel vergi fonuna erişimi olan politikacıların sayısındaki artışın, harcamalar ve borçlardaki eğilimin artmasına neden olduğunu ortaya koymuştur. Aynı şekilde ideolojik, etnik, dini ayrımlara uğramış toplumlarda, bir grubun diğerlerine düşen vergi yükünü görmezden gelme eğilimi artacak ve bu durum da ortak havuz sorununu şiddetlendirecektir. Ampirik çalışmalar, bu tarz bölünmelerin daha yüksek harcamalara ve borçlanmalara yol açarak ortak havuz sorununun önemini kuvvetlendirdiğini ortaya koymaktadır (von Hagen, 2007: 28; Alesina, Baqir ve Easterly, 1997; Alesinave Perotti, 1996; Roubini ve Sachs, 1989).

Sonuç olarak, ortaya çıkan harcama ve açık yanlılığı, politikacıların kararlarının maliyetlerini ve faydalarını kapsamlı bir şekilde görmeleri sağlanarak azaltılabilir. Bunu sağlayacak kurumsal yapı merkezi bir bütçeleme sürecinden geçmektedir. Bu sayede karar vericiler kararlarını kapsamlı bir şekilde ele alarak ortak havuz dışsallığını içselleştirecektir. Parçalanmış bir bütçeleme süreci ise buna olanak sağlamamaktadır (von Hagen, 2007: 38). Ortak havuz sorunu, mali kurallarının ve seçim kurallarının uygulamaya koyulması ve politika sonuçlarının tam olarak algılanmasıyla aşılabilecektir. Ortak havuz sorununun ortadan kaldırılabilmesi için mali yönetişim kriterlerine uyulması gerekmektedir. Mali yönetişim konusu ilerleyen bölümlerde tartışılacaktır.

2.2.2. Asil-Vekil İlişkisi

Asil-vekil ilişkisinde hiyerarşik bir düzen söz konusudur. Asil olan halk, kendi yetkilerini vekil olan halk temsilcilerine ve bürokratlara devretmektedir. Fakat politikacı ve bürokratlar kendilerine devredilen yetkileri halkın yararına olacak şekilde değil kendi faydalarını arttıracak şekilde rant sağlama faaliyeti olarak da kullanabilirler. Bu nedenle yetki devri sonrasında görevli ve yetkili olanlar kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun kullanılmaları konusunda seçmenlere hesap vermekle sorumludurlar. Bu hesap vermenin etkin işleyebilmesi için hem iç denetime hem de dış denetime tabii olmaları gerekmektedir (Ünlükaplan ve Canıkalp, 2015: 256-257; Kesim, 2005: 277).

Seçmenler politikacıları katı kurallara tabi tutarak onların mali konulardaki hareket alanlarını sınırlamak istemektedir. Ancak ekonomik ve politik gelişmelerin belirsizliği ve karmaşıklığı, bunu sağlayacak bir "*tam sözleşmenin*" gerçekleşmesini engellemekte ve "*eksik sözleşme*" ortaya çıkmaktadır.

Demokrasilerde, seçmenler tarafından seçilen politikacılar arasındaki asil-vekil ilişkisiyle başa çıkmanın ana aracı seçimlerdir. Geriye dönük oy verme paradigmasına göre, seçmenlerin politikacıları geçmiş performanslarından sorumlu tutabilmesi için seçimler kullanılmaktadır (Persson ve Tabellini, 2000). Bu paradigma rantların, katı hesap verilebilirlik ve rekabetle sınırlandırılabileceğini göstermektedir. Bu alandaki araştırmalar, seçim kurumlarının kamu kaynakları üzerindeki etkisinin önemini vurgulayarak kamu harcamalarının büyüklüğünü ve yapısını, aynı zamanda devletin büyüklüğünü ve kamu borcu seviyesini etkilediğini göstermiştir.

Bütçe sürecinde asi-vekil ilişkisinin neden olabileceği başlıca olumsuz durum, seçmenlerin ödedikleri vergilerin ne yönde harcandığı konusunda bilgisiz ya da eksik bilgili kalabilecek olmasıdır. Bunu önlemeye yönelik olarak, şeffaf ve hesap verilebilir bir bütçe sürecinin sağlanması ve kurumsal mekanizmaların asil-vekil ilişkisini azaltmaya yönelik olarak düzenlenmiş olması önem taşımaktadır.

2.3. Adem-i Merkeziyet ve Merkezileşme Teorileri

Bütçelerin hazırlanması sırasında izlenen sıra bütçe disiplinine olumlu ya da olumsuz etkiler yapabilmektedir. İzlenen sıraya göre iki tür bütçe hazırlama yöntemi vardır; harcama toplamlarının bütçe sürecindeki tekil aktörlerin belirlediği ödeneklerin birbirine eklenmesiyle meydana geldiği *aşağıdan yukarıya bütçeleme* (bottom-up) ile toplam miktarların önce belirlenip ödeneklerin bu toplamın bölünmesi suretiyle ortaya çıktığı *yukarıdan aşağıya bütçel*eme (top-bottom) biçimleri bütçe yapımınında tahsis sorunun çözümüne yönelik iki farklı yöntem sunmaktadır (von Hagen, 1998: 5).

Geleneksel bütçe hazırlama yöntemi aşağıdan yukarıya doğru işlemektedir. Ancak günümüzde mali disiplini sağlama konusundaki arayışlar neticesinde bütçeleme sürecinin yukarıdan aşağıya doğru işlemesi önem kazanmıştır. Yukarıdan aşağıya (top-bottom) bütçeleme süreci, bütçelerin hazırlık ve onaylanma aşamasında toplam harcama düzeyinin belirlenerek, sektörlere ve harcama kalemlerine tahsis edilmesini ifade eden bir bütçeleme yaklaşımıdır. Bu şekilde işleyen bir bütçeleme süreci, harcamalar tahsis edilmeden önce bir bütçe toplamının belirlendiği ve harcamaların bu toplama bağlı olarak tahsis edildiği bir yöntemdir. Bu durum, kararların basamaklı bir şekilde alındığı anlamını taşımaktadır. Diğer bir ifadeyle birimlere tahsis yapılmadan önce toplam harcama düzeyi belirlenmek suretiyle her bir sektör için harcama tavanları belirlenmekte ve ödenek miktarlarına karar verilmektedir. Bütçe sürecinin her aşamasında harcamaların tahsisi bir önceki aşamada belirlenmiş olan kısıtlamalara tabidir (Ljungman, 2009: 1-4). Yukarıdan aşağıya bütçelemenin amacı mali konsolidasyonu sağlayarak harcama kısıtlarının uygulanabilirliğini arttırmaktır.

Yukarıdan aşağıya bütçeleme, mali hedeflerin bütçe sürecinin başından itibaren belirlendiği, daha sonra bu genel düzeylere uygun olarak belirlenen yıllık ve çok yıllık bütçe politikaları ve öncelikleriyle belirlendiği uygulamayı ifade etmektedir (OECD, 2015: 5). Bu anlamda yukarıdan aşağıya bütçeleme şekli merkezileşmiş bir anlayışı göstermektedir. Ancak buradaki merkezileşme stratejik bir konumu ifade etmektedir. Çünkü bu bütçeleme yaklaşımında maliye bakanı, aşağıdan-yukarıya bütçeleme

yaklaşımında sahip olduğu otoritesini diğer harcamacı bakanlıklara devretmektedir. Aşağıdan yukarıya bütçeleme yönteminde, bakanlıklar hazırladıkları bütçe kalemlerini ve ödeneklerini maliye bakanlığına göndermekte ve maliye bakanlığı bunu kabul ederek bütçeye dahil etmektedir. Bu durum, kaynak tahsisinde maliye bakanlığına merkezi bir otorite kazandırmaktadır. Ancak, yukarıdan aşağıya bütçeleme yaklaşımında maliye bakanı belirlenen makroekonomik saptamalara ve orta vadeli mali hedeflere dayalı olarak toplam harcama tavanlarını ve sektörel harcama tavanlarını belirlemekle sorumludur. Politik önceliklere dayanan bu harcama tavanlarına bağlı olarak yapılacak detaylı harcama kararları ise ilgili bakanlıklar tarafından verilmektedir (Kim ve Park, 2006: 88). Sonraki aşamalarda maliye bakanlığı, harcamaların kabul edilen şekilde yapılıp yapılmadığını ve kurallara uygun olup olmadığını izlemektedir (Şahin ve Temur, 2015: 146; Petkova, 2009: 21-22). Yukarıdan aşağıya bütçeleme, maliye bakanlığı ile diğer bakanlıklar arasındaki ilişkileri ve sorumlulukları değiştiren bir bütçe süreci sunmaktadır.

Yukarıdan aşağıya bütçeleme yöntemiyle stratejik önceliklere göre harcama yapılması amaçlanmaktadır. Ayrıca daha gerçekçi gelir ve harcama tahminleri yapılması ve mali açıklara karşı daha tedbirli olunması yoluyla mali disipline katkı sağlaması hedeflenmektedir.

Aşağıdan yukarıya bütçelemenin hazırlanması sürecinde maliye bakanı ile bütçeden ödenek tahsis edilecek bakanlıklar ve kurumlar arasında bir görüşme süreci yaşanmaktadır. İki taraf için de kabul edilebilir bir seviye bulununcaya kadar tekrar eden görüşmeler aslında zaman kaybına sebep olmaktadır. Ayrıntılı harcama programlarının incelenmesi sebebiyle maliye bakanlığının bütçeye dair büyük resmi görmekten uzaklaştığına dair görüşler mevcuttur (Şahin ve Temur, 2015: 148). Toplam etkiler hesaplanmadan alınan bu kararların sonuçları optimal olmaktan uzaklaşacaktır. Oysa yukarıdan aşağıya bütçeleme yaklaşımı sayesinde maliye bakanı öncelikle makroekonomik hedefleri ve stratejik öncelikleri belirleyecek, bunlara bağlı olarak tahsis edilen ödenekler için görüşme yapma ihtiyacı azaltılacaktır. Maliye bakanının yürütmekle sorumlu olacağı öncelikli görevi, harcama sürecini izlemek ve kontrol etmek olacaktır. Bu sayede, aşağıdan yukarıya bütçelemenin sebep olduğu etkinsiz sonuçların azaltılmasıyla harcamalar da azaltılabilecektir (Ljungman, 2009: 5-9; Petkova, 2009: 20; Kim ve Park, 2006: 91). Yukarıdan aşağıya yapılacak bir bütçe süreci sayesinde bütçeleme sürecinde işbirliği sağlanması ve politik önceliklerin

belirlenmesi de bu yöntemin diğer faydaları arasındadır (Şahin ve Temur, 2015: 147-148).

OECD (1987), mali disiplini sağlama arayışı içindeki ülkelerde yukarıdan aşağıya işleyen bir bütçe sürecinin benimsendiğini ortaya koymuştur. Aynı şekilde Uluslararası Para Fonu da (IMF, 1996) aşağıdan yukarıya bir bütçe sürecinin değil de, yukarıdan aşağıya bir bütçe sürecinin tercih edilmesi gerektiğini vurgulamaktadır.

Yukarıdan aşağıya bütçeleme yönteminin temel özelliği, bütçe otoritesinin ulusal amaç ve önceliklere göre bakanlıklar için toplam limitlerini ve sektörel harcama tavanlarını belirlenmesini sağlamasıdır (Petkova, 2009: 21-23). Diğer yandan yukarıdan aşağıya bütçelemede belirlenen tavanlar yalnızca kullanılacak kamu kaynaklarının sınırını vermez; sektörlere yönelik stratejik öncelikleri de göstermektedir. Bu yaklaşımın uygulanmasına olanak tanıyan temel mekanizma orta vadeli harcama çerçevesidir (Şahin ve Temur, 2015: 146).

Orta vadeli bütçesel çerçeve temelinde hazırlanan çok yıllı bütçeleme, harcama ve gelirlerin gelecek bir yılla beraber onu izleyen birkaç yıla ilişkin olarak tahmin edilerek bütçeleştirilmesidir. Çok yıllı bütçelemede, cari yıl verileri, gelecek mali yıl ve sonraki birkaç yıla ilişkin veriler yer almaktadır. Bu çalışma her mali yıl için tekrarlanmaktadır. Çok yıllı bütçeleme süreci sayesinde ekonomik karar birimleri, hükümetin kamu hizmetlerine, ekonomik ve mali hedeflerine ilişkin orta vadeli yaklaşımlarını öğrenerek geleceğe yönelik planlama yapma olanağına kavuşmaktadır (Tüğen ve Özen, 2004: 114).

Mali disiplinin sağlanabilmesi için gelir ve harcama tahminlerinin gerçeğe uygun olması ve harcama kontrollerinin sağlanabiliyor olması gerekmektedir (Çiçek, 2011:171). Yukarıdan-aşağıya bütçeleme yaklaşımı, aşağıdan-yukarıya bütçeleme sisteminden daha etkin bir kontrol mekanizması sunmaktadır. Bu yönüyle "*merkeziyeçi*" bir bütçe sürecini ifade etmektedir Aşağıdan-yukarıya bütçeleme sisteminde harcamacı bakanlıkların alacağı ödenekler önem taşırken, yukarıdan-aşağıya bütçeleme sisteminde mali sürdürülebilirlik için belirlenen hedeflerin yakalanması önem taşımaktadır.

Bütçe sürecinde parçalanmış karar alma biçimlerinin neden olabileceği açık eğiliminin üstesinden gelmek için iki alternatif yaklaşım söz konusudur: sözleşme ve delegasyon yaklaşımları. Delegasyon yaklaşımı esas olarak bütçe sürecinde ortaya çıkabilecek koordinasyon sorunlarını aşmak için maliye bakanına üstün bir pozisyon verilmesine dayanmaktadır. Sözleşme yaklaşımı ise önceden belirlenmiş bütçe hedefleri ve kurallarının belirlenmesi anlayışına dayanmaktadır. Bu mali yönetişim biçimleri,

AB'ye üye ülkelerde hakim olan hükümet tipleri için işlevsellik açısından farklılıklar göstermektedir. Delegasyon yaklaşımı, genellikle çoğunlukçu seçim sistemlerinde ortaya çıkan tek parti hükümetleri için daha uygundur. Oysa sözleşme yaklaşımı, yüksek oranda nispi seçim sistemlerinde düzenli olarak ortaya çıkan koalisyon hükümetleri için daha kullanışlıdır. Hallerberg (2004), 1990'ların başından itibaren Avrupa Birliği ülkelerindeki kurumsal gelişmeler incelendiğinde, bütçe süreçlerinin daha merkezileştirilmiş olduğunu ortaya koymuştur. Bu kurumsal gelişmeler, bütçe yönetiminde yer alacak olan kurum tercihlerinde görülebilir. Kurumsal reformlar, hükümetin yapısını mali yönetişim türüne bağlıdır. Ülke bazlı incelendiğinde bütçe kurumlarının mevcut yapısı, bu görüşü doğrulamaktadır.

Ekonometrik çalışmalar, bütçede merkezileşmenin sergileyeceği etkinliğin mali yönetişim biçimine göre değiştiğini göstermektedir. Sözleşme yaklaşımında çok yıllı hedeflerin sıkılığı önem taşımakla beraber, delegasyon yaklaşımında bütçe sürecinin merkezileştirilmiş olması ve daha katı bütçe hedeflerinin mali sürdürülebilirlik açısından daha tercih edilebilir olduğu görülmektedir. Buna göre, belirlenen çok yıllı hedeflerin etkisi, güçlü bir maliye bakanı tarafından destekleniyor olmasına bağlıdır. Ancak bununla ilgili ampirik sonuçlar bu iki durum arasındaki fonksiyonel ilişkiyi belirlemeye imkan vermemektedir (Hallerberg vd., 2009: 5-6).

Yüksek düzeylerdeki kamu borçları ve kamu açıklarının kökeni, kamu maliyesinin ortak havuz sorunu üzerindeki yönetişim eksikliğine dayanmaktadır (von Hagen, 2012: 65; Kontopoulos ve Perotti, 1999). Ortak havuz sorunu, yüksek seviyelerdeki bütçe açıklarının bir koordinasyon başarısızlığı sonucu ortaya çıktığını ifade eden bir kavramdır. Bütçe sürecine dahil olan karar vericiler, harcama kararlarının cari ve gelecekteki vergiler açısından tam maliyetini hesaplayamamaktadır. Kavrayıştaki bu eksiklik, bütçe sürecinde parçalanma olmasının harcama kararlarının maliyetine dair etkilerini göstermektedir. Parçalanmanın tam tersi olan yönetim biçimi ise bütçe sürecinin merkezileşmesidir. Merkezi bir bütçe süreci, bireysel karar vericilerin harcama kararlarını güçlü bir şekilde koordine eden ve bütçe hakkında kapsamlı bir görüş almaya zorlayan süreçtir (von Hagen, 1998: 10).

Bütçe süreci dört aşamaya ayrılabilir; yürütme organı tarafından yapılan bütçenin hazırlanma aşaması, yasama meclisinde görüşülmesi ile onay aşaması, yürütme tarafından uygulanma aşaması ve uygulama sonrası denetim aşaması. Hazırlama aşaması genellikle ilgili mali yıldan bir yıl daha önce başlar ve bütçe taslağının yasama organına sunulmasıyla sona ermektedir. Bu aşama bütçe

kılavuzlarının belirlenmesini, çeşitli harcama birimlerinin bütçe tahsislerine ilişkin tekliflerini, yürütmedeki harcama çıkarları arasındaki uyuşmazlıkların çözümünü ve gelir bütçesinin hazırlanmasını içermektedir. Yasama onayı aşaması ise bütçe teklifinin meclisteki değişiklik sürecini içermekte ve bütçe kanununun yürürlüğe girmesiyle sona ermektedir.

Merkezileşme unsurları bütçenin yasama onayı aşamasında, meclisteki tartışma ve oy kullanma prosedürlerini kontrol etmektedir. Çok fazla sayıda karar vericinin katılımı olması nedeniyle, ortak havuz sorunu yasama organlarında yürütme organına göre daha büyüktür. Meclisin bütçe teklifi üzerinde yapabileceği değişikler üzerinde herhangi bir kısıtlama olmaması ve maliye bakanı ya da bütçe süreci yürütücüsünün yönlendirme yetkisinin çok az olması halinde parçalanma en üst düzeye çıkacaktır. Bu nedenle merkezileşme, değişikliklerin kapsamına sınırlamalar getirerek, oy kullanma prosedürünü kontrol ederek ve yürütmenin bütçesinin reddedilmesinin politik riskini artırarak, yürütme organının meclisteki gücünü imleyen gündem belirleme gücünü arttırarak kendini göstermektedir (von Hagen, 1998: 12).

Uygulama aşaması, bütçe kanununun geçerli olduğu mali yıl içinde yürürlüğe konulmasını ifade etmektedir. Ancak uygulama sırasında, kabul edilmiş olan bütçe yasasından sapmalar yaşanabilir. Bu durum mecliste ek bütçe yasalarının kabul edilmesiyle veya gayri resmi olarak bütçe kanunu bölümleri arasında fonların kaydırılması ve yasaların öngördüğü harcama sınırlarının aşılması yoluyla meydana gelebilir (von Hagen, 1998: 12). Uygulama aşamasında merkezileşme unsurları, bütçe yasasının yürütmenin harcama kararlarını etkin bir şekilde kısıtlamasını garanti eder. Bunun en önemli ögesi maliye bakanının harcama akışlarını izleme ve kontrol etme kabiliyetinin güçlendirilmesidir. Bir diğeri ise yıl boyunca bütçe kanunundaki değişikliklere konulan katı sınırlamalardır (von Hagen, 1998: 12).

Delegasyon ve sözleşme yaklaşımları, hükümetin kendi içindeki icra mekanizmalarına dayanan merkezileşme yöntemleridir (von Hagen, 1998: 33). Delegasyona dayanan merkezileşmede, kendisine stratejik üstünlük sağlayan bir pozisyona sahip bir kişi bulunmaktadır. Bu kişi maliye bakanı, başbakan ya da cumhurbaşkanı olabilir. Sözleşmeye dayanan merkezileşme ise herhangi bir kimseye özel bir pozisyon tanınmadan, tüm katılımcılar arasında bağlayıcı anlaşmaların varlığını ifade etmektedir (von Hagen, 1998: 12-13).

Bütçenin kapsamlı olmasını, bütçeleme sürecinin şeffaf olmasını ve bütçelemenin sadece yasal bir süreç değil, yönetimsel bir uygulama olduğunu gösteren

bir bütçe süreci, hesap verebilirliği olumlu yönde etkileyerek mali disipline katkı sunacaktır. Kamu kaynaklarının ortak havuz sorunu, bütçe sürecinde yer alan tüm aktörlerin kamu politikalarının maliyetlerini ve faydalarını tam olarak görmelerini sağlayan merkezileştirilmiş kurumsal mekanizmalar sayesinde azaltılabilir. Bu amaç, bir ülkenin politik sistemine bağlı olarak, delegasyon yaklaşımı ya da sözleşme yaklaşımı yoluyla başarılabilir (von Hagen, 2007a: 48).

Hallerberg ve von Hagen (1999), parçalanmış bir bütçe karar verme sürecinin özünde bulunan ortak havuz sorununun üstesinden gelmek için başvurulan yaklaşımların para politikası literatüründen bilinen kurallara karşı takdir yetkisinin bazı özelliklerini taşıdığını ileri sürmektedir.

Hallerberg vd., 2001 yılında yapılan bir ankete dayanarak bütçe kurumlarını ve bunların son on yıldaki değişimlerini sunmaktadır (Hallerberg vd., 2004: 8). Yaptıkları kurumsal analiz sonucunda bütçe sürecinin yapısal tercihinin, ulusal mali hedeflerin ve kuralların seçiminin tahminlerine uygun olduğunu ifade etmektedirler. Sözleşme yaklaşımı altında devletlerin mali kuralları sıkılaştırma eğilimi göstermesine karşın, delegasyon yaklaşımı devletleri daha merkezi karar alma prosedürlerine yöneltmektedir.

Bütçe prosedürlerinde delegasyon yaklaşımı ve daha katı yapıdaki mali kurallar mali disipline katkıda bulunmaktadır. Bununla birlikte, katı mali hedefler AB 15 ülkesinde büyük ölçüde işe yaramaktadır, oysa delegasyon sadece delegasyon devletlerinde etkilidir. Dolayısıyla, delegasyon ve sözleşme yaklaşımı, mevcut hükümet yapısına uygun olarak kullanılırsa kamu maliyesinin koordinasyon sorunu ile ilgili açık eğiliminin üstesinden gelmek için etkili araçlar sunar. Bu yaklaşım, bütçe süreçleriyle ilgili ampirik literatürün çoğu ile aynı doğrultudadır (Hallerberg, vd., 2004: 8).

Bütçeleme sürecinde ortaya çıkan dışsallık sorununun ardından analiz edilen bir diğer sorun ise politik karar vericiler arasındaki koordinasyon sorunudur. Kurumsal yaklaşım, karar verici sayısı arttıkça bireysel harcama çıkarlarında bir artış olacağı için bu parçalanmanın bütçe sürecinde etkinsizlik yaratacağını öne sürmektedir. Harcama çıkarlarını taşıyan kişiler hükümette bulunan bakanlar olduğu için, bir hükümette ne kadar çok harcamacı bakan varsa kamu harcamaları ve açıklarının o kadar büyüyeceği söylenebilir (Hallerberg vd., 2004: 10). Kontopoulos ve Perotti (1999), bu argümanı OECD ülkeleri üzerine yaptıkları ampirik bir çalışmayla desteklemektedir.

Kamu harcamalarındaki ve açıklardaki artışı bir koordinasyon yetersizliği olarak yorumlamak dışsallık sorununa daha kapsamlı bir bakış açısı sağlayan karar alma kurallarının önemine vurgu yapmayı gerektirmektedir. Parçalanmış bir karar alma

sürecinin çözümü ise bütçe sürecinin merkezileştirilmesi, karar alıcıların ve seçmenlerin kamu harcamalarının gerçek marjinal maliyetini ve faydasını belirlemeye zorlayan kurumların oluşturulması ve böylelikle bütçe sürecinde ortaya çıkacak dışsallıkların içselleştirmesidir.

Sözleşme yaklaşımı uyarınca, koalisyon partileri bir dizi kilit bütçe parametresi üzerinde müzakere ederek ve uzlaşarak bütçe sürecini başlatırlar. Bu müzakere süreci, karar vericilerin genel vergi kaynaklarının sebep olduğu dışsallıkları içselleştirmelerini sağlamaktadır. Müzakereler esnasında, bütçe sürecine dair bağlayıcı hedefler belirlenir ve bu durumda maliye bakanı bütçeyi yürütme ve uygulamaları izleme işlevine sahip olmalıdır. Hükümetin belirlenen hedeflere uygun hareket etmesi meclisin sahip olacağı güçlü bir izleme kapasitesi ile sağlanabilir (Hallerberg vd., 2004: 10).

Hallerberg ve von Hagen'a (1999) göre delegasyon, koalisyon ortaklarının ideolojik olarak birbirine yakın olduğu hükümetler ya da tek parti hükümetleri için uygun bir yaklaşım olup, sözleşme yaklaşımı çok partili koalisyon hükümetleri için daha uygundur. Koalisyon hükümetinin güçlü bir maliye bakanı altında çalışması zordur. Bütçe sürecindeki stratejik gücü tek bir kişiye vermek, diğer taraflar arasında harcama sürecinde harcama tercihlerinin adil bir şekilde ele alınmasına ilişkin endişeleri de beraberinde getirmektedir. Koalisyon hükümetlerinde ortaya çıkan karar vericilerin seçimi sorunu, hükümetin ideolojik dağılımında ve koalisyon oluşum sürecinde rekabetin derecesiyle beraber artmaktadır. Bir koalisyondaki siyasi tercihler farklılaştığında ya da hükümet oluşum süreci rekabetçi olduğunda, belirlenen mali hedeflere uygunluğun önemi artmaktadır. Aynı zamanda, tek bir parti hükümeti için mali hedeflere bağlılığın sağlanması, hedeflerde yeniden yapılandırılmasına karşı etkili bir yaptırım ve güç bulunmadığından daha zordur. Delegasyon yaklaşımı altında bütçe hedeflerinin uygulanması, bütçe sürecinde merkezi bir konumu olan kişinin harcamacı bakanları görevden alma yeterliliğine dayanır. Koalisyon hükümetlerinde bu durumun aksine bir mali sözleşmeyi müzakere etme veya mali kurala uygunluğu sağlamaya yönelik etki daha büyüktür.

Delegasyon ve sözleşme yaklaşımlarının kurumsal ilişkisi, prosedürel düzenlemelerin yapısı ve bütçe süreciyle ilgilidir. Prosedürel düzenlemeler bütçe kararlarını ve bunların uygulanmasını şekillendiren davranışsal veya yasal normlar olarak ifade edilebilir.

Bütçe sürecinin yapısı temel olarak karar vermenin parçalanma derecesi ile karakterize edilir. Parçalanmış bütçe yapısının aşılmasına ilişkin olarak karar alma

sürecinin merkezileştirilmesi ve bunun tüm bütçe süreci boyunca sürdürülmesi gerekmektedir. Ancak bütçe sürecinin merkezileştirilmesi için kurumsallaştırmaya yönelik gereksinimler bu iki yaklaşım için aynı değildir. Bu anlayışları analiz etmek için von Hagen (1992), bütçe sürecinin farklı kurumsal yönlerini araştırmaktadır: hükümet içindeki müzakerelerin yapısı, meclis sürecinin yapısı, bütçe uygulamasının esnekliği ve uzun vadeli planlama kısıtlarının sıkılığı bunları oluşturmaktadır (Hallerberg vd., 2004: 58).

Mali kural ve hedeflerin daha sıkı olması, çok yıllı hedeflerin ve bütçe toplamlarının belirlendiği bütçe kategorilerinin daha kapsamlı olması ve çok yıllı tahminlerin süresinin daha uzun olması politikacıların bunlara bağlılığını artıracaktır. Bütçe müzakeresi sisteminin merkezileşmiş yapıda olması; bütçe müzakerelerinin başlangıcında belirlenen bütçe kısıtlamalarının daha genel olması ve maliye bakanlığına verilen gücün fazla olması durumunda, bakanın bütçe için belirleyeceği bütçe normlarının kapsamı daha geniş olacaktır. Meclisteki bütçe müzakereleri, değişikliklere ne kadar az yer veriliyorsa o kadar kısıtlıdır ve bu belirlenen sınırların aşılmasının maliyeti o denli yüksektir. Aynı şekilde, bütçe uygulaması sırasındaki esneklik veya kontrol derecesi, maliye bakanının harcamaları engelleme yetkisi, ödenek limitlerinin bulunması ve bütçe transferlerinin kapsamı üzerinde maliye bakanından bir kontrol onayı ihtiyacı bulunması merkezileşmeyi arttıracaktır (Hallerberg vd., 2004: 15).

2.3.1. Delegasyon Tipi Merkezileşme

Bütçe sürecinde merkezileşmeyi sağlayan yaklaşımlardan biri delegasyon tipi merkezileşmedir. Burada bütçe parametrelerini belirlemek ve süreçteki diğer katılımcılar arasında işbirliğini sağlamak için bir "*mali girişimciye*" özel yetki verilmektedir (von Hagen, 1998: 13). Girişimci genellikle kabine üyeleri arasında bireysel harcama çıkarları tarafından daha az sınırlanmış olarak algılanan maliye bakanıdır. Çünkü genelde gelir bütçesini hazırlamakla görevli olan maliye bakanı, diğer harcamacı bakanlar kadar bireysel harcama çıkarlarına sahip değildir. Ancak mali girişimci başbakan ya da cumhurbaşkanı da olabilir. Bulunduğu konumun etkili olması için bu girişimcinin, yürütmede bulunan diğer harcamacı bakanları izleme ve olası kusurlarına karşı ceza verme yetkisine sahip olması gerekmektedir (von Hagen, 2007: 39).

Bütçe teklifini delegasyon yaklaşımı altında hazırlamak temel olarak, bireysel teklifleri izleyen, harcama birimleriyle doğrudan müzakere eden ve sunulan nihai teklifleri onaylayan maliye bakanlığının sorumluluğundadır. Bireysel harcamalar ve maliye bakanları arasındaki çözülmemiş ihtilaflar başbakan tarafından veya bakanlar kurulu aracılığıyla çözülebilir.

Yasama aşamasında, delegasyon yaklaşımı yürütme erkine büyük gündem belirleyici yetkiler vermektedir. Buradaki önemli bir araç, parlamenterlerin yürütmenin bütçe teklifine yapabilecekleri değişikliklerin kapsamı üzerine konulan sınırlardır. Bu çeşit sınırlamalar bütçe kısıtlarının daha güçlü hissedilmesine neden olacaktır (von Hagen, 2007: 40-41).

Delegasyon yaklaşımının uygulanmasıyla ilgili ikinci unsur, oylama prosedürleriyle ilgilidir (von Hagen,1998;14). Yasama onayı aşamasında, merkezileşme kuralları yasama meclisindeki tartışma ve oy kullanma prosedürlerini içermelidir. Katılan çok sayıda karar verici olmasından dolayı, ortak havuz sorunu yasama organında yürütme organına göre daha büyüktür. Bütçe sürecindeki parçalanma, dar ve dağınık otoritelerin bulunduğu yasama kurulları altında kararlar alındığında ve meclisin yürütme tarafından teklif edilen bütçe üzerinde yapabileceği değişikliklerin bir sınırı olmadığında büyür. Merkezileşme; değişikliklerin kapsamına sınırlamalar getirerek, oy kullanma prosedürlerini kontrol ederek ve yürütmenin bütçesinin reddedilmesinin beraberinde getireceği politik risklerin varlığını engellemeye çalışarak sağlanabilir. Bütçe görüşmeleri sırasında konuşmacının ve mali yönetimin yasama organına karşı rollerinin güçlendirilmesi de buna katkı sağlayacaktır (von Hagen, 2007: 38).

Uygulama aşamasında ise, maliye bakanının yıl içindeki harcama akışını izleyebilmesi ve kontrol edebilmesi gerekmektedir. Ayrıca, merkezileşmenin sağlanması için, ödeneklerin değiştirilmesi yoluyla orijinal bütçe kanununda yapılacak değişikliklerin kapsamının sınırlandırılması gerekir. Transferlerin yapılmasında maliye bakanının yetkilendirilmesi ve daha geniş kapsamlı transferler için ise meclisten izin alınmasını gerektirmelidir (von Hagen, 1998:15). Bu aşamada merkezileşme, bütçe sürecinin yasallığının korunmasından ziyade, hükümetin mali kaynaklar üzerindeki yönetici rolünü vurgulamaktır. Bütçenin uygulanması sırasında etkili izleme ve kontrol gücü, harcama birimlerinin bilinçli bir şekilde yılın ilk aylarında ödeneklerini harcayarak daha sonra ilave ödenek talep etmelerini önlemek için önemlidir. Bunun için bütçeye dahil olan farklı birimler ve kalemler arasında yapılan aktarımların bakanlık veya meclis tarafından verilecek bir izne tabi tutulması gereklidir. Meydana gelebilecek

olan beklenmedik gelir kayıplarını veya harcama artışlarını karşılamak için kullanılabilecek olan ve maliye bakanlığının kontrolü altında bulunan "*yağmurlu gün fonları/kötü gün fonları*" ise maliye bakanına daha fazla esneklik sağlamak için kullanılabilir. Ayrıca ek bütçe kullanımı çok kısıtlı olmalıdır (von Hagen, 2007: 41).

Düşük şeffaflığın yürütmenin gündem belirleme gücünü arttırabileceğine dair iddialar bulunmaktadır. Bu durum aşırı harcama ve açıkların ortaya çıkarılmasını önlemeye yönelik bir çabayı göstermektedir. Bu uygulama, bütçeleme sürecinin merkezileşmesi ve şeffaflığı arasında bir takas olduğu görüşlerine sebep olmaktadır. Ancak von Hagen'a (2007) göre bu argüman yanlıştır. Çünkü aşırı harcama ve açıkların eğiliminin nereden geldiğini belirlememektedir. Daha iyi bir çözüm, yasamanın *ex post* kontrolüne ve izleme yetkisine karşın yürütmenin gündem belirleme yetkilerini güçlendirmektir.

Hallerberg vd. (2004: 17), ülkelerdeki kurumsal yapıların farklı kalıpları takip ettiğini göstermiştir. Ve ardından bu kurumların mali çıktıları etkileme konusunda farklılık gösterip göstermediğini incelemişlerdir. Onlara göre bütçe kurumlarının etkileşimleri ve kompozisyonlarında rassallık bulunmamaktadır; birbirini önceleyen unsurlar söz konusudur.

Delegasyon yaklaşımında, sözleşme yaklaşımının aksine bütçe sürecinin merkezileşmesi ana disiplin aracı olarak görülmektedir. Ancak mali kuralların varlığı delegasyon yaklaşımında da önem taşımaktadır. Burada daha katı kuralların daha etkili olduğu söylenebilir çünkü sosyal güvenlik fonları gibi bütçe süreci tarafından doğrudan kontrol edilemeyen alanların belirli kısıtlara uymasını sağlamaya yarayacaktır. Bu anlayış çerçevesinde mali kurallar ile maliye bakanına verilmiş otoriter yetkiler arasında tamamlayıcı bir ilişki olduğu söylenebilir (Hallerberg vd., 2004: 21).

Hallerberg, Strauchan ve von Hagen (2004), çalışmalarında, Avrupa ülkelerindeki bütçe süreçleri ile ilgili önceki araştırmaları güncelleyerek genişletmişlerdir. Kullandıkları yeni veri setiyle bütçe süreçlerinin mevcut yapısını ve son on yılda görülmüş kurumsal gelişimi analiz etmişlerdir. Vardıkları en önemli sonuç, bütçe süreçlerinin şu anda 1990'lı yılların başında olduğundan çok daha merkezi hale gelmiş olmasıdır. Ancak bazı ülkelerde hala bütçe koordinasyon sorununa yol açan oldukça parçalı karar verme süreçleri bulunmaktadır.

Bir diğer sonuç ise kurumsal reformların hükümet yapısının etkilediği mali yönetişim türüne göre değiştiğidir. Mevcut bütçe kurumlarının kalıbı, koalisyon hükümetlerinin bulunduğu ülkelerin sözleşme yaklaşımını kullandıklarını; hükümette

uzun süre tek bir çoğunluk hükümetinin bulunmasını sağlayan seçim sistemlerinin ise, mali koordinasyonun sağlanabilmesi için delegasyon yaklaşımına uyulduğunu göstermektedir.

Bütçe kararlarının merkezileşmesi ile mali yönetişim biçimleri birbirine bağlıdır. Sözleşme yaklaşımı için çok yıllı hedeflerin sıkılığı oldukça önemlidir. Delegasyon ülkeleri için ise bütçe sürecinin merkezileştirilmesi yanında daha katı bütçe hedefleri mali disiplin açısından önem taşımaktadır. Teorik olarak, çok yıllı hedeflerin etkisi, güçlü bir maliye bakanı tarafından desteklenmesine bağlı olmalıdır. Ancak ampirik sonuçlar, bu iki kurum arasındaki fonksiyonel ilişkiye dair net çıkarımlara izin vermemektedir; birbirine ikame ya da tamamlayıcı unsurlar olduğu söylenebilir (Hallerberg vd., 2004: 23-24).

2.3.2. Sözleşme Tipi Merkezileşme

Sözleşme tipi merkezileşmede bütçeleme süreci, ana aktörler arasında yapılan bağlayıcı hedeflerle ilgili bir anlaşma ile başlamaktadır. Delegasyon yaklaşımında görülen hiyerarşik yapının aksine, sözleşme yaklaşımı stratejik güçlerin daha eşit dağıtılmasına dayanmaktadır. Bu yaklaşımın işlerlik kazanması için bütçe aşamaları içinde sözleşmenin ihlal edilmemesi için önemli bir cezalandırma mekanizması yer almalıdır (von Hagen, 2007: 39).

Sözleşme tipi merkezileşmenin en önemli örneği 1982'den bu yana kabine üyeleri arasında her harcama birimi için harcama limitlerini belirlemek üzere müzakerelerle başlayan Danimarka bütçeleme sürecidir. Bu harcama limitleri orta vadeli programlardan türetilmektedir. Müzakerelerde genellikle yürütme organına dahil üyelere ek olarak yasama organında yer alan tarafların liderleri de bulunmaktadır. Maliye bakanının bu yaklaşımdaki rolü, harcama planlarının uygulanmasının hedeflerle tutarlılığını değerlendirmektir (von Hagen, 1998: 17). Bir başka örnek olan Hollanda'da, bütçe müzakerelerinde maliye bakanı harcamacı bakanlara göre bilgi avantajına sahiptir. Ancak stratejik bir üstünlüğü yoktur. Anlaşmazlıkların çözümü, üst düzey kabine üyelerini ve mecliste yer alan koalisyon partilerinin liderlerinin müzakerelerine dayanmaktadır.

Sözleşme yaklaşımı altında gerçekleşecek yasama aşamasında, yürütme organının gündem belirleyici olarak rolüne daha az ağırlık verilmekte ve mevzuatta yer alan hedeflerin sadık bir şekilde uygulanmasının izleyicisi olarak yasama organının

rolüne daha fazla ağırlık verilmektedir. Kurumsal yapı açısından incelendiğinde, sözleşme yaklaşımının yürütme organına daha az önem verdiği ve yasama organının yürütmenin performansını izleme yetkisine daha fazla vurgu yaptığı söylenebilir. Bu durum yasama meclisinin yürütmeden bilgi isteme hakkına bağlıdır ve elde edilecek bilgilerinin sağlıklı ve şeffaf olması gerekmektedir. Sözleşme yaklaşımı, bu tür olaylarla başa çıkmak için koşullu kuralları belirleyerek ve maliye bakanına takdir yetkisi vererek politika uygulamalarında esneklik sağlayabilmektedir. Bununla birlikte, uygulama aşamasında maliye bakanının bu güçlü konumu, bütçe sürecinin daha önceki aşamalarında ortaya çıkacak kurumsal zafiyetleri ve bunların sebep olduğu aşırı harcamalara yönelik eğilimini düzeltmenin bir yolu olarak görülmemelidir (von Hagen, 2007: 42-43). Uygulama aşamasında, sözleşme yaklaşımı, maliye bakanının izleme ve kontrol yetkilerinin vurgulanması konusunda delegasyon yaklaşımına benzemektedir (von Hagen, 1998: 17). Yani denilebilir ki, sözleşme yaklaşımı ile delegasyon yaklaşımı arasındaki farklılıklar bütçe sürecinin hazırlık ve onaylanma aşmalarında dikkat çekmektedir.

2.3.3. Delegasyon ve Sözleşme Tipi Merkezileşme Eğilimleri İle Hükümet Sistemleri Arasındaki İlişki

Von Hagen (1998: 20), merkezileşmiş bir bütçe sürecinin mali disipline ulaşmadaki önemini vurgulayarak ülkelerde hangi merkezileşme biçiminin uygulanacağına dair bir analiz sunmaktadır. Ona göre delegasyon ile sözleşme yaklaşımı arasındaki kritik fark, delegasyon tipinin hiyerarşik yapılara dayanması, sözleşme tipinin ise yetkilerin eşit dağılımına dayanmasıdır.

Delegasyon yaklaşımı yürütme içinde harcamacı bakanlar arasında ve yürütme ile yasama arasındaki hiyerarşik yapılara dayanmaktadır. Maliye bakanının ya da mali girişimci statüsündeki kişinin sahip olacağı stratejik üstünlük delegasyon yaklaşımı için vazgeçilmez bir unsurdur. Buna karşılık, sözleşme yaklaşımında hükümetteki yetkiler daha eşit bir dağılım sunmaktadır. Demokratik ülkelerde, yasama meclisinde yer alan partilerin konumu daha eşit bir ilişki sunarken, siyasi parti içindeki ilişkiler hiyerarşik yapılanma sunmaktadır. Bu fark, iki yaklaşım arasındaki kurumsal tercihin anahtarının hükümetteki parti sayısında yattığını göstermektedir.

2.3.3.1. Parlamenter Sistem

Delegasyon yaklaşımı tek partili hükümetler için merkezileşmeye uygun bir yaklaşımken, sözleşme tipi merkezileşme çok partili koalisyon hükümetleri için uygun bir yaklaşımdır (Hallerberg ve von Hagen, 1998). Aynı siyasi parti üyelerinin, temel harcama politikalarıyla ilgili olarak farklı siyasi partilerin üyelerine kıyasla benzer siyasi görüşlere sahip olmaları daha olasıdır. Tek partili bir hükümette harcamacı bakanlar, kendi tercihleriyle maliye bakanının harcama tercihlerinin neredeyse aynı olduğunu düşünebilirler. Bu tercihler arasındaki farklılıkların sebep olacağı anlaşmazlık ise temel olarak dağıtım politikalarının algılanan maliyetine dayalı ortak havuz sorununun bir sonucudur (von Hagen, 2007: 44-46).

Bir koalisyon hükümetinde ise, harcamacı bakanların yapılacak harcamalar konusunda maliye bakanından daha farklı görüşlere sahip olması ihtimali yüksektir. Bu nedenle, koalisyon ortakları arasında uzlaşma sağlayacak bir bütçe anlaşmasının yapılması zorunludur. Koalisyon hükümetleri mevcutken delegasyon tipinde bir bütçe sürecinin yaşanması ve stratejik güçlerin maliye bakanlığına devredilmesi durumunda yeni bir asil vekil sorunu ortaya çıkacaktır (von Hagen, 1998: 21). Güçlü yetkilerle donatılmış bir bakan, kendi partisinin siyasi çıkarlarını haksız yere arttırabilir. Sözleşme yaklaşımında ise bu şekilde bir asil vekil sorunu ortaya çıkmamaktadır. Çünkü sözleşmeler tüm kabine üyeleri tarafından müzakere edilmektedir. Bu nedenle, iki veya daha fazla partinin oluşturduğu hükümetlerin sözleşme yaklaşımını tercih etme ihtimali daha yüksektir ve bütçe sürecinde etkinliği sağlayacak yaklaşım da budur (von Hagen, 2007: 44-46).

Koalisyon hükümetlerinde en önemli ceza mekanizması, bütçe anlaşmasından cayan ya da hile yapan bir harcamacı bakanının koalisyondan çıkartılabilecek olmasıdır. Bu ceza bütün koalisyon için ağır bir tehdittir, çünkü tek bir kişinin görevden alınması hükümetin düşmesine yol açabilir.

Mali hedefler genellikle koalisyon anlaşmasının bir parçası olarak kabul edilmektedir. Anlaşmaya dayalı bu uygulama mekanizmasının güvenilirliği iki önemli faktöre dayanmaktadır. İlki, alternatif koalisyon ortaklarının bulunuyor olmasıdır. Çünkü eğer koalisyon kurabilecek potansiyelde başka ortaklar varsa, koalisyondan ayrılma tehdidi, alternatif koalisyon ortağı bulunmaması durumundan daha etkili olacaktır. İkinci faktör, seçmenlerden gelecek tepkilerdir. Çünkü koalisyon hükümetinin yeni bir seçim beklentisiyle parçalanması söz konusu olabilir (von Hagen, 2007: 44-46).

Alesina ve Perotti, (1995: 30), koalisyon hükümetlerinin genellikle başarılı mali konsolidasyon programları uygulayamadığını çünkü koalisyon üyeleri arasındaki çatışmaların ve hükümet birliğinin kırılganlığının özellikle de kamu harcamaları ve sosyal güvenlik harcamaları konularında istikrarlı bir duruş sergilemeyi zorlaştırdığını ifade etmektedir.

Bütçeleme sürecinin yasama aşamasında ortaya çıkan temel kaygı ise, iktidar partisi çoğunluğa sahip olmasına rağmen kamu kaynaklarını kendi seçim bölgelerine yönlendirmek isteyen bireysel karar vericilerin tercihlerinden kaynaklanan kusurların sınırlandırılmasıdır (Von Hagen, 2007: 45). Bütçe kompozisyonundan kaynaklanabilecek sorunlar da söz konusu olabilir ancak koalisyon partileri, bütçenin kabul edilmiş haline uygun yürütüldüğünden emin olmak için bu süreci izlemek isteyecektir. Bu sebeplerle, delegasyon yaklaşımı altında yürütme organına mecliste sözleşme yaklaşımının imkan tanıdığından daha güçlü bir gündem belirleyici pozisyonu tanırken, sözleşme yaklaşımı yasama organına daha fazla izleme yetkisi vermektedir. Özetle, sözleşme tipi merkezileşmenin koalisyon hükümetlerinin bulunduğu ülkelerde bulunma olasılığı daha yüksektir ve delegasyon tipi merkezileşmenin de hükümetin genellikle tek bir parti tarafından kurulduğu ülkelerde bulunma olasılığı daha yüksektir.

2.3.3.2. Başkanlık Sistemi

Başkanlık sistemi bir temsili demokrasi türüdür ve sert kuvvetler ayrılığına dayanmaktadır (Fendoğlu, 2012: 41). Yasama ve yürütme organları arasındaki ayrım parlamenter rejimde olduğundan daha belirgin bir haldedir.

Yürütmenin bütçe sürecindeki rolü parlamenter sistemlerde olduğundan çok farklı değildir. Başkanın bütçenin hazırlık ve uygulama aşamalarında yer alacak olan aktörleri atayan kişi olması ve dolayısıyla idarenin yapısı, bütçeleme sürecinin merkezileştirilmesinde sözleşme yaklaşımdan ziyade delegasyon yaklaşımına daha fazla benzemektedir. Yasama ve yürütmenin birbirine göre durumu meclis hükümetlerine göre daha eşit olduğu için yürütme ve yasama organı arasındaki ilişki daha zorlu olacaktır.

Başkanlık sistemlerinde sağlanacak merkezileşmenin iki kurumsal boyutu vurgulanmalıdır. Bunlardan ilki yasama meclisinin iç örgütlenmesidir. Burada, bütçe görüşmeleri sırasında bütçe konuşmacısına verilecek konum ve hiyerarşik bir yapılanma aracılığıyla merkezileşme sağlanabilir. Diğer boyut ise yürütme ile yasama organı

arasındaki ilişki ile ilgilidir. Anayasa iki kurumu eşit bir pozisyonda değerlendirirse bütçe anlaşmaları sözleşme yaklaşımına uygun olacaktır (von Hagen, 2007a:46).

BÖLÜM III

MALİ YÖNETİŞİM GÖSTERGELERİ

Çalışmanın bu bölümünde, yönetişim kavramının kamu maliyesindeki yansıması olan mali yönetişim kavramı ve mali kurallar, bağımsız mali otoriteler ve orta vadeli bütçesel çerçevelerden oluşan mali yönetişim göstergelerine yönelik teorik bir tartışmanın yanında ülke uygulamalarına da yer verilecektir.

Mali yönetişim görece yeni bir kavramdır. 1990'lı yıllarda uluslarüstü kuruluşların kamu mali yönetiminde sorunlarla karşılaşan ülkelere verdiği bir dizi kurumsal tavsiye ve literatürde yaşanan teorik tartışmalar neticesinde gelişme alanı bulmuştur. Çalışmada, mali yönetişim anlayışı neticesinde kamu maliyesinde tesis edilmesi amaçlanan temel değerler olan şeffaflık ve hesap verebilirlik kavramları üzerinde durulacak ardından bu değerler çerçevesinde uygulanması beklenen mali yönetişim unsurları incelenecektir. Burada dikkat edilmesi gereken nokta, şeffaflığın ve hesap verebilirliğin tesis edilemediği bir yönetim sisteminde kurumsal reformların mali çıktılara katkı sağlamayacak olmasıdır.

3.1. Mali Yönetişim Kavramı

Birçok ülkede gözlemlenen "yönetebilirlik krizi" ve önceki bölümde bahsedilmiş olan açık yanlı politikalar, kamu politikalarında alternatif yaklaşımlara olan ihtiyacı da beraberinde getirmiştir. Temel ilkeleri saydamlık başta olmak üzere katılımcılık, hukukun üstünlüğü, çabuk cevap verebilirlik, eşitlik, etkinlik, hesap verebilirlik ve stratejik vizyon, yerindenlik, yerellik, toplam kalite, toplumu güçlendirme olan yönetişim, kamu mali yönetiminde geniş ölçüde uygulama alanı bulmaktadır (Naser, 1994).

Kamu yönetiminde gidilen değişiklikler dolayısıyla uluslararası ve uluslar üstü kuruluşlar tarafından yönetişim kavramının üzerinde sıklıkla durulmuş ve çeşitli tanımları yapılmıştır. 25 Temmuz 2001'de Avrupa Komisyonu "*Avrupa Yönetişimi: Beyaz Kitap*" isimli Belgeyi yayımlamıştır. Beyaz Kitap yönetişimi, kamu yönetiminde yetkilerin yürütülmesini etkileyen kurallar, süreçler ve davranışlar olarak tanımlamış ve iyi yönetişimin beş temel ilkesini açıklık, katılımcılık, hesap verebilirlik, etkinlik ve ekonomik-sosyal uyum olarak sıralamıştır (Okçu, 2007: 303).

Dünya Bankası yönetişimi *"bir ülkenin ekonomik ve sosyal kaynaklarının gelişme amacıyla yönetimde etkin kullanıma tarzı"* olarak tanımlamıştır (IFAD, 1999:

1). OECD ise, *"bir ülkenin güç ve yetkilerini icra etmesi için kullandığı anayasal, yasal ve idari düzenlemeler"* ifadesini kullanmıştır.

Yönetişim anlayışının ve yönetişim kriterlerinin kamu mali yönetimine dahil edilmesi *mali yönetişim* kavramını ortaya çıkarmıştır. Mali yönetişim; bütçe politikalarının planlanması, onaylanması, uygulanması ve denetlenmesine dair getirilen kural, düzenleme ve prosedürleri içermektedir (Karakurt, 2016: 187; OECD, 2015a). İyi bir mali yönetişim anlayışının, güçlü bütçesel pozisyonu ve yapısal reformları orta ve uzun vadede destekleyeceği kabul edilmektedir (Giosi, vd., 2014: 95).

1990'lı yıllardan bu yana kamu mali yönetimindeki anlayışı değiştirmiş bulunan mali yönetişimin amaçları ise genel olarak şu şekilde sıralanabilir (Dziemianowicz, 2014: 61-62):

- Borç seviyesi ve bütçe açıklarındaki artışa sebep olan maliye politikalarını ele almak ve bu uygulamaları önleyerek daha kabul edilebilir bütçe göstergelerine ulaşmak,
- Maliye politikalarında istikrarı sağlamak,
- Kamu harcamalarının etkin olmasını sağlamak,
- Şeffaf bir kamu mali yönetimi oluşturmak.

Mali yönetişimin kamu harcamaları üzerindeki etkisinin, kaynak tahsisi sorunun çözümüne ilişkin olarak daha etkin harcama programlarının uygulanmasını sağlamak olduğu söylenebilir (Ünlükaplan, 2011: 54-55). Ayrıca yürütülen maliye politikalarının ana amaçlarından biri olan ekonomik istikrarı sağlamak noktasında da büyük yararı görülmektedir.

Mali yönetişim anlayışının uygulamada dört ana unsuru bulunmaktadır. Bunlar; mali kurallar, orta vadeli bütçesel çerçeveler, bütçesel prosedürler ve bağımsız mali kurumlardır (Karakurt, 2016: 187-188; European Commission, 2008; Debrun vd, 2009; Hagemann, 2010, 2011; Kaplanoglou ve Rapanos, 2011a, 2011b; Dziemianowicz, 2014; Giosi, vd., 2014).

Bu bölümde öncelikle mali yönetişimin uygulanabilmesi için uyulması gereken temel ilkeler olan şeffaflık ve hesap verebilirlik üzerinde durulacak, ardından mali yönetişim göstergeleri açıklanacaktır.

3.1.1. Şeffaflık

Kamu maliyesinde, öngörülen politikaların etkin işleyebilmesi için uygulanması gereken yönetişim kriterleri bulunmaktadır. Bu kriterlerin her biri vazgeçilmez bir konumdadır. Bunlardan şeffaflık, politik karar vericilerin hesap verebilirliğine olanak sağlamakta ve öncesinde de kararların standartının korumasına yardımcı olmaktadır. Şeffaflık, uluslararası örgütlerin ve devlet maliyesine ilişkin bilgi edinmek isteyen kişilerin istatistiklere ulaşmasını sağlayacak ve bunların güvenilirliğini arttıracaktır (Ünlükaplan vd., 2015: 532).

Karayazı (2018: 33), şeffaflığın dahil olması gereken unsurları sıralayarak bir şeffaflık tanımı yapmıştır: " *Şeffaflık, devletin fonksiyonları, yapısı, maliye politikası amaçları, kamu hesapları ve ileriye dönük tahminler konusunda açık olunmasıdır."*

Bir diğer tanım da "*Kamu maliyesinin şeffaf olması devlet faaliyetlerinin mali sonuçlarının kamuoyu tarafından kapsamlı olarak, doğru bir şekilde ve zamanında bilinilebilir kılınmasını ifade etmektedir"* şeklindedir (Bali ve Çelen, 2007: 57; van Zyl, 2000: 43).

Kamu mali yönetiminde şeffaflık, mali raporlamalarda şeffaflığı ifade ettiği gibi, kurumsal yapı ile işlevlerde şeffaflığı da kapsamaktadır. Bu bağlamda mali disiplinin sağlanmasında bütçe sürecinin şeffaf olması vazgeçilmez bir niteliktir. IMF'ye göre şeffaflık; "*kamu maliyesinin geçmiş, şu anki ve geleceğe dönük durumuna ilişkin raporlamaların kapsamı, açıklığı, güncelliği, uygunluğu ve güvenilirliğidir"* (Karayazı, 2018: 33; Renzio ve Wehner, 2015: 8).

Şeffaflık; güvenlik ve mahremiyeti koruyan makul sınırlara tabi olmak üzere mali göstergelere ve usule ilişkin bilgilerin toplum tarafından elde edilebilecek ve geniş ölçüde anlaşılabilir bir şekilde sunumuna dayanan bir anlayışı ifade etmektedir (Johnston, 2002: 12).

Mali şeffaflık, devletin fonksiyonları, yapısı, uygulanması beklenen maliye politikası amaçları, kamu sektörü hesapları ve mali tahminler konusunda kamu mali yönetiminin açık olmasıdır (Kopits ve Craig, 1998: 1).

Bütçeler, bir devletin yürüttüğü faaliyetleri ve bu faaliyetlerin hangi kaynaklardan karşılanarak kimler vasıtasıyla gerçekleştirildiğine dair bilgiler içermektedir. Bu yönüyle, hem devletin bir üyesi olarak vatandaşları, hem de ekonomik faaliyetlerini bunlara göre düzenleyecek olan piyasa aktörlerini ilgilendirmektedir. Sahip olduğu bu önemli konumu nedeniyle bütçelerin anlaşılır olması ve aynı zamanda

uluslararası karşılaştırmalara olanak sağlayacak şekilde kamuoyuna sunulabilmesi gerekmektedir. Bu sayede seçmenler ve piyasalar, hükümetin mevcut ve gelecekteki sosyal ve ekonomik uygulamaları hakkında bilgi sahibi olabilecek ve bunlara dair fayda ve maliyetleri hesaplayabileceklerdir (Kopits ve Craig, 1998: 1). Şeffaflığın sağlanması maliye politikalarına olan güveni arttıracak ve açık bir kamu mali yönetimi ortaya koyacaktır (Ünlükaplan, vd., 2015: 530).

Alesina ve Perotti (1996), şeffaflığın sağlanmasına yönelik olarak bütçe sürecinde yer alan aktörlerin yetki ve sorumluluklarının açıkça belirtilmesi; açık bir bütçe sürecinin yürütülmesi ve bütçeye dair bilgilerin kamuoyu ile paylaşılması gerektiğinin altını çizmiştir.

Şeffaflık, devletin veya özel kuruluşların faaliyetleri hakkında geçerli ve zamanında bilgi edinilmesini sağlamaktadır. Şeffaflığın sağlanması için alınacak önlemler, bilgi alışverişi için uyulması gerekecek şartları belirleyerek taraflar arasında açıklık yaratmaktadır. Diğer yönetişim ilkeleri olan hesap verebilirlik, açıklık ve yanıt verebilirlikle ilgili olmakla beraber şeffaflık kavramı, bir şirketin faaliyetlerini paydaşlarına, gözetleme kurumlarına ve halka açıklama yapma yükümlülüğünü ifade edecek şekilde finansal dünyada ortaya çıkmıştır (Johnston, 2007: 988).

Özellikle yolsuzlukla mücadele için şeffaflık kilit bir kavramdır. Şeffaf politika süreçleri daha hesap verebilir ve demokratik bir ortama olanak sağlamaktadır. Dolayısıyla şeffaflık, yolsuzluğun kontrolü, seçim kampanyalarının adil bir şekilde finanse edilmesi, Avrupa Birliği gibi kurumlarda demokrasinin arttırılması, demokrasinin güçlendirilmesi ve uluslararası çatışmanın sınırlandırılması gibi çeşitli politik hedeflerin bir parçası olarak gösterilmektedir (Johnston, 2007: 988).

Tüm faydaları yanında şeffaflığın sınırlarının belirlenmesi oldukça zordur. Bir devletin sahip olduğu tüm stratejileri açıklaması beklenemez. Aşırı şeffaflık, özerkliği baltalayacak boyutlara ulaşabilir ve kaynakların kullanımı konusunda belgelendirilememiş yollara başvurmaya sebep olabilir. Ülkeler kendi yasalarını cezalandırılmayacak şekilde çiğneyebilir ve bu durum uluslararası örgütler ve sivil toplum kuruluşlarının etkisi azaltabilir (Johnston, 2007:988). Mali yönetişimin de nihai amacı olan iyi yönetişim, devletin gücünden veya politik iradenin gücünden çok daha fazlasını içermektedir. Hukukun üstünlüğü, şeffaflık ve hesap verilebilirlik kavramları sadece idari prosedürler veya kurumsal tasarımın teknik sorunları değildir. Aynı zamanda toplumdaki tüm kesimlerin katılımıyla demokratikleşme süreçlerinin sonuçlarını ortaya koymaktadır.

Artık birçok hükümet, yalnızca bütçelerini ve hesaplarını değil, ön bütçe beyanları, orta vadeli bütçe tahminleri ve makro boyutlu istatistikler gibi kamu maliyesine ilişkin birçok başka belgeyi yayınlamaktadır (Wang vd., 2015:5). Bu belgeler ışığında mali duruma ilişkin saptamalar yapılabilmektedir.

Alesina ve Perotti'nin (1996) "*bütçeyle ilgili kurumlar*" tanımının içinde bütçe sürecinde uyulması gereken şeffaflık kuralları da bulunmaktadır. von Hagen (1992) ile von Hagen ve Harden (1995), bu kural ve prosedürel uygulamalarının mali disipline olumlu katkılar yaptığını saptamıştır.

Bütçe kurumlarına ilişkin yapmış oldukları ampirik çalışmada Alesina vd. (1999), 20 Latin Amerika ülkesindeki mali performans farklılıklarını bütçenin formülasyonu, onaylanması ve uygulanması sürecinde izlenen prosedürlere dayanarak açıklamışlardır. Yazarlar, bütçe sürecinde şeffaflığı sağlayıcı prosedür ve kuralların mali disiplini arttırdığı sonucuna ulaşmışlardır (Ünlükaplan vd., 2015: 529; Ünlükaplan, 2011).

Hemming ve Kell (2001) ise mali şeffaflığın sağlanabilmesi için bütçe sürecinde yer alacak aktörlerin rol ve sorumluluklarının açıkça belirtilmesi; bilgilerin kamusal bulunabilirliğinin sağlanması; bütçelerin açık olarak hazırlanması, uygulanması ve raporlanması ile bütünlüğün temin edilmesi şartlarının bulunması gerektiğini ifade etmiştir (Ünlükaplan, vd., 2015: 530).

IMF'in (1998) "*Codes Of Good Practices On Fiscal Transparency*" ve OECD'nin (2000) "*Best Practices For Budget Transparency*" adlı yayınları, Hemming ve Kell tarafından da dile getirilmiş olan asgari şartların sağlanamaması halinde yönetilebilirlik krizinin yaşanabileceğini vurgulamaktadır. Şeffaflık, iyi yönetişim ve mali sürdürülebilirlik için vazgeçilmez bir unsurdur.

Bütçe şeffaflığının faydaları OECD tarafından farklı kavramlar açısından değerlendirilmiştir:

Hesap verilebilirlik; kamu kaynaklarının kullanımı konusunda karar vericilerin etkinlik ve verimlilikten sorumlu tutulabilmesi için bütçeye ilişkin bilgilerin net ve şeffaf olması gerekmektedir.

Bütünlük; kamu kaynaklarının kullanımında yolsuzluğu önleyebilmek ve doğruluk standartlarını sağlayabilmek için "*gün ışığı en iyi politika yöntemidir*".

Kapsayıcılık; bütçe toplumdaki herkesi etkileyen bir kanundur. Bu yönüyle kişilerin bütçe politikaları hakkında kapsayıcı bilgilere ulaşması önem arz etmektedir.

Güven; bütçe sürecinin açık ve şeffaf olması hem vatandaşlar nezdinde devlete olan güveni sağlayacaktır hem de küreselleşen dünyada piyasaların ilgili devletin bütçe politikalarına güvenerek hareket etmesini sağlayacaktır.

Kalite; şeffaf ve kapsayıcı bir bütçe süreci mali sonuçların daha duyarlı, etkili ve adil olmasını destekleyecektir (OECD, 2002).

Belirlenmiş olan harcama limitleri politikacıların kısa vadeli çıkarlarına uygun değilse, politikacılar bunları aşma eğilimine girebilirler. Yani, koyulmuş olan sınırlamalar kendiliğinden zorlayıcı değildir. Kurallara uygunluğun sağlanabilmesi için bunlardan caymanın ağır bir yaptırımının bulunması gerekmektedir. Demokrasilerde yapılan seçimlerin bir ceza mekanizması sunarak seçmenlerin tercihlerinden memnun olmadıkları politik karar vericileri tekrar seçememe imkanı tanıdığı söylenebilir. Ancak seçmenlerin politik karar vericileri değerlendirebilmeleri için bütçe politikaları hakkında şeffaf bilgilere sahip olması gerekmektedir (Blume ve Voight, 2011: 236).

Sözleşme tipi merkezileşmede şeffaflık, sözleşmelerin anlaşılır ve uygulanabilir olması açısından vazgeçilmez bir unsurdur. Şeffaflık delegasyon tipi merkezileşmede ise maliye bakanına daha güçlü bir pozisyon vermektedir ve ortak havuz sorunundan kaynaklanan harcama eğilimini içselleştirme görevini yerine getirmesine yardımcı olmaktadır.

Bütçeler bir mali yıl için hükümetin mali faaliyetlerinin öngörülmesine hizmet etmektedir. Bu uzun süreçte uygulanan politikaların ortaya çıkabilecek beklenmedik değişikliklerle baş edebilecek kadar esnek olması gerekmektedir. Lao-Araya (1997), şeffaflık ve esneklik arasında bir değiş-tokuş ilişkisi olduğunu ileri sürmüştür. Bu görüşe göre, bütçe bilgilerinin saklanması maliye bakanına öngörülemeyen olaylara tepki verme konusunda daha fazla takdir hakkı vermektedir. Merkezileşme böyle durumlar için otorite sağlamaktadır (von Hagen, 1998: 30). Bütçenin uygulanmasında öngörülemeyen olaylara tepki verebilmek için politika esnekliğinin olması arzu edilecek bir durumdur. Burada sağlanacak esneklik, merkezileşmeye karşı olmadan çeşitli şekillerde elde edilebilir. Esneklik yaratmanın yollarından biri "*yağmurlu gün fonu*/*kötü gün fonu*" denilebilecek, acil durumlar için kullanılmak üzere tutulan ödeneklerin bulunmasıdır (von Hagen, 1998: 31-32).

Bütçeleme sürecinin şeffaf olması, politik sorumluluk açısından önemli bir unsurdur. Şeffaflık, seçmenlerin hükümetin planlarını anlamasını sağlar. Hükümetin fiili performansının geçmiş planları ve vaatleriyle karşılaştırabilmesi geriye dönük oy paradigmasının vazgeçilmez bir şartıdır (von Hagen, 2007a: 37). Bütçelerin ve bütçe

müzakerelerinin, temel bütçe parametreleri için sayısal hedeflere odaklanması, seçmenlerin bir hükümetin gerçek performansını değerlendirebileceği doğal ölçütler yaratır. Benzer şekilde, bütçe etrafındaki siyasi pazarlık sürecini anlama ve bireysel politika yapıcıların bu süreçte verdikleri taahhütleri yerine getirip getirmediklerini kontrol etme kabiliyeti, politika yapıcıların seçimlerde kişisel olarak sorumlu tutulmaları için önemli bir koşuldur. Bu nedenle, bütçeleme sürecinin ortamını şekillendiren kurumlar, siyasi temsilcilerin siyasi ilkelerine ve seçmenlerine karşı hesap verebilirliğini güçlendirerek resmi disiplini teşvik etmek için tasarlanabilir.

Kurallar ve prosedürler incelemeye açık ve anlaşılır olmalıdır: şeffaflığa önem veren bir hükümet, ne yapıldığını, eylemlerin nasıl ve niçin gerçekleştiğini, bu süreçlere kimin dahil olduğunu ve hangi standartlara uyulması gerektiğini açıkça ortaya koymalıdır. Ardından bu standartlara ne ölçüde uyulduğunu gösteren veriler sunulmalıdır (Johnston, 2002: 3).

Bütçe şeffaflığının bulunmaması, bugünkü ve gelecekteki vergi yüklerinin ortaya koyulmasını engeller ve harcamaların faydalarının olduğundan fazla gösterilmesine ve devlet yükümlülüklerinin göz ardı edilmesine sebep olarak, devlet maliyesinin gerçek durumuna ilişkin belirsizlikler yaratır. Bunu sağlayan iki çeşit durum vardır. Bunlardan ilki "*mali yanılsma*"dır (Alesina ve Perotti, 1996: 401; Buchanan ve Wagner, 1977). Mali yanılsama, bütçenin saydam olmaması halinde bilgisiz seçmenlerin şimdi ve gelecekteki harcamalar hakkında yanılgıya düşmesini ifade etmektedir. Bir diğeri ise " *yaratıcı muhasebe*" sorunudur (Alesina ve Perotti, 1996: 401). Yaratıcı muhasebe uygulamaları, şeffaflık prosedürlerini atlatmak üzere mali göstergeleri olduğundan farklı gösteren muhasebe hesabı uygulamalarını ifade etmektedir.

Şeffaflığın bütçe sürecindeki etkileri çeşitli şekillerde ortaya koyulabilir:

i. Bütçe açıklarına sınır getiren kurallar mali disipline katkı sağlamaktadır. Ancak bunlar aynı zamanda şeffaflığın azaltılması noktasında bir teşvik unsuru olabilir.
ii. Hiyerarşik oylama kuralları mali disipline katkı sağlamakla beraber denge ve kontrol unsurlarını zayıflatmaktadır.
iii. Şeffaflığın eksik olması durumunda mali disiplini ve harcama kontrollerini sağlamak zorlaşacaktır (Alesina ve Perotti, 1996: 401).

Alesina ve Perotti (1996), ekonomik gelişmelere yönelik fazla iyimser tahminlerin kullanılması ile ve yaratıcı muhasebe uygulamalarının şeffaflığı azaltan

faktörler arasında olduğunu belirtmektedir. Politik aktörlerin kontrolünü hedefleyen şeffaflık, bütçenin idari işlev ve sorumluluklara göre düzenlenmesini gerektirir. Bütçeleme süreçleri, tüm aktörlerin kendilerinden ve diğerlerinden ne yapmaları beklendiğini, ne zaman ve nasıl yapılacağını bilmesi bakımından şeffaf olmalıdır. Pazarlık ve anlaşmazlıkların çözümüne yönelik opak işlemler, karşılıklılığı teşvik ederek ilgili aktörlerin sorumluluklarını gizlemektedir (Alt ve Lassen, 2006).

Kamu fonları ile ilgili herhangi bir talebin, bütçeleme süreci çerçevesi dışında yapılmasına izin verilmemesi gerekmektedir. Aksi takdirde bütçeleme süreci, asil vekil ilişkisini ve ortak havuz sorunlarını kontrol edemeyecektir. Ancak bu durumdan dört farklı şekilde sapma söz konusudur. Bütçe dışı fonlar bunun ilk örneğidir. Bütçe dışı fonlar, politikacıların bütçeleme sürecinin sınırlarını aşmasına sebep olur. İkincisi *kararsızlığın yayılımıdır* (spreading of nondecisions). Bu durum, harcamalar bütçe sürecinin dışındaki gelişmelere tarafından belirlendiğinde ortaya çıkmaktadır. Başlıca örnekler, harcama programlarının fiyat düzeyi veya toplam nominal gelir gibi makroekonomik değişkenlere endekslenmesi ve yasal olarak düzenlenmiş parametrelere sahip olan haklara dayanan devlet ödemeleri ve refah ödemeleri gibi açık uçlu harcama ödenekleridir. Hükümet tarafından sürdürülen politikalar için yasal zemin yaratan ekonomik olmayan kanunlar ile hükümet harcamalarını oluşturan ekonomik kanunlar – bütçe- arasında bir ayrım yapılamaması da üçüncü sapmayı oluşturmaktadır. Hükümetin diğer kamu ya da özel kuruluşlara verdiği garantiler gibi koşullu yükümlülükler ise dördüncüyü sapmayı oluşturmaktadır. Ancak bu yükümlülükler bütçe dokümantasyonunun bir parçası olarak, bütçe sürecindeki karar vericilerin bilgisine sunulabilir (Von Hagen, 2007a;30).

Unutulmamalıdır ki, şeffaflık devletin tüm kesimlerini içine alan bir ortaklığa dayanmaktadır: yetkililer kamu maliyesine ilişkin bilgileri sağlamalı ve bu bilgileri kullanmak isteyen kişiler olmalıdır. Bilgi edinme sürecine bireysel katılımın yanında, bağımsız bir yargı ve özgür, rekabetçi, sorumlu bir basın ile aktif şekilde faaliyet gösteren bir sivil toplumun da bulunması gerekmektedir.

3.1.1.1. OECD - Bütçe Şeffaflığı İçin En İyi Uygulamalar

İyi yönetişim uygulamalarının daha iyi ekonomik ve sosyal sonuçlar doğuracağı fikri giderek daha fazla kabul görmektedir. Politik kararlar ve bunların uygulanmasına ilişkin verilerde açıklık anlamına gelen şeffaflık iyi yönetişimin en kilit unsurlarından

biridir. Bütçe şeffaflığı, mali pozisyonların zamanında ve sistematik bir şekilde tam olarak açıklaması şeklinde tanımlanmaktadır.

1999'daki yıllık OECD toplantısında "*Bütçe Şeffaflığı İçin En İyi Uygulamalar*" dizisinin oluşturulmasına karar verilmiştir. Yapılan bu çalışma üç bölümden oluşmaktadır:

Birinci bölüm hükümetlerden hazırlanması beklenen raporların esas aldığı ilkelerin listesini sunmaktadır. İkinci bölüm hem mali hem de mali olmayan performans bilgilerini içerecek şekilde raporlarda yer alması gereken özel açıklamalara yer vermektedir. Üçüncü bölüm ise, raporların kalitesini ve bütünlüğünü sağlamak için başvurulacak uygulamaları açıklamaktadır.

En İyi Uygulamalar çalışması, 2015'ten bu yana, bütçe formülasyonu, yönetimi ve iyi kamu yönetiminin diğer yönleriyle bağları hakkında kapsamlı ve bütünleşik bir rehberlik seti sunan bütçe yönetişimi tavsiyesi kapsamında somutlaştırılmış ve güncellenmiştir. OECD üyesi olan ya da olmayan ülkelerde bütçenin şeffaflık derecesini arttırmak için kullanacakları bir referans aracı olarak tasarlanmıştır. Farklı ülkelerin farklı raporlama biçimlerine sahip olacağı ve şeffaflık için farklı önem noktalarına sahip olabilecekleri kabul edilmektedir. Bu anlamda, farklı ülke deneyimlerine dayanılarak hazırlanan bu çalışmanın bütçe şeffaflığı için resmi bir "standart" oluşturmak anlamına gelmediği vurgulanmıştır (OECD, 2002: 7).

OECD tarafından hazırlanan En İyi Uygulamalar çalışmasında, bütçe sürecinde yer verilmesi gereken raporlar şu şekilde sıralanmıştır (OECD, 2002: 9-11):

Bütçe öncesi rapor: Bütçe öncesi rapor, bütçe toplamları ve bunların ekonomiyi nasıl etkilediğine dair bilgiler sunmaktadır. Bütçe teklifinin sunulmasından en geç bir ay önce yayımlanmalıdır. Raporda hükümetin uzun vadeli ekonomik ve mali politika hedefleri en azından takip eden iki mali yılı da içerecek şekilde sunulmalıdır. Toplam gelir, gider, açık veya fazla ve borç düzeyini göstermelidir. Bütçe hazırlığında başvurulan ekonomik varsayımlar belirtilmelidir (OECD, 2002: 9).

Aylık raporlar: Aylık raporlar bütçenin uygulanmasında kaydedilen ilerlemeleri göstermektedir. Her ayın sonundan yayımlanmış olmalıdır. Her ay ve her yıl için gelir ve gider miktarını sunmalıdır. Aynı dönem için gerçekleşen ve tahmin edilmiş olan aylık gelir ve gider miktarları ile bir karşılaştırma yapılmalıdır. Fiili ve öngörülen miktarlar arasında önemli bir farklılık olursa buna ilişkin açıklama yapılmalıdır (OECD, 2002: 9).

Yıl ortası raporu: Yıl ortası raporu, cari mali yıl ve en azından takip eden iki mali yıl için bütçe sonuçlarının güncellenmiş bir tahminini içeren, bütçenin uygulanmasına ilişkin kapsamlı bir güncelleme sunmaktadır. Bütçede yaşanan değişikliklerin sebepleri ve etkisi açıklanarak bütçe hazırlanma aşamasında kabul edilmiş olan ekonomik varsayımlar gözden geçirilmelidir. Bütçe üzerinde önemli bir etkisi olabilecek diğer devlet kararlarının veya diğer koşulların etkisi açıklanmalıdır (OECD, 2002: 10).

Yılsonu raporu: Yılsonu raporu, hükümetin en önemli hesap verebilirlik belgesidir. Yüksek denetim kurumu tarafından denetlenmeli ve mali yılın bitiminden sonra altı ay içinde yayımlanmalıdır. Yılsonu raporunda bütçenin, meclis tarafından kabul edilmiş olan gelir ve giderlerin seviyesine uygun yürütülüp yürütülmediği gösterilmelidir. Yıl içinde bütçe üzerine yapılmış olan çeşitli düzenleme ve ayarlamalar gösterilmelidir. Bir önceki yıldaki gelir ve gider düzeyine ilişkin karşılaştırmalı bilgiler de sunmalıdır. Mali olmayan performans verileri için benzer karşılaştırmalı bilgiler gösterilmelidir. Harcamalar brüt olarak sunulmalıdır (OECD, 2002: 10).

Seçim öncesi rapor: Seçim öncesi rapor, hükümetin genel durumunu aydınlatmak için yayımlanıp seçmenler ve kamuoyu tartışmalarına bilgi zemini sunmaktadır. Optimal olarak, en geç seçimlerden iki hafta önce yayımlanmalıdır. Rapor, yıl ortası raporunda yer alan konulara ilişkin bilgiler içermelidir (OECD, 2002: 11).

Uzun vadeli rapor: Uzun vadeli rapor, mevcut hükümet politikalarının uzun vadeli sürdürülebilirliğini değerlendirmektedir ve en az beş yılda bir yayımlanması önerilmektedir. Rapor, demografik yapının bütçe üzerindeki etkilerini değerlendirmelidir. Raporda yer alan tahminlerin altında yatan tüm temel varsayımlar açık ve makul bir dizi senaryo ile sunulmalıdır (OECD, 2002: 11).

Her rapor maliye bakanı ve raporun hazırlanmasından sorumlu üst düzey yetkili tarafından bir sorumluluk beyanı içermelidir. Bakan, mali etkisi olan tüm hükümet kararlarının rapora dahil edildiğini onaylamalıdır. Yılsonu raporu, genel kabul görmüş denetim uygulamalarına uygun olarak yüksek denetim kurumu tarafından denetlenmelidir. Yüksek denetim kurumu tarafından hazırlanan denetim raporları meclis tarafından incelenmelidir. Meclis, gerekli gördüğü takdirde mali raporları etkin bir şekilde inceleme fırsatına sahip olmalıdır. En İyi Uygulamalar çalışmasında belirtilen tüm mali raporlar kamuoyuna açık olmalıdır. Maliye bakanlığı, bütçe sürecinin bireysel vatandaşlar ve sivil toplum kuruluşları tarafından anlaşılmasını aktif olarak teşvik etmelidir (OECD, 2002: 13-14). Böylece seçmenler ve finansal piyasalar

hükümetin finansal pozisyonunu ve devlet faaliyetlerinin gerçek maliyet ve faydalarını doğru bir şekilde değerlendirebilecektir.

3.1.2. Hesap Verilebilirlik

İyi yönetişim kriterlerinden biri olan hesap verebilirlik, kamu harcamalarında etkinliğin sağlanması açısından oldukça önemlidir. Kavramsal olarak hesap verilebilirlik, kişi ya da kurumların yaptıkları faaliyetler ve işlemlerden dolayı, kendileri dışındaki diğer kişilere açıklama yapması, bunlara ilişkin sorulara cevap vermesi anlamını taşımaktadır (Kluvers ve Tippett, 2010: 47). Kamu maliyesinde hesap verilebilirlik ise, kendisine harcama yapma yetkisi verilen kişilerin, bu kaynakları ve yetkileri ne kadar verimli, dengeli ve etkin kullandıklarının kamuoyuna açıklanması ve belgelendirilmesi sorumluluğudur (Biricikoğlu ve Gülener, 2008: 203-208). Hesap verebilirlik, kamu maliyesinde daha demokratik, etkin ve katılımcı bir yönetimin sağlanmasına katkı sağlayan kurumsal bir tasarım meselesidir.

Hesap verebilirliğin temel amacı, kamu yönetiminin meşru sınırlar dahilinde uygulanmasını sağlamak ve bu maksatla kamu kaynaklarının değerlendirilmesi yöntemlerini kontrol altında tutmaktır. Çok boyutlu bir kavram olarak hesap verebilirlik; politik, idari, hukuki ve profesyonel gibi farklı sınıflandırmalara tabi tutulmaktadır. Bunlardan politik hesap verebilirlik halkın seçimler vasıtasıyla vekilleri denetlemesini; idari hesap verebilirlik yürütme organının bürokrasiyi denetlemesinin yanı sıra kamu yöneticilerinin kurumlarında hiyerarşik denetim yetkisine sahip olmasını ifade etmektedir. Hukuki hesap verebilirlikte kamu yönetimi yasalar ve idari kurallar doğrultusunda denetime maruz bırakılırken, profesyonel hesap verebilirlikte kamu kurumlarındaki ilişkilerin profesyonel normlara ve standartlara dayandırılması söz konusudur (Demirel, 2013: 374).

Hesap verilebilirlik mekanizmasının etkili bir şekilde işleyebilmesi için ise hesap verme sorumluluğu taşıyan ve kamu mali yönetiminde yer alan tüm aktörlerin bu süreç içindeki sorumlulukları net bir biçimde belirlenmiş olmalıdır. Ayrıca bütçe süreci boyunca hazırlanacak raporların güvenilir ve sağlam nitelikli olması gerekmektedir. Bunlar yapılırken yürütülecek politikalarla ulaşılmak istenen hedeflerin ve performans göstergelerinin net bir şekilde belirlenmesi gerekmektedir (Biricikoğlu ve Gülener, 2008: 203-208).

Kamu mali yönetiminde hesap verebilirliğin sağlanmasında başvurulan en önemli kaynaklar bütçe kanunu, mali raporlar ve kamu mali istatistikleri gibi verilerdir. Son dönemlerde küresel ekonomik krizlerin öngörülebilmesi için ülkelerin ekonomik ve mali gidişatlarına dair verilere verilen önem artmıştır. Bunu sağlamak üzere uluslararası kuruluşların ortak çalışmaları ve işbirliği oldukça önemli hale gelmiştir (Karayazı, 2018: 35-36; Turan, 2014: 10). Ancak mali raporların hesap verebilirliğe katkı sunması için tümünde aynı muhasebe politikalarının uygulanıyor olması gerekmektedir. Uygulanan muhasebe politikasının (örneğin nakit ya da tahakkuk esaslı muhasebe sistemi) özellikleri tanımlamalı ve varsa raporların hazırlanması esnasında uygulanan muhasebe yönteminden sapmalar belirtilmelidir. Eğer muhasebe politikalarında bir değişiklik yapılması gerekiyorsa sebepleriyle beraber açıklama sunulmalıdır (OECD, 2002: 13-14).

Mali disiplinsizliğin kalıcı ve yaygın olarak görülen etkileri, bu tür davranışlara neden olabilecek muhtemel çarpıtmalar ve politika yapıcıların güdülerini iyileştirmenin etkili yolları hakkında bir tartışma başlatmıştır**.** Bunlar arasında, yasal olarak bağlayıcı mali kurallardan, güçlü hesap verebilirlik mekanizmalarının ve prosedürel düzenlemelerin desteklediği resmi taahhütlere kadar uzanan kurumsal düzenlemeler dikkat çekmektedir. Temel argüman, iyi tasarlanmış kurumların arzu edilen politikalardan sapmaları etkin bir şekilde engellediği şeklindedir (Debrun ve Kumar, 2007: 4).

Bütçe kurumları, siyasi ajanların hesap verebilirliğini ve siyasi sistemin rekabet edebilirliğini güçlendirerek böylece asil vekil sorununu kontrol etmeye katkıda bulunabilmektedir. Bütçenin anlaşılabilirliği bu açıdan önem taşımaktadır. Devlet harcamaları bütçe dışı fonlarda gizlenebilirse ya da kamu maliyesine ilişkin gerçek bilgilere ulaşmak mümkün olmaz ise, demokratik kontrolden mahrum kalan seçmenler hükümeti performanslarından dolayı sorumlu tutamayacaktır. Benzer bir nokta, bütçenin yasal bir araç olarak kullanılması ile bir yönetim aracı olarak kullanılması arasındaki gerilim ile ilgilidir. Bütçenin politik stratejiler hakkında karar vermek ve uygulamak ile orta vadeli ekonomik planlar geliştirmek için kullanılmasının vurgulanması, seçmenlerin hükümetin performansını geçmiş niyetleriyle karşılaştırması için fırsatlar yaratacaktır. Sonuçta, politik hesap verebilirlik artacaktır. Bu sebeple sadece yasal bir denetim yeterli değildir; yasal hesap verebilirlik sağlansa dahi politik hesap verebilirliğin de sağlanması gerekmektedir (von Hagen, 2007a: 37).

3.2. Mali Yönetişim Göstergeleri

Mali yönetişim kavramı akademik literatürde ve uluslarüstü kurumlar nezdinde pek çok farklı şekilde tanımlanmıştır. Çalışmanın bu bölümünde kabul edilen anlayış, Avrupa Komisyonu tarafından yayımlanmış olan "*Avrupa Yönetişimi: Beyaz Kitap*" (Commission of the European Communities, 2001) belgesinde yer alan ve mali kurumsalcı yaklaşımla uyumlu olduğu görülen tanıma dayanmaktadır. İlgili tanımda yönetişim, kamu yönetiminde yetkilerin yürütülmesini etkileyen kurallar, süreçler ve davranışlar olarak ifade edilmiştir. Bu yönetişim anlayışı temelinde mali yönetişim, kamu mali yönetiminde yetkilerin yürütülmesini etkileyen kurallar, süreçler ve davranış kalıpları olarak kabul edilmektedir.

3.2.1. Mali Kurallar

Uygulanan maliye politikaları iki farklı yaklaşımla şekillenmektedir. Bunlardan ilki olan iradi maliye politikaları, *"devlet tarafından uygulanacak olan maliye politikalarının araçları, öncelikleri, büyüklükleri ve zamanlaması konusunda politikacılara geniş bir takdir yetkisi tanıyan politikalar"* olarak tanımlanmaktadır (Aktan, vd., 2010: 5). Maliye politikası araçları, ekonomik ve mali amaçları gerçekleştirmek üzere, herhangi bir kurala bağlı olmaksızın değiştirilebilmekte ve politikacılara geniş bir hareket alanı sağlamaktadır.

Keynesyen anlayışın hakim olduğu yıllarda uygulanmış olan iradi maliye politikası anlayışı, 1970'li yıllarda ortaya çıkan olumsuz tablo nedeniyle tartışmaya açılmıştır. İradi maliye politikası taraftarlarının politik karar alma süreçlerinin maliye politikası üzerindeki etkilerini dikkate almaması durumunun aksine, yalıtılmış bir karar mekanizmasının bulunmadığını ileri süren görüşler kurallı maliye politikalarının gerekliliğini savunmuştur.

Küreselleşmenin beraberinde getirdiği kırılganlıklar ve beklenmedik şoklara karşı daha hassas olunması, mali disiplinin ve ekonomik istikrarın sağlanması noktasında iradi maliye politikası uygulamalarının başarısızlığına sebep olmuştur. 1980'li yıllarda, yüksek bütçe açıklarının yüksek kamu borçlanmalarına sebep olarak özel sektörü dışladığı düşüncesi sonucunda, mali disiplini tesis edebilmek için yapısal reformlara girişen ülkeler, kurallı maliye politikası uygulamalarına yönelmiştir. İradi maliye politikalarının keyfi tercihlere dayanmasının aksine kurallı maliye politikaları belirli alt ve üst sınırlar ile prosedürel kurallara dayanmaktadır (Karayazı, 2018: 18).

Kurallı maliye politikaları, mali disiplini sağlamaya yönelik sayısal mali kurallar oluşturmakta ve kurallara uygunluğu denetleyen kurumsal mekanizmalar sunmaktadır (Kalkan, 2007: 4). Mali kurallar, tek başına ya da birlikte uygulanabilecek prosedürel ve sayısal kuralları ifade etmektedir.

İradi maliye politikası uygulamalarında yapılacak kamu harcamaları ve elde edilecek kamu gelirlerine ilişkin kararlar hükümet yetkilileri tarafından alınmaktadır. Ekonomide meydana gelecek herhangi beklenmedik bir durumda maliye politikası araçları üzerinde iradi değişiklikler yapılabilmesi iradi maliye politikasının uygulandığını göstermektedir.

Mali disiplin sorunlarının üstesinden gelmeye çalışan ülkelerin yapısal reformları, iradi politikalardan kurallı maliye politikası anlayışına doğru kaymıştır (Karayazı, 2018: 18). Bu politika yönteminin özü, kullanılacak maliye politikası araçları üzerine kısıtlamalar getirilmesi ve belirlenen ekonomik hedeflere bağlı kalınmasıdır. Bu kısıtlar anayasal ya da yasal statüde olabilen mali disiplini tesis etmeye yönelik sayısal mali kurallar ve bu kurallara uyulup uyulmadığını izleyen, denetleyen ve bunların açık bir şekilde kamuoyuna sunulmasını sağlayan kurumsal düzenlemelerden oluşmaktadır (Kalkan, 2007: 4).

Kurallı maliye politikaları, ihtiyari maliye politikalarının sağladığı keyfi hareket edebilme yetkisine son vererek, maliye politikası uygulamalarında etkinliği arttırmayı amaçlamaktadır. Maliye politikasının kurallı olması, uygulanacak olan maliye politikası araçları üzerinde anayasal ya da yasal sınırlamalar olmasını ifade etmektedir. Mali kural, *"makroekonomik anlamda, mali performans göstergelerine kalıcı olarak getirilen bir sınırlama veya oran"* olarak tanımlanabilir (Bekar, 2009: 66).

Halleberg vd. (2004) göre, mali kurallar, bütçe karar alma ve uygulama sürecini düzenleyen davranışsal veya hukuki normlardır (Sevgi, 2011: 38; Bali ve Çelen, 2007: 27; Halleberg, vd., 2004: 15).

Kennedy ve Robbins (2003) mali kuralları, bütçe dengesi, borç, harcama ve vergilendirme gibi mali göstergelere belirli kısıtlar koyan yasal veya anayasal düzenlemeler olarak tanımlamıştır. Buna göre mali kurallar, yıllık kamu açığı, kamu borcu veya kamu harcamalarına ilişkin sayısal hedefler belirlemektedir.

1980'li yıllarda bütçe açığının yüksek kamu borçlarına yol açması sebebiyle özel sektörün dışlandığı düşüncesi, bazı ülkelerde makro ekonomik istikrarın ve sürdürülebilir kamu maliyesinin sağlanması açısından mali konsolidasyon

programlarının uygulanması düşüncesine itmiştir. Mali kuralların gündeme gelmesinde bu durumun etkisinin büyük olduğu ifade edilmektedir (Bali ve Çelen, 2007: 30).

Mali kurallar belirlenen hedef değişken, kurumsal kapsam ve uygulama yöntemleri açısından ülkeden ülkeye önemli farklılıklar göstermektedir. Ancak şeffaflık tüm mali kural uygulamaları için vazgeçilmez öneme sahiptir. Kurumsal düzenlemelerin, ölçümlerin ve analizlerin olabildiğince açık olması, kuralların başarılı maliye politikası uygulamalarına yardımcı olmasını sağlayacaktır.

Kopits ve Symansky (1998) mali kuralların taşıması gereken bazı temel özellikleri ifade etmişlerdir. Buna göre, kurallar şeffaf olmalı; uygulama sırasında esneklik ve basitlik sunmalıdır. Belirlenen hedeflere uygun kurallar olmalıdır. Ayrıca bir kuralın istenen sonuçlara ulaşabilmesi için yaptırım gücü taşıması ve ekonomi politikaları tarafından desteklenen ve bunlara uygun olarak hazırlanmış kurallar olması gerekmektedir.

Kopits ve Symansky (1998), son yirmi yılda yaşanan mali gelişmeleri dört gözlemle özetlemişlerdir. Bunlardan ilki, birçok ülkede kamu maliyesindeki bozulmalarla beraber görünen bir açık eğilimi olduğu ve bu durumu tersine çevirmek üzere mali kurallara dayalı yakınsama programlarına başvurulmuş olduğudur. İkincisi, bu bozulmaları ortadan kaldırmak üzere kısa veya orta vadeli çabaların nispeten az sayıda ülkede başarı sağlamış olduğudur. Üçüncüsü, yapısal reformlarla desteklenen mali reformların durgunluğa neden olmak zorunda olmadığıdır. Son olarak, atılan adımların sağlıklı olması ve bir netice vermesi için mali disipline bağlılığın uzun süreli olması gerektiğidir.

Kurallı maliye politikalarının özü, siyasi rasyonalite ile iktisadi rasyonalite arasındaki çatışmaya yönelik bir çözüm arayışına dayanmaktadır (Bali, Çelen, 2007: 31). Politik tercihler her zaman iktisadi rasyonaliteye uygun olmamaktadır. Bu çatışmayı çözmek üzere mali kurallara başvurulmaktadır. Bütçe kurumları temelinde yapılan çalışmalar, mali kuralların maliye politikalarını depolitize etmekte kullanılabileceği görüşüne dayanmaktadır.

Mali disiplinsizlik ve yüksek bütçe açıklarının sebeplerine dair gelişen politik ekonomi literatürü bu noktada çeşitli modeller sunmaktadır (Bali, Çelen, 2007: 31):

- Politikacıların fırsatçı ve seçmenlerin miyop olduğunu varsayan modeller
- Politikacıların partizan olduğu varsayımına dayanan modeller
- Kamu borcunun stratejik kullanımını temel alan modeller

- Çatışmacı yeniden dağılım modelleri
- Siyasi partiler arasındaki çatışmaları vurgulayan modeller
- Çıkarların coğrafi bölgeler temelinde ayrıldığını vurgulayan modeller
- Bütçe kurumlarını temel alan modeller

Konumuz itibariyle çalışmada bütçe kurumlarını temel alan mali disiplin çalışmalarından yararlanılmaktadır. Bu noktada mali kuralların bütçe sürecini şekillendirme işlevi incelenecektir.

Literatürde mali kurallar çeşitli sınıflandırmalara tabii tutulmuştur. Bunlar;

- Mali kuralın esneklik derecesine göre; katı ve yumuşak mali kurallar,
- Mali kuralın yasal dayanağına göre; yasal ve anayasal mali kurallar
- Enflasyon düzeltmesinin yapılıp yapılmamasına göre; reel ve nominal mali kurallar
- Mali kuralın niteliğine göre; sayısal ve prosedürel mali kurallar
- Mali kuralın üzerine sınırlandırma koyduğu maliye politikası araçlarına göre; bütçe kuralları, borçlanma kuralları ve vergi ve harcama kuralları olarak sıralanmaktadır (Kayalıdere, 2014: 74).

Mali kuralların etkin bir uygulama alanı bulabilmesi için taşıması gereken özelliklerin başında, yasal, anayasal ya da uluslararası bir anlaşmaya dayanan iyi tanımlanmış bir kural olması gerekliliği gelmektedir. Ve uygulanan kurallar, sınırlanmış olan maliye politikası araçları dikkate alınarak üç farklı başlıkta incelenebilir (IMF, 2018b):

Bütçe Kuralları: Bütçenin büyüklüğü ve/veya birleşimi üzerine kısıtlar koyan kurallardır. Bütçe kurallarının da çeşitli türleri bulunmaktadır. **i)** Bütçe gelir giderlerinin denk olmasını ifade eden denk bütçe kuralları (overall balance budget); **ii)** yapısal olarak düzeltilmiş gelir ve giderlerin birbirine denk olmasını ifade eden bütçe kuralları (cyclically adjusted and structural); **iii)** cari gelir ve giderlerin birbirine denk olmasını ifade eden altın kural (golden rule); **iv)** belirlenmiş bir döngü boyunca denkliğin sağlanmasını içeren döngü kuralları (over the cycle). Denk bütçe kuralları akım değişkenlere sınırlandırma getirirken, borç kuralları stok değişkenlere sınırlandırma getirmektedir. Eğer denk bütçe kuralları ve harcama kuralları etkin çalışır ve istenen sonuçları sağlarsa borçlanma kurallarına gereksinim kalmayacaktır.

Borçlanma Kuralları: i) Hükümetin yurtiçi kaynaklardan borçlanmasını sınırlandıran kurallar; **ii)** merkezi hükümet kurumlarının ve diğer kurumların merkez bankasından borçlanmasını sınırlandıran kurallardır.

Gelir ve Harcama Kuralları: Harcama kuralları, toplam harcamalara, birincil harcamalara veya cari harcamalara sınır koyan ve nominal ya da gerçek harcamalara uygulanan kurallardır. Söz konusu kurallar genellikle mutlak seviyelerle veya GSYİH'nin bir yüzdesi olarak belirlenmektedir ve üç ile beş yıl arasında değişen bir zaman dilimini kapsamaktadır (Lledó vd., 2017). Diğer kurallardan daha kolay bir uygulama alanına sahiptir. Gelir kuralları ise vergi gelirlerine taban ya da tavan sınırları koyan kurallardır. Ancak ne gelir tabanları ne de gelir tavanları harcamaları sınırlamaktadır. Bu nedenle mali sürdürülebilirliği garanti etmemektedirler.

Mali yönetişim göstergelerinden biri olan mali kuralların, kurumların politika çıktılarını iyileştirmekte önemli bir rolü olduğu kabul edilmektedir. Bu konudaki tartışmalar kurumların karar alıcıların motivasyonlarını ne ölçüde değiştirebileceği üzerinde yoğunlaşmaktadır.

Debrun ve Kumar (2007), makalelerinde ampirik gerekçelerle beraber mali kurumların önemini analiz etmişlerdir. Debun ve Kumar (2007:4), McCallum (1995) ve Jensen (1997)'in görüşleri doğrultusunda, bir mali kuralın güvenilirliğinin bu kuraldan cayılması durumunda karşı karşıya kalınacak yaptırımların ağırlığına bağlı olduğunu ileri sürmektedir. Sundukları modelde, bir mali kuraldan sapmanın maliyetini ortaya çıkartacak doğal mekanizmanın demokratik hesap verebilirlik olduğunu vurgulamaktadırlar. Ancak demokratik hesap verebilirlikle seçmenlerin politikacıların kararlarını etkileyebilme gücü, bütçe şeffaflığının olmamasıyla ve açık eğiliminin seçim kaygılarından ziyade politik kurumlardan kaynaklanması ihtimali ile sınırlıdır. Ülkelerin ekonomik ve mali istikrarının korunmasında üçüncü taraf uygulamaları (third-part enforcement) ile piyasa yaptırımlarının da etkisi bulunmaktadır. Ancak sürekli bir istikrar ve disiplin için ulusal kurumsal yapının kuvvetli olması gerekmektedir.

Politik kurumların yalnızca belirli bir eylem süreci için baskın seçim bölgelerinin tercihlerini yansıttığı ve politik çıktıların da baskın seçim bölgelerinin tercihlerine uygun olduğu ileri sürülmektedir (Devrun ve Kumar, 2007: 4; Posen, 1195). Diğer seçim bölgelerinin tercihlerinin göz ardı edilmesi ve seçmenler ile politik karar alıcılar arasındaki asimetrik bilgi sorunun çözülmesi için kurumlar kilit bir rol oynamaktadır.

Kurumların etkinliği siyasi istikrar, ülke büyüklüğü ve büyüme değişkenliği gibi pek çok unsurdan oluşan politik ortamın çeşitli özelliklerine göre değişebilmektedir (Debrun ve Kumar, 2007: 5). Bu konuda Tabellini ve Alesina (1990), seçim belirsizliğinin politika yapıcıların zaman ufkunu kısaltarak bir açık eğilimine sebep olduğunu ileri sürmüştür. Politikacıların kendi kısa vadeli çıkarlarını devletin uzun vadeli çıkarlarının önüne koymasını engelleyecek bir aşırı açık kısıtı bu durumun ortaya çıkartabileceği zararların önüne geçebilecektir.

Politik ekonomi literatürü harcama ve açık eğilimlerinin nedenleri açısından karar verme süreçlerine odaklanmaktadır. Ancak bu sorunun anlaşılabilmesi açısından kurumsal tercihlerin de incelenmesi gerekmektedir.

Hallerberg vd. (2004) bir anket çalışmasına dayanarak mevcut bütçe kurumlarını ve bunların on yıllık bir dönemde geçirdikleri değişimleri incelemiştir. Bu analiz neticesinde, bütçe süreçlerinin işleyişiyle ulusal mali hedeflerin ve kuralların seçiminin birbiriyle ilişkili olduğunu ortaya koymuşlardır. Buna göre, sözleşme tipi merkezileşmenin olduğu ülkelerde mali kuralların daha sıkı olması eğilimi görülürken, delegasyon tipi merkezileşmenin olduğu ülkelerde merkezi karar alma prosedürlerine daha çok önem verildiği görülmüştür. Bütçe prosedürlerine önem verilen delegasyon anlayışında, katı mali kurallar da mali disipline katkıda bulunmaktadır. Ancak katı mali kurallar AB üyesi olan 15 ülkede büyük ölçüde etkinlik sağlarken, delegasyon yöntemleri sadece delegasyon devletlerinde etkili olmaktadır. Dolayısıyla, delegasyon ve sözleşme yaklaşımı, hükümet yapısına uygun olarak uygulanırsa kamu maliyesinin koordinasyon sorununun sebep olduğu açık eğiliminin üstesinden gelinmesi mümkün olacaktır. Sonuç olarak, ortak havuz sorununun çözülebilmesi için yönetişim biçimlerinin önemi ve seçim sistemlerinin yapısı ile hükümet şekline göre şekillenmiş yönetişim biçimi seçiminin önemi vurgulanmalıdır.

Mali disiplini sağlamak üzere oluşturulacak mali kurallar üzerinde gerçekleşen tartışmalarda, belirli sayısal mali kurallar uygulanmasını savunanlar ile bütçe sürecinin işleyişiyle alakalı prosedürel kuralların uygulanmasını savunanlar bulunmaktadır (Karayazı, 2018: 3; Claeys, 2008: 12).

Mali performans göstergelerine kalıcı olarak konulan bir sayısal sınır ya da oran olarak ifade edilen sayısal mali kurallar, bütçe açığı, borçlanma veya bütçenin ana bileşenleri üzerine GSYH ile orantılı olarak sayısal bir tavan veya hedef belirlenmesi olarak ifade edilen özet göstergeleri kapsamaktadır (Kopits ve Symansky, 1998:2). Hem bütçe tahminlerine (ex-ante) hem de bütçe gerçekleşmelerine (ex-post) yönelik hedefler

belirleyerek bu hedeflere uygunluğun zorunlu olmasını ifade etmektedir (Sevgi, 2011: 38; Günay, 2007: 85).

Mali kuralların ortaya çıkmasının temel gerekçesi, politikacıların hareketlerine sınırlama koyarak uzun vadeli sürdürülebilirliği garanti altına almaya çalışmaktır. Hükümetler, iradi maliye politikalarının geçerli olması halinde bütçe açığından yana bir harcama politikası yürütebilirler. Bu ve benzeri sebeplerle hükümet politikalarının sınırlanması bir gereklilik halini almaktadır (Kennedy ve Robbins, 2003: 1).

Mali kuralların etkili olabilmesi için yasal, anayasal ya da uluslararası anlaşma hükümleriyle desteklenmesi gerekmektedir. Sürekli değiştirilmeye elverişli olmaması halinde daha dayanaklı düzenlemeler olacaktır. Yani mali kurallar yıllık bütçe kanunlarında değil, uzun süreli bir kanun ile düzenlenmelidir. Ayrıca bir mali kuralın ideal bir mali kural olması için iyi tanımlanmış, şeffaf, basit, esnek, uygun, zorlayıcı, uyumlu ve desteklenir olması gerekmektedir. Bu özellikler yalnızca ekonomik açıdan değil, siyasi açıdan da değerlendirilmelidir. Mali kuralın iyi tanımlanmış olması, şeffaf olması, basit olması ve zorlayıcı olması kısmen politik özelliklerdir. Esneklik, uygunluk, uyumluluk ve desteklenirlik özellikleri ise ekonomik özelliklerdir (Sevgi, 2011: 50).

Kamu gelir giderleri arasındaki dengeyi sağlayarak mali disiplinsizliği ortadan kaldırmak amacıyla pek çok ülkede kurallı maliye politikası uygulamalarına başvurulmuştur (Kayalıdere ve Özcan, 2014: 260). Avusturya, Kanada eyaletleri, Yeni Zelanda, İngiltere gibi Anglo-Sakson ülkelerde şeffaflığı sağlamaya yönelik mali kurallar mevcutken; Kara Avrupası ülkelerinde, Arjantin, Brezilya, Kolombiya, Peru ve Hindistan gibi yükselen ekonomilerde sayısal mali kurallara yer verilmektedir (Kayalıdere ve Özcan, 2014: 261; Kopits, 2001: 5).

Von Hagen ve Harden (1994), bir ülkenin büyüklüğü ile mali disipline bağlılığının niteliği arasındaki ilişkiyi ortaya koymuştur. Buna göre, 1980'lerde, mali disiplinin sürdürülmesinde nispeten başarılı olan Almanya ve Fransa gibi daha büyük AB üyesi ülkeler usul kurallarına uyarken, daha küçük ülkeler sayısal hedefleri uygulamayı seçmişlerdir. Ancak sayısal hedefler ve usule ilişkin kurallar, bütçe ölçüsünü güvence altına almak için kullanılan alternatif seçenekler olarak değil, sıklıkla paralel ve birbirini tamamlayıcı olarak uygulanan düzenlemeler olarak görülmelidir (Buti ve Giudice, 2007: 25).

3.2.1.1. Ex- Ante Kurallar

Ex-ante kurallar, bütçe uygulanmadan önce uyulması gereken sayısal sınırları göstermektedir. Denk bütçe kuralı, sayısal borç sınırlamaları, vergi ve harcama sınırlamaları bunlara örnek olarak verilebilir. Politikacıların bütçe üzerindeki kararlarını kontrol edebilmek, basitliği ve saydamlığı sağlamak açısından önem taşımaktadır. Ancak bu kurallar yaratıcı muhasebe uygulamalarına sebep olabilmektedir (von Hagen, 2005: 3).

3.2.1.2. Seçim Kuralları

Ülkeler arasında ekonomik çıktılar ve politika seçimlerinde görülen farklılıkların neden kaynaklandığı politik ekonomi çalışmalarında tartışılmaktadır. Bu alandaki çalışmaların merkezinde farklı şekillerde işleyen piyasa sistemlerinin farklı sonuçlar vereceği ve bu farklılıkların politika seçimlerinden kaynaklanacağı fikri yer almaktadır. Persson ve Tabellini (2000), farklı politik prosedürlerin farklı politik çıktılara sebep olduğunu ortaya koymaktadır. Bu politik prosedürler "politik kurumlar" olarak adlandırılmaktadır (Acemoğlu, 2005: 1027). Yazarların bu noktadaki amacı, politik kurumların ekonomik ve politik çıktılar üzerindeki etkisini göstermektir. Politik kurum kavramı anayasal olarak belirlenmiş seçim kurallarını ve demokratik hükümetlerin yapısını ifade etmektedir (Acemoğlu, 2005: 1027).

Persson ve Tabellini (2000), kamu harcamalarının bileşimi ve miktarı ile politikacıların elde ettiği rantlar ve diğer politik çıktılar üzerindeki etkisini incelemek için şu iki politik kurumu incelemişlerdir: parlamenter sisteme karşı başkanlık sistemi ve nispi sisteme karşı çoğunlukçu sistem. Çalışmalarında bu unsurlar üzerinde durmalarının sebebi farklı anayasal düzenlemelerin mali çıktılar ve kişi başına düşen gelir üzerindeki etkisini ortaya koymaktır.

Yaptıkları ekonometrik çalışmayla şu sonuçlara ulaşmışlardır (Acemoğlu, 2005: 1032):

i. Başkanlık ve çoğunluk sisteminin bulunduğu ülkeler, parlamenter ve nispi temsil sistemlerinin bulunduğu ülkelere göre daha küçük hükümetlere sahiptir. Bunun yanında çoğunluk hükümetleri daha az refah devleti harcaması yapmakta ve daha az bütçe açığına sebep olmaktadır.
ii. Başkanlık ya da çoğunluk sistemlerinin siyasi rant ve yolsuzluk üzerinde güçlü bir etkisi bulunmamaktadır. Ancak seçim sisteminde bulunan belli unsurlar

üzerinde, özellikle de seçim bölgelerinin büyüklüğü ve seçmenlerin bireysel siyasetçiler için mi yoksa parti listeleri için oy kullanıp kullanmadığı konusunda önemli etkileri bulunmaktadır.

iii. Parlamenter sisteme sahip ülkeler, başkanlık sistemine sahip ülkelerden daha kalıcı mali sonuçlara sahiptir. Parlamenter sistemlerde, daralmalar sırasında gerçekleşen devlet harcamalarındaki artışlar, genişlemeler sırasında tersine çevrilmemektedir. Nispi temsil sistemi bulunan ülkelerde, çoğunluk sistemi bulunanlara göre benzer ancak daha zayıf bir yapı yer almaktadır. Ayrıca nispi temsilin siyasi seçim dönemlerine yaklaşırken refah harcamalarında daha büyük bir genişleme yarattığı görülmektedir.

Ortaya koydukları bu yaklaşım, politik düzenlemelerin politika tercihleri üzerinde oldukça etkili olduğu fikrine dayanmaktadır. Bunun nedeni, farklı politik kurumların farklı politikalar üreteceği ve bu nedenle farklı ekonomik sonuçlara yol açacak olmasıdır. Politik karar vericiler ve karar verme süreçleri incelenirken, yalnız farklı politikaların sebep olacağı sonuçların değil, farklı siyasi kurumların sebep olacağı sonuçların da göz önünde bulundurulması gerekmektedir. Politik ekonomi mantığı, politik kurumları içsel olarak düşünmeye zorlamaktadır (Acemoğlu, 2005: 1033).

Seçim kurumları, mecliste yer alacak partileri ve tek partili çoğunluk hükümeti kurma ihtimalini güçlü bir şekilde etkilemektedir (Hallerberg vd., 2004: 12). Örneğin çoğulculuk kuralı, politikacıların bireysel seçim bölgelerindeki küçük ama kritik seçmenleri hedeflemesine yol açmaktadır. Nispi temsil ise, politikacıları daha geniş kesimlere ulaşmaya teşvik etmektedir. Nispi temsil sisteminin bu yönü nedeniyle politikacılar birden çok seçim bölgesindeki seçmenlere yarar sağlayacak şekilde kamu hizmeti sunmaya çaba gösterecektir (von Hagen, 2005: 5; Persson ve Tabellini, 2004a; Milesi ve Feretti vd., 2002).

Kamu mali yönetiminde başlıca sorun, mali sorumluluğu korurken aynı zamanda demokratik temsilin geniş olmasını sağlamaya çalışırken ortaya çıkmaktadır. Bu gerginlik literatürde üzerinde durulan iki konuyu oluşturmaktadır; nüfusun çeşitliliği ve seçim sistemlerinin tasarımı. Nüfus çeşitliliği daha fazla temsiliyet için bir baskı yaratırken mali disiplini potansiyel olarak zayıflatmaktadır. Bu durumun çözümüne ilişkin olarak siyasi ve mali kurumlara önemli roller düşmektedir. Aghion, Alesina ve Trebbi (2004), bu bağlamda, seçim sistemlerinin siyasi katılım kurallarını belirleyerek temsil ve hesap verebilirlik arasındaki dengeyi sağlamada önemli bir rol oynadığının

altını çizmektedir. Aynı şekilde Persson ve Tabellini (2003, 2004) ve Persson, Roland ve Tabellini (2005) seçim sistemlerinin mali sonuçları etkilediği mekanizmaları ana hatlarıyla belirterek, bu mekanizmaların ampirik gücünü ortaya koymuşlardır.

3.2.1.3. Prosedürel Kurallar

Prosedürel kurallar, bütçe sürecinin tüm aşamalarında etkili olmak üzere tasarlanmış düzenlemeleri sunmaktadır. Merkezileşmeyi sağlamak, şeffaflığı ve hesap verebilirliği sağlamak ve nihayetinde mali disiplini tesis etmek amacıyla, bütçe sürecinde yer alan aktörlerin ve izlenecek yöntemlerin belirlenmesini içermektedir.

Sayısal kurallar, belirli hedefleri karşılama zorunluluğu getirerek veya bütçe değişkenlerine tavan ya da taban koyarak bütçe politikaları üzerinde kalıcı bir sınırlama getirmektedir. Kuralların bağlayıcılığının yüksek olması için katı olması tercih edilmektedir ancak bu durum ekonomik şoklara ve değişimlere karşı daha az esnek olunması gibi dezavantajlar ortaya çıkartmaktadır (Buti ve Giudice, 2007: 25).

Sayısal kuralların en tipik örneği denk bütçe kurallarıdır. Ancak denk bütçe kurallarının etkin çalışmayacağına dair argümanlar söz konusudur. Keynezyen görüş, politika uygulamalarında esnekliğe ihtiyaç olduğunu ileri sürerek maliye politikası araçlarının kısıtlamaya tabii tutulmaksızın kullanılması gerektiğini ifade etmektedir. Denk bütçe kuralları hükümetin maliye politikalarını kullanma esnekliğini düşüreceği için etkin görülmemektedir.

Bir diğer karşı argüman ise *vergi düzleştirmesi* (tax smoothing) kavramına dayanmaktadır. Buna göre, bütçe politikalarının işlevsel olması vergilerin ortaya çıkarttığı maliyetlerin azaltılması için kullanılabilir (Barro, 1979). Bu teoriye göre denk bütçe kuralları, gelirin daha düşük olduğu daralma dönemlerinde ya da yüksek olduğu genişleme dönemlerinde bütçe açık ve fazlalarının bir tampon görevi görmesini engellemektedir (Alesina ve Perotti, 1996: 4-6).

Alesina ve Perotti (1996: 4-6), uygun prosedürel kuralların bulunması durumunda sayısal kurallara gerek olmayacağını ileri sürmektedir. Böylece mali disiplinden vazgeçmeksizin bütçe dengesi politikaları (vergi düzeltme politikaları veya istikrar politikaları) uygulamak için gerekli olan esnekliğin korunabileceğini savunmaktadır.

Denk bütçe kuralı başarılı bir şekilde uygulanabilirse politik bozulmaların ve politikacıların kısa vadeli çıkarlarının sebep olacağı zararları ortadan kaldırabilecektir. Ancak sayısal kurallara ve özellikle denk bütçe kuralına karşı öne sürülen argümanlar

da söz konusudur. Bunlardan ilkine göre denk bütçe kuralları optimal bir çözüm sağlamamaktadır. Çünkü sayısal mali kurallar yaratıcı muhasebe uygulamalarına sebep olabilir. Bütçe şeffaflığını azaltarak uygulanacak sayısal hedefler yalnızca bu hedefin kendisiyle çelişmez, aynı zamanda ciddi başka yan etkiler de ortaya çıkarmaktadır. Bütçe sürecinde şeffaflığın sağlanamaması uzun dönemde harcama kontrollerinin sağlanmasına ve bütçe dengesinin oluşturulmasına zarar vermektedir (Alesina ve Perotti, 1996: 401). Bu sebeple sayısal mali kurallar ile beraber şeffaflığı sağlamaya yönelik prosedürel kuralların da uygulanması önem arz etmektedir.

Bütçe sürecinde yasal ya da yasal olmayan pek çok uygulama bulunmaktadır. Bu uygulamalar, yasama ve yürütme organları tarafından gerçekleştirilmektedir. Prosedürel kurallar, bütçe sürecindeki katılımcılar arasındaki stratejik önemi dağıtmakta ve bilgi akışını düzenlemektedir (Alesina ve Perotti, 1996: 401). Bütçe sürecindeki merkezileşmiş bütçe prosedürleri, ortak havuz sorunlarının ortaya çıkartmış olduğu dışsallıkların içselleştirilmesine yardımcı olmaktadır. Parçalanmış ya da bölünmüş bütçe prosedürleri ise bunu sağlamakta başarısız olacaktır.

Prosedürel kurallardan biri olan oylama prosedürleri, bütçe üzerinde kimin ne zaman ve nasıl etkili olacağını belirlediği için oldukça önemlidir. Bunların derecesi "*hiyerarşik*" ve *"kolektif"* prosedürler tanımını ortaya çıkarmaktadır. Hiyerarşik prosedürler, bütçe hazırlama süreci içinde maliye bakanına önemli yetki ve ayrıcalıklar tanımaktadır. Yasama organının bütçe yapılmasını önerebileceği değişiklikler üzerinde önemli kısıtlamalar getirmektedir. Kolektif düzenlemeler ise, bütçe sürecinin her aşamasında kontrol ve dengelemeyi ön plana çıkarmaktadır.

Hiyerarşik kurumların mali disipline faydası daha fazladır ancak meclisteki çoğunluk lehine bir bütçe üretme eğilimi söz konudur. Kolektif kurumlar ise, azınlıkta kalanların haklarını koruma güvencesi vererek kontrol ve dengenin önemini vurgulamaktadır. Ancak elbette bunun da bazı dezavantajları vardır; hızlı bir şekilde alınması gereken sert mali önlemlerin alınmasını geciktirebilmektedir.

Usule ilişkin kurallar, devlet bütçelerinin sunulmasına, kabul edilmesine ve yürütülmesine ilişkin aşamalarda uygulanmaktadır. Disiplinin tesis edilebilmesi adına hiyerarşik prosedürler, kolektif prosedürlerden daha elverişlidir. Hiyerarşik prosedürler ulusal düzeyde bütçenin hazırlanması sırasında, harcamacı bakanlara karşı ve bütçenin mecliste görüşülmesi sırasında da meclisin hükümetin bütçe teklifini değiştirme kabiliyetine karşı maliye bakanına güçlü bir pozisyon vermektedir. Uluslar üstü düzeyde ise bu kurallar, ulusal hükümetlerin bütçe davranışlarını değerlendirmek ve

onaylamak için uluslar üstü bir yapıya güç tanımaktadır. Hem ulusal düzeyde maliye bakanına hem de uluslar üstü bir yetkili organa verilmiş olan izleme sorumluluğuna ilişkin sorunları azaltmak için, belirlenen hedeflerin ve genel muhasebe çerçevesinin basit ve şeffaf olması gerekmektedir (Buti ve Giudice, 2007: 25).

Baron (1989) ile Baron ve Ferejohn (1989), prosedürel kurallarla ilgili olarak "*açık kurallar*" ve "*kapalı kurallar*" olmak üzere ikili bir ayrım yapmışladır. Kapalı kurallarda gündem belirleyicinin sunduğu teklif üzerinde hiçbir değişiklik yapılamadan oylama yapılması söz konusudur. Açık kurallarda ise tekliflerin gündem belirleyicinin sunduğu bir zemin üzerinde değiştirilmesi mümkündür. Kapalı kuralların gündem belirleyiciye daha fazla güç verdiği görülmektedir.

Açık kurallar ile kapalı kuralların özellikleri şu şekilde karşılaştırılabilir: **(i)** Açık kural yapısı ile birden fazla oylama gerekebileceği için bütçe teklifinin oylanma süreci uzayacaktır. Ancak kapalı bir kuralda teklif genellikle ilk seferde oylanacaktır. **(ii)** Kapalı kurallarda bütçe dağılımı yasama organında çoğunluğu oluşturanların lehine bir yayılım gösterecektir. Açık kurallarda ise daha geniş bir yayılma söz konusudur. **(iii)** Açık kurallar sayesinde bütçenin faydalarının daha eşit bir şekilde dağıldığı görülmektedir; çünkü meclis içinde yer alan farklı partilerin fikirleriyle şekillenmiş olmaktadır (Alesina ve Perotti, 1996; 401).

Yasama gücü, birçok ülkede bütçenin kompozisyonunu değiştirebilirken bütçe dengesi üzerinde herhangi bir değişiklik yapamamaktadır Bu durum kapalı kurallara bir örnek teşkil etmektedir. Gündem belirleme önceliğine ek olarak, bütçenin oylanma sıralaması da sonuç üzerinde etkilidir. Örneğin önce harcama ve gelir kalemlerinin ardından da bütçe kompozisyonunun oylanmasının mali disipline katkı sağlayacağı ifade edilmektedir (Alesina ve Perotti, 1996; 401).

Prosedürel kurallar, bütçeleme kararlarının alınacağı süreçleri belirlemektedir. Bu kuralların karar vericilere odaklanan kurallar ve içeriğe odaklanan kurallar olmak üzere uygulamada iki türü bulunmaktadır. Karar vericilere odaklanan kurallar, bütçeleme sürecine dahil olan aktörlerin otoritelerini belirlemektedir. Planlama aşamasında bu tür kurallar, maliye bakanının ve harcamacı bakanların rolünü ve gücünü belirleyerek aralarında çıkabilecek olası ihtilaflara ilişkin çözümleri ortaya koymaktadır. Yasama aşamasında ise, yürütmenin yasama organına karşı sahip olacağı konumu belirlemekle beraber, mecliste bütçe üzerinde yapılabilecek değişikliklerin kapsamını ve yasama organının gündem belirleme yetkisini belirlemektedir. Uygulama aşamasında ise tarafların yönetme yetkisini belirlemektedir. Bütçe kanununun yürürlüğe konması ile

bütçe uygulaması ve orijinal bütçe kanunundan sapılmasının sınırlarını çizmektedir (von Hagen, 2007a: 35).

İçeriğe odaklanan usule ilişkin kurallar, bütçeleme sürecinin takvimini belirlemekte ve sayısal hedeflerin rolünü vurgulamaktadır. Sayısal hedefler mali disiplin açısından, yıllık harcamalar, toplam harcamalar ve bireysel harcama bakanlıkları için verilen ödenekler gibi bütçe toplamları üzerinde bir taahhüt aracı olabilmektedir. Bununla ilgili uluslar üstü bir örnek, Avrupa Para Birliğine üye her devletin yıllık olarak Avrupa Komisyonuna sunması gereken İstikrar ve Büyüme Programı'dır. Bu programlar sonraki üç yılla beraber ilgili mali yıl bütçesini belirlemektedir (von Hagen, 2007a: 35).

3.2.1.4. Sayısal Mali Kurallar

Sayısal mali kurallar, bütçe üzerindeki parametrelere odaklanan önsel sayısal kuralları ifade etmektedir ve bunlara "çıktı odaklı kurallar" da denilmektedir. Bunlardan en önemlisi olan denk bütçe kısıtları bugün neredeyse tüm ABD eyaletlerinde, Arjantin'de ve Kanada'da uygulanmaktadır. AB üyesi ülkelerin yıllık bütçe açıklarının yıllık GSMH'nın %3'ünden fazla olmamasına ve kamu borçlarının %60'dan fazla olmamasına ilişkin kurallar da buna örnektir.

Sayısal mali kurallar bir hükümetin maliye politikası araçları kullanım miktarını belirlemektedir. Ancak bu durum beklenmedik durumlar karşısında harekete geçme kabilitiyetini kısıtlayarak esnekliği azaltmaktadır. Avrupa Para Birliği'ndeki kurallar üzerindeki tartışmalar büyük ölçüde bu kuralların hükümetlerin vergi ve harcamaları yumuşatmaktan ne kadar uzak tuttuğu sorusuna odaklanmıştır. Hükümetleri makroekonomik istikrardan ve vergi düzenlemesinden kaçınmaya zorlayan sayısal mali kurallar bu nedenle ölçek politikalarının etkinliği açısından bir maliyete sahip olabilmektedir (von Hagen, 2007a: 34). Avrupa Para Birliği tarihinde görülen tecrübeler, bu maliyetin büyük olduğunu düşünen hükümetlerin kuralları görmezden gelme veya önleme eğilimi sergileyeceğini göstermektedir. Bu nedenle, beklenmedik gelişmelere tepki vermek için politika uygulama esnekliğine sahip olmak gerekmektedir. İyi çalışan sayısal mali kurallar, etkinlik ve güvenilirlik arasında bir denge sağlamaktadır. Bu alışverişi/dengeyi (trade off) ele almanın yollarından biri, sayısal mali kuralları iş döngüsünün durumuna yönelik şartlı bir duruma getirmekten geçmektedir.

Literatürde sayısal mali kuralların ülke uygulamalarına dair pek çok çalışma bulunmaktadır. Kiewiet ve Szakaly (1996), daha katı borçlanma kısıtlarının devletleri belediye borçlanmasını arttırma eğilimine soktuğunu ortaya koymuştur. Fatás vd. (2003), Avrupa Para Birliği'ndeki bütçe açığı sınırlarının büyük üye devletlerde etkili sonuçlar vermediğini tespit etmişlerdir. von Hagen ve Wolff (2006), Avrupa Para Birliği'ne üye ülkelerin yaratıcı muhasebe uygulamalarına yöneldiklerini göstermiştir. Ayrıca vergi ve harcama kısıtlarınınn harcama düzeyi üzerinde önemli bir etkisi olmadığını göstermişlerdir. Bu araştırmalar, çıktı odaklı kuralların etkinliğinin kısıtlı olduğunu çünkü etrafından dolanılabilidiğini ortaya koymaktadır (von Hagen, 2007a: 34).

James Poterba (1994), farklı türlerdeki denk bütçe kurallarının beklenmedik mali şoklara ne kadar güçlü ve hızlı bir şekilde tepki verdiğini incelemiştir. Bütçe yasalarının bütçe süreçlerini yönetmekte oldukça önemli olduğunu tespit eden Poterba, zayıf kurallara sahip ülkelerin mali şoklara daha yavaş tepki verdiğini ortaya koymuştur. Böylece, mali kurulların kısa vadeli vergi ve harcama modelini etkilediği sonucuna varmıştır. James Alt ve Robert Lowry (1994), farklı bir çalışma modeli ile benzer sonuçlara ulaşmıştır.

Uygulanan kuralların ekonomik konjontür ve kurumsal ihtiyaçlara bağlı olarak güncellenmesi önem taşımaktadır ancak buna çok sık başvurulmamalıdır. Sık değiştirilen kuralların bağlayıcılığının sağlam olmayacağı söylenebilir. IMF tanımına göre, kurallar en az üç yıl bağlayıcı olan mevzuatta belirlenen sayısal hedeflerdir. Örneğin, mali kuralların gözden geçirilmesinin seçim döngüsünün bir parçası olabileceği ifade edilmektedir (IMF, 2018a: 2).

Başvurulan sayısal mali kurallar mali sürdürülebilirliği tesis etmeyi amaçlamaktadır. Bu amaçla başvurulan başlıca kurallar borçlanma üzerine bir sınır getirmektedir. Bunlarda borç stoku/GSYH oranını belirleyen bir tavan belirlenmektedir. Borç tavanı, tercihen borç sürdürülebilirliği ve ülkeyi olumsuz şoklara karşı koruma ihtiyacı dikkate alınarak ayarlanmaktadır. Ardından diğer operasyonel kurallar borç tavanına uygun olarak belirlenmektedir.

2015 itibariyle, dünya genelinde yaklaşık 70 ülke, kamu borcunu sınırlayan bir mali çerçeveye sahiptir. Borç kuralları genellikle net terimler yerine brüt olarak belirlenmektedir; çünkü hangi devlet varlıklarının gerçekten likit olduğunu belirlemek zordur. Brüt borç tavanları ülkeler arasında önemli ölçüde değişmekte ancak sıklıkla GSYİH'nın yüzde 60'ı ile yüzde 70'i arasında bir sınır öngörülmektedir. Tavanların bu

değerler etrafında kümelenmesi, uluslar üstü kuralların güçlü bir temsile sahip olduğunu göstermektedir. Borç tavanı olan ülkelerin yaklaşık dörtte üçü uluslar üstü kuruluşlara üyedir. Örneğin, Avrupa Birliği ve Doğu Karayipler Para Birliği, borç tavanını GSYİH'nın yüzde 60'ı olarak; Orta Afrika Ekonomik ve Para Topluluğu ve Batı Afrika Ekonomik ve Para Birliği'nin her ikisi de kamu borcunu GSYİH'nın yüzde 70'i olarak sınırlandırmıştır. Doğu Afrika Para Birliği'ne dahil olmak için geçirilen yakınsama sürecinde borç tavanı GSYİH'nın yüzde 50'si olarak belirlenmiştir.

Harcama kurallarının yaygınlığı borç veya bütçe dengesi kurallarından daha azdır. Bu kurallar çeşitli şekillerde ortaya çıkmaktadır. Harcama kuralları, nominal veya reel harcama büyümesi üzerine konulan bir sınırdan oluşmaktadır. Harcama artışı ya sabit bir sayısal tavanla ya da orta ila uzun vadeli bir büyüme ölçüsü ile karşılanmaktadır (IMF, 2018a: 3).

Borçlanmaya getirilen sınırlamalar, açık bir şekilde harcamaları da etkilemektedir. Çünkü borçlanma yoluna gidemeyen bir devlet bütçe dengesini sağlayabilmek adına harcamaları da kısmak durumunda kalacaktır. Bu nedenle, borç kuralı ile açık ve harcamalar üzerine konan operasyonel kurallar arasında tutarlılık sağlanmalıdır (IMF, 2018a: 13).

Sıfırdan inşa edilecek bir mali bir çerçeve için kuralların aynı anda seçilmesi ve birbirine kalibre edilmesi gerekmektedir. Ayrıca kuralların etkili bir şekilde uygulanması için izleme ve uygulama programlarına yer verilmelidir (IMF, 2018b: 1).

3.2.1.5. Bir Mali Kural Uygulaması Örneği: Maastricht Antlaşması ve İstikrar ve Büyüme Paktı

Avrupa ülkeleri İkinci Dünya Savaşı'nın ardından barışı bölge topraklarında hakim kılabilmek için ekonomik ve politik bir bütünleşme sürecine girmeyi gerekli görmüşlerdir. Bunun için 1951 yılında Federal Almanya, Fransa, İtalya, Hollanda, Belçika ve Lüksemburg tarafından Paris'te imzalanan bir Antlaşma ile Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu kurularak bütünleşme sürecinin temelleri atılmıştır. Ardından 1957 yılında Roma'da imzalanan Avrupa Ekonomik Topluluğunu Kuran Antlaşma ve Avrupa Atom Enerjisi Topluluğunu Kuran Antlaşma imzalanmıştır (AB Bakanlığı, 2019). Avrupa Topluluğunu Avrupa Birliği haline getiren ise 7 Şubat 1992 yılında imzalanmış olan Maastricht Antlaşması, resmi adıyla Avrupa Birliğini Kuran Antlaşma olmuştur (Aytaç, 2006: 140).

Avrupa'da ekonomik ve parasal bütünleşme sürecindeki en önemli adım Delors Raporunun yayınlanması olmuştur. Avrupa Topluluğu'nun 1988'de Hannover'da aldığı karar neticesinde hazırlanıp 1989'da Madrid Zirvesi'nde sunulan Delors Raporu (Ekonomik ve Parasal Birlik Raporu) Ortak Pazar'dan Ekonomik ve Parasal Birliğe ve ardından da siyasal birliğe geçişin başlangıcı olarak kabul edilmektedir (Dedeoğlu, 2003: 57). Delors Raporu üç aşamalı bir süreç öngörmüştür.

1. **Aşama:** (1 Temmuz 1990) Tek Pazar ve ortak ekonomik programlar ile ulusal merkez bankalarının bağımsızlaştırılması.
2. **Aşama:** (1 Ocak 1994) Avrupa Para Enstitüsü'nün (APE) kurulması ve kuvvetlendirilmesi. En az 7 üyenin belirlenmiş kriterlere uyum sağlaması halinde Konsey oy birliği ile 3. Aşamaya geçiş kararı alacaktır.
3. **Aşama:** (1999 ya da en geç 2002) Üye ülkelerin para pariteleri sabitlenecektir. Avrupa Para Enstitüsü yerine Avrupa Merkez Bankası kurulacak ve nihayet tek paraya (Euro) geçiş sağlanacaktır.

Maastricht Antlaşması Avrupa bütünleşme sürecinin son adımını oluşturmaktadır. 1992'de imzalanıp 1993'te yürürlüğe giren bu anlaşma üçlü bir sütun öngörmüştür. 1. Sütun adı verilen alan Avrupa Kömür ve Çelik Topluluğu, Avrupa Ekonomik Topluluğu ve Avrupa Atom Enerjisi Topluluğu ile ilgili düzenlemeleri içermektedir. 2. Sütun Ortak Dış ve Güvenlik Politikalarını içermektedir. 3. Sütun ise Adalet ve İçişlerinde İşbirliğini içermektedir (Beşe, 2003: 464). Delors Raporunun öngördüğü ekonomik ve parasal birlik anlayışı Maastricht Antlaşması'nın 1. Sütununda kendini göstermektedir.

Ekonomik ve Parasal Birliğin 3. Aşamasında hangi üye devletlerin Euro kullanabileceğine yönelik kararın alınmasıyla beraber Avrupa Merkez Bankası (AMB) kurulmuş ve tek para politikasının sürdürülmesine yardımcı olacak şekilde mali disiplinin sağlanması için AMB ile beraber İstikrar ve Büyüme Paktı da yürürlüğe girmiştir (Dedeoğlu, 2003: 59).

İstikrar ve Büyüme Paktı'nın kabul edilmesiyle beraber ülkelerin Avrupa Ekonomi ve Para Birliği'ne katılabilmesi için yakınsama kriterlerinden oluşan beş koşulu yerine getirmesi gerekliliği ortaya çıkmıştır. Bunlardan üçü para politikasıyla ilgiliyken ikisi sürdürülebilir bir pozisyon için sunulan mali kriterlerdir. Bu kriterler şu şekildedir (Dilekli ve Yeşilkaya, 2002: 1-3):

- Toplulukta fiyat istikrarı bakımından en iyi performansa sahip üç ülkenin yıllık enflasyon oranları ortalaması ile bir üye ülkenin enflasyon oranı arasındaki fark 1,5 puanı geçmemelidir.
- Üye ülkelerin kamu açıklarının GSYİH'lerine oranı %3'ü geçmemelidir.
- Üye devletlerin kamu borçlarının GSYİH'lerine oranı %60'ı geçmemelidir.
- Üye ülkelerde uygulanan uzun vadeli faiz oranları, 12 aylık dönem itibarıyla, fiyat istikrarı bakımından en iyi performansa sahip 3 ülkenin faiz oranını 2 puandan fazla aşmamalıdır.
- Son 2 yıl itibarıyla, bir üye ülkenin para birimi, diğer bir üye ülkenin para birimi karşısında devalüe edilmemiş olmalıdır.

Avrupa Birliği ekonomik ve parasal birliği kurmak üzere Maastricht Antlaşmasında yer alan yakınsama kriterleri kapsamında bütçe disiplinin sağlanmasını şart koşmuştur. Bütçe politikaları özünde incelenecek olursa Antlaşma, parasal birliğin bir parçası olarak, üye devletlerin aşırı harcama kararlarından kaçınması gerektiğini ortaya koymaktadır.

Antlaşma, Avrupa Konseyi'ne başvuru ve bu yaptırımların içeriği konusunda belirli bir takdir yetkisi bırakmakta ve prosedürün çeşitli aşamaları için zaman sınırları koymamaktadır. Sayısal hedefler ortak bir muhasebe çerçevesi (ESA-95) ile tanımlanmıştır. Bazı ülkelerde, sayısallaştırılmış hedeflere ulaşma ihtiyacı ile uyumlaştırılmış bir muhasebe çerçevesinin bir araya getirilmesi, bütçe disipline uygun iç prosedürlerde önemli reformlara yol açmıştır. Yukarıda da değinildiği gibi, uluslararası deneyimler, hem sayısal hem de usule ilişkin kuralların, hükümetlerin yasalara olan bağlılığında etkili olabileceğini göstermektedir. Literatürde sıklıkla birbirinin alternatifi olarak gösterilen iki kural türü arasındaki keskin ikiliğin Maastricht Antlaşması'nda tamamlayıcı bir biçim aldığı görülmektedir (Buti ve Giudice, 2002: 27).

Von Hagen vd. (2001), bütçe süreçlerinde yaşanan iyileşmelerin Maastricht Antlaşması'ndan kaynaklanıp kaynaklanmadığını yani yakınsama sürecinin, hükümetlerin kendi politik dinamiğini yaratıp yaratmadığını incelemiştir. Yazarlar, 1995'ten önce Euro bölgesinde başlayan konsolidasyonların çoğunun geçmiş veriler üzerinde tahmin edilen bir bütçe davranışı modeli tarafından tahmin edilmediğini tespit etmiştir. Bu durum, Maastricht sürecinin hükümetlere karşı politik bir baskı oluşturduğunu ve bu baskının da 1990'ların ilk yarısında etkili olduğunu göstermektedir.

Avrupa Para Birliği (APB) güçlü makroekonomik istikrar gereklilikleri üzerine inşa edilmiştir. Maastricht Antlaşması, bağımsız bir parasal otorite olan Avrupa Merkez Bankası'nı (AMB) ve onun fiyat istikrarını korumak için üstleneceği görevleri içermektedir. Ayrıca, Euro bölgesine katılmanın bir koşulu olarak bütçe ihtiyatını sağlayacak özel kuralları da ortaya koymaktadır.

Temelde mali kurallar ya ülkeler arası dışsallıkların içselleştirilmesi ya da ulusal mali faydaların gerçekleşmesini sağlaması açısından yararlı görülmektedir. Bu her iki ihtiyaç da APB'nin bütçe tasarımında rol oynamıştır. APB'de para politikası otoritesi tüm ulusal otoritelerin üstündeki Avrupa Merkez Bankası'dır. Fiyat seviyelerinin korunması görevini edinmiş olan Avrupa Merkez Bankası (AMB), devletler ödeme gücü garanti edemediği takdirde fiyat seviyesini kontrol edemeyecektir. Bu nedenle, AMB'nin işlevsel bağımsızlığını korumak için mali kurallara ihtiyaç duyulmuştur (Buti ve Giudice, 2002: 24).

APB'nin kurulmasıyla beraber tek bir para otoritesi ve çok sayıda mali otorite karşı karşıya kalmıştır. Bu durumun ortaya çıkartabileceği koordinasyon sorunun önüne geçmek için uluslar üstü kriterlerin konulması kaçınılmaz olmuştur. Delors Raporu, mali disiplinin sağlanamaması durumunda parasal birliğin tehlikeye gireceğini belirterek kurumsal unsurlara dikkat çekmiştir. Yani söylenebilir ki Birlik içinde koordineli ve standardize edilmiş bir maliye politikası anlayışının temeli, para politikasında istikrarın sağlanması için mali disiplinin sağlanmasının en temel gereklilik olarak görülmesidir. Avrupa Para Birliği içinde mali disiplinin sağlanması için oluşturulan düzenlemeler iki başlık altında incelenebilir (Bali ve Çelen, 2007: 99):

- Maastricht Antlaşmasıyla oluşturulan *"Aşırı Açık Prosedürü"*
- Amsterdam Antlaşmasıyla oluşturulan *"İstikrar ve Büyüme Paktı"*

Ortak para biriminin kullanıldığı bir bölgede, olumsuz yayılmaların ve olumsuz piyasa reaksiyonlarının önlenmesi için finansal politikaların güçlü maliye politikaları ile desteklenmesi gerekmektedir (Kopits ve Symansky, 1998: 6). Bu anlamda Ekonomik ve Parasal Birlik'e (EPB) katılan üye ülkeler ve katılmayan üye ülkeler arasında bir ayrım yapılarak, katılan ülkeler için "İstikrar Programları"; katılmayan ülkeler için "Yakınsama Programları" öngörülmüştür. İstikrar ve Yakınsama Programları'ndaki bu temel ayrıma rağmen her ikisi de ekonomik ve parasal birliğe dahil olmak isteyen ülkeler için bütçe disiplinini temin etme amacı taşımaktadır.

Maastricht Antlaşmasında EPB'nin aşamaları, bu aşamalarda izlenecek ekonomik ve parasal politikalar ile bu politikaların uygulanması için gerekli kurumsal değişiklikler ayrıntılı olarak düzenlenmiştir. Devlet bütçesi ile ilgili veriler, "*Aşırı Kamu Açığı Prosedürü"* (AAP) kapsamında değerlendirilmekte ve ulusal muhasebe standartları bazında hesaplanmaktadır. AAP, Maastricht Antlaşması'nın 104. Maddesinde (c) bendinde düzenlenmiş ve ardından ilgili tüzük ile detayları belirlenmiştir (Uludağ, 2013: 1).

Kriterleri yerine getirmeyen ülkelere Antlaşma'da belirlenmiş olan yaptırımların biri ya da hepsi uygulanacaktır. Bu yaptırımlar şu şekildedir (Bali ve Çelen, 2007: 86; Berksoy ve Işık, 2204: 38):

- İlgili ülkenin bonolarının sağlam olmadığına dair bir bidiri yayımlanması,
- Avrupa Yatırım Bankası tarafından ilgili ülkeye borç verilmemesi,
- İlgili ülke tarafından Birlik'e faizsiz depozito yatırılması,
- Durumun düzeltilmemesi halinde bu depozitonun para cezasına çevrilmesi şeklindedir.

Bütçe disipline uygunluk iki kriter temelinde değerlendirilmektedir. Birincisi, bütçe açığının GSYİH'nin %3 referans değerinin altında olup olmadığı ve değilse, referans değerin üzerindeki fazlalığın istisnai ve geçici bir durum olup olmadığının saptanmasıdır. Komisyon tarafından yapılan değerlendirmeler sonucunda borç stokunun olağandışı olayın veya ağır ekonomik krizin ardından izleyen referans değerin altına düşeceğini gösteriyorsa, GSYİH'nın yüzde 3'ünün üzerindeki borçların geçici olduğu kabul edilmektedir. Yani değer yüksekliği yalnızca belirtilen "istisnai" koşullar devam ettiği sürece kabul edilebilir bir durumdur. Bir diğer kriter ise kamu borç stokunun GSYİH'nın %60 referans değerini aşmaması ve eğer aşıyor ve yüksek oranda bir borç stoku söz konusuysa bunun düşme eğiliminde olup olmadığının tespitidir (Buti ve Giudice, 2002: 26).

Komisyon ilgili üye devlet için aşırı açık durumu olduğunu saptarsa bunu Konsey'e bildirmektedir. Konsey yapacağı değerlendirmeler sonucunda aşırı açığın bulunduğunu nitelikli çoğunluk ile kabul ederse aşırı açık prosedürü başlatılmaktadır. Aşırı açık bulunan üye devlete yeniden bütçe disiplinini sağlayabilmesi için tavsiyeler verilmekte ve açığı kapatması için verilen belli bir süre sonunda durum hala düzelmemiş olursa ilgili ülke yaptırımlarla karşı karşıya kalabilmektedir (Uludağ, 2013: 1; TEU, md. 104c).

Maastricht Antlaşması'nın 104. Maddesine göre ve Aşırı Açık Prosedürü'ne göre GSYİH'nin %3'ünü aşan kısım "aşırı açık" olarak kabul edilmektedir. Ancak bu açığın geçici ve istisnai olarak nitelendirilmesi durumunda uygulanacak yaptırımların şiddeti azalacaktır. Oluşan açığın geçici ve istisnai bir açık olduğunun tespitinde şu kriterler esas alınmaktadır:

- Açığın oluşma sebebinin devletin kontrol alanının dışında gerçekleşen bir durumdan kaynaklanması (örneğin doğal afetler)
- Ciddi bir iktisadi daralmanın görülmesi (Bali ve Çelen, 2007: 119).

Ülkelerin Maastricht Kritelerine uymaması halinde uygulanacak olan Aşırı Açık Prosedürü'nün uygulanmasına dair tek yetkili organ Avrupa Konseyidir. Ancak Konsey bünyesinde bulunan üyeler, ileride aynı durumun kendi ülkeleri için de söz konusu olabileceğini göz önünde bulundurmaları sebebiyle AAP'nin uygulanmasında temkinli davranmışlardır. Bu durum AAP'nin güvenilirliğini sarsmıştır. Söz konusu çekincelerin ortadan kaldırılması için Alman Maliye Bakanı Theo Waigel, İstikrar ve Büyüme Paktı'nın (İBP) oluşturulması önerisinde bulunmuştur. İBP, Aşırı Açık Prosedürü'nün eksik kaldığı noktaları tamamlama misyonu edinmiştir. Üye devletlerin kamu maliyesi pozisyonlarının izlenmesi ve denetlenmesi noktasında bir erken uyarı sistemi kurulmuştur.

1996 yılında Dublin'de toplanan Avrupa Konseyi, Aşırı Açık Prosedürünün eksik yönlerini tamamlamak üzere İstikrar ve Büyüme Paktı'nın (İBP) kurulması üzerinde mutabakata varmış ve 1997 yılında Amsterdam Zirvesi'nde kurulmuştur. İBP, Ekonomik ve Parasal Birlik üyesi ülkelerde uygulanacak maliye politikaları için bir çerçeve sunmaktadır. Maastricht Antlaşması, üye devletlerin tek para birimine katılmaları için giriş koşullarını oluştururken; İBP bütçe disiplinini kalıcı bir hale getirmeyi amaçlamaktadır (Buti ve Giudice, 2002: 31). İBP, ulusal politikalarda istikrarsızlığa yol açacak tercihleri engelleyen ve borç yükünden kurtarmaya yönelik bir taahhüt mekanizması olarak kabul edilmektedir.

Paktın en önemli yeniliği, orta vadeli bütçe pozisyonunun dengeye yakın veya fazla olması gerektiğini belirtmesidir. Bu önemli bir yeniliktir çünkü GSYİH'nin yüzde 3'ünü bir hedef olarak değil, bir tavan olarak belirlemektedir (Buti ve Giudice, 2002: 31).

Şeffaflık konusunda, AAP ve İBP aynı muhasebe tekniklerini kullanmaktadır ancak İBP'nin kurumsal düzenlemeleri daha etkili görülmektedir. AAP ile

karşılaştırıldığında İBP'nin daha gelişmiş mekanizmalar getirerek prosedürlerdeki sadeliği azalttığı görülmektedir. Esneklik açısından ana kurallar değişmemekle birlikte İBP, kaçış maddelerinin daha sıkı bir tanımını içermektedir. Böylece Konsey'in takdirine bağlılık azaltılmıştır (Buti ve Giudice, 2007: 40). Özet olarak İBP, AAP temellerine dayandırılarak, biraz daha karmaşık ve düşük esnekliğe sahip olmasına rağmen daha iyi kurallar ve prosedürler sunmuştur.

İBP ağırlıklı olarak GSYİH tavanının yüzde 3'ün altında uygun bir seviyede tutulmasına odaklanmış olsa da, başka öncelikler de bulunmaktadır. Özellikle yaşlanan nüfuslar sebebiyle uzun vadeli bir emeklilik fonu oluşturulması gerekli görülmüştür. Bu gereklilik İBP uygulanmasında temel önceliklerden olmuştur. Kopits (1997), geniş ölçüde dengeli bir bütçeyi sürdürmenin, temel emeklilik reformlarının kabul edilmesini engelleyebileceğini öne sürerek Maastricht kriterlerine uyumun emeklilik sistemlerinin uzun vadeli sürdürülebilirliğini garanti etmediğini belirtmiştir.

Von Hagen ve Harden (1995), mali kısıtlamaların bulunmasının ve bütçe kararının maliye bakanlığına devredilmesinin açık eğilimini azalttığını göstermektedir. Hallerberg ve von Hagen (1999), maliye bakanına gündem belirleme gücü vermenin açık eğilimini azalttığını göstermişlerdir. Beetsma ve Uhlig (1999), İstikrar ve Büyüme Paktı'nın açık eğiliminin azaltılmasına yardımcı olarak refahta iyileşme yaratabileceğini göstermiştir. Beetsma ve Debrun (2005), İstikrar ve Büyüme Paktı'nın kamu yatırımlarını azaltmanın yanı sıra verimsiz harcamaların azaltılmasını da sağladığını ve Paktın etkili bir şekilde uygulanması halinde kamu kaynaklarının daha verimli alanlara aktarılabileceğini ifade etmiştir. Bu çalışmalar, İstikrar ve Büyüme Paktı gibi düzenlemelerin ve bütçe karar alma mekanizmalarının merkezileşerek karar alma otoritesini güçlü bir maliye bakanına devredilmesinin açık eğilimini azalttığını vurgulamaktadır. Ancak açık eğilimlerinin ne zaman İstikrar ve Büyüme Paktı gibi uluslar üstü düzeyde ele alınması gerektiği ve açık eğilimlerinin ulusal düzeyde mi uluslar üstü bir düzeyde mi daha etkin bir şekilde yönetildiği sorusu ortaya çıkmaktadır.

Karar vericiler - harcama yapan bakanlar, lobi grupları, koalisyon hükümetindeki partiler - tercih ettikleri kamu malları için rekabet ettiklerinde, mevcut ve gelecekteki maliyetleri içselleştirmemekte ve bundan dolayı daha yüksek seviyelerde borçlanılması ve optimal olmayan seviyelerde vergi toplanması yönünde hareket etmektedir. Ve bu durum açık eğilimi ile sonuçlanmaktadır. Tercihlerin zaman tutarsızlığı teorisi, seçim belirsizliği bulunması durumunda hükümetlerin gelecekteki hükümetler tarafından hizmet verileceği için borç alma maliyetini tamamen

içselleştiremediklerini ortaya koymaktadır (Krostrup ve Wyplosz, 2006: 1-2). Tüm bu sorunlar göz önüne alındığında, İBP gibi uluslar üstü bir yapılanmanın bütçe yönetiminde disiplini sağlamaya katkı sağlayacağı söylenebilir.

Maastricht Antlaşması'nda yer alan düzenlemeler yeterli ve tatmin edici bulunmamış ve pek çok eleştiri almıştır. Bunun ardından Amsterdam Antlaşması'yla beraber İstikrar ve Büyüme Paktı (İBP) kabul edilmiştir. İBP, yalnızca ortak para birimine geçiş için gerekli uyumlaştırma kriterlerini sunmamakta; aynı zamanda ortak para birimine kabul edilecek ve edilmiş olan ülkelerin mali yakınsama süreçlerini izlemeyi içermektedir.

Belirlenen mali hedeflere uyum sağlanmasının önemi 2009 Krizi ile beraber oldukça net bir şekilde görülmüştür. Çünkü Maastricht Antlaşması'yla belirlenen kriterlerden cayan ülkelere verilen tavizler kendini 2009 yılında yaşanan borç kriziyle göstermiştir. Ülkelerin kriterlerden uzaklaşması kamu finansmanının sürdürülebilirliğini tehlikeye düşürmüştür. AB'nin bu durumu fark etmesiyle AAP üzerinde bir reforma gidilmiştir. Eylül 2010'da hazırlanan ve *"Altılı Paket"* (Six Pack) ismiyle anılan yasa teklifi, 4 Ekim 2011 tarihinde Konsey tarafından onaylanarak hayata geçmiştir. Bu Paket, Ekonomik ve Parasal Birliğin kurulmasından beri AB üzerinde ekonomik yönetişime ilişkin yapılmış olan en kapsamlı düzenlemeleri içermektedir (Uludağ, 2013: 4).

30 Mayıs 2013'te yürürlüğe giren *"İkili Paket"* (Two Pack) ile birlikte AAP kapsamında üye ülkelerin mali pozisyonlarının izlenmesi daha kolay bir hale gelmiştir. Bu düzenlemeyle amaçlanan, Komisyon ve Konsey'e iletilen bilgilerin kapsamını ve sıklığını arttırmak, bu sayede üye devletlerin mali durumlarını düzeltmek üzere zamanında ve sürekli bir şekilde müdahale etmektir. Prosedürün hangi aşamasında olunduğuna bağlı olarak altı veya üç aylık süreler için raporlama yapılmasını içeren uygulama sayesinde aşırı açığın düzeltilip düzeltilmediği önceden tespit edilebilecektir. Bu sayede, Komisyon'un hızlı bir şekilde üye devlet için bir eylem planı önermesi mümkün olacaktır. Aşırı Açık Prosedürü, İkili Paket'le birlikte son halini almıştır (Uludağ, 2013: 5).

Beraberinde Aşırı Açık Prosedürü ile İstikrar ve Büyüme Paktını getirmiş olan Maastricht Antlaşması, AB'deki kamu kaynaklarının sürdürülemezliğin eşiğinden daha yönetilebilir bir pozisyona ulaşmayı sağlayacak bir bütçe yönetimi başlatmıştır. Maastricht Antlaşması'nın başarısının ana unsurları şunlardır:

- Maastricht Antlaşması'nın yakınsama ve istikrar kriterlerini yerine getirme hedefi birçok AB ülkesinde hükümet stratejilerinin merkezi olmuştur.
- Mali sürdürülemezlik tehdidiyle karşı karşıya olan ülkelerde, ekonomik politikalar için net bir tavan sağlayan yüzde 3'lük GSYH kriterinin sadeliği ile büyük ölçüde kolaylık sağlamıştır.
- İzleme kolaylığı, ulusal prosedür kuralları yerine sayısal hedeflerin tercih edilmesinin nedenlerinden biri olmuştur.
- Maastricht'in kamu mali yönetimiyle bağlantılı olarak ortaya koyduğu ödül ve ceza mekanizması oldukça nettir. Yakınsama kriterlerine uymak, seçilmiş ülkeler arasına katılma olanağı sağlayarak siyasi bir cazibe yaratmıştır. Maastricht'in mali kriterlerine uymamak ise Euro bölgesinden dışlanma cezasını taşımaktadır. Bu durum özellikle geleneksel olarak Avrupa entegrasyon sürecinin ön saflarında yer alan ülkeler için politik bir yaptırım olarak görülmektedir. Aynı zamanda piyasa teşvikleri de önem taşımaktadır. Çünkü yakınsama kriterlerine uygun olan ülkelerin piyasa nezdinde güvenilirliği artarak daha düşük faiz oranlarıyla borçlanması mümkün olmaktadır. Ancak bu teşviklerin yapısı tek bir para birimine geçtikten sonra değişmiştir. Faiz oranlarının yakınlaşmasıyla piyasa rekabeti ve teşvikleri azalmıştır.
- Yakınsama süreci, politik karar alıcılar ile ulusal ve uluslar üstü temaslar yaratarak kolektif bir istikrar kültürü ve güven ortamı yaratmıştır (Buti ve Giudice, 2002: 42-43).

Buti ve Giudice (2002), Maastricht'in katkıları üzerine yaptıkları çalışmada bazı sonuçlara ulaşmıştır. Bunlar şu şekilde özetlenebilir:

- Sayısal ve usule ilişkin kurallar arasında yapılacak bir tercih doğrultusunda, sayısal hedeflerin bütçe dengesine ulaşmakta yeterli olduğu söylenebilir;
- Maastricht Antlaşması'nın ortaya koyduğu istikrar ve yakınsama kriterleri, büyüklüğü ve kompozisyonu dikkate alındığında gerçek bir bütçe konsolidasyonunun elde edilmesine olanak sağlamıştır;
- Maastricht Antlaşması'nın başarısında bir dizi politik ekonomi içeriği (kamusal görünürlük, açık teşvik yapısı, politik mülkiyet, bütçe takvimini kısıtlama, merkezi izleme, kolektif kültür) rol oynamıştır;
- İBP'nin daha etkili olabilmesi için orta vadeli hedeflerin daha iyi tanımlanmış olması; ulusal düzeyde tutarlı kurumsal reformların teşvik edilmesi; kamu

kaynaklarının kalitesi ve sürdürülebilirliğinin öneminin vurgulanması gerekmektedir.

Ayuo-i Casals vd. (2007), 2005 yılında AB ülkelerinde toplam 57 adet mali kuralın uygulanmakta olduğunu göstermiş ve bunların dağılımını vermiştir (Bali ve Çelen, 2007: 93):

- Bütçe denkliği kuralları: 22 adet
- Kamu borçları kuralları: 15 adet
- Kamu harcaması kuralları: 15 adet
- Kamu gelirleri kuralları: 5 adet

1990-2005 yıllarını kapsayan ve AB üye devletlerinin ulusal mali kuralları ile bağımsız mali kurumlarına yönelik anket çalışması 2005 yılında başlatılmış ve bu anketlerin sonuçları 2006 yılında yayımlanmıştır. Ardından yine AB ülkelerinin orta vadeli bütçesel çerçeveleriyle ilgili bir anket hazırlanmış buna ilişkin sonuçlar *Public Finance in EMU-2007* adıyla yayımlanmıştır (European Commission, 2009: 87).

Avrupa Birliği, Kopits ve Symansky (1998) tarafından "*mali performansın özet göstergesi olarak ifade edilen maliye politikası üzerindeki kalıcı bir kısıtlama*" olarak ifade edilmiş olan mali kural tanımını kabul etmektedir. 1990'da 16 olan mali kural sayısı 2005'te 61'e yükselmiş ve bu sayı 2008'de 67'ye yükselmiştir. Önceki anketten bu yana üçü yeni üye olan ülkeler olmak üzere beş ülke yedi yeni mali kural uygulamaya koymuştur.

AB ülkelerinde uygulanan tüm kurallar göz önünde alındığında toplam kuralların yaklaşık % 25'inin merkezi yönetim düzeyinde olduğu ve çoğunlukla kamu harcamalarına yönelik kısıtlamalar içerdiği görülmektedir. Buna karşılık, bölgesel ve yerel düzeylerde uygulanan mali kurallar genellikle bütçe dengesini veya borç seviyesini sınırlandırmaktadır. Bunların oranı, toplam kural sayısına göre % 50'ye yakındır. Yerel düzeydeki mali kurallar, üst hükümet seviyelerine nazaran daha güçlü tasarım özellikleri sergilemektedir. Bunlar, kurallardan cayılması halinde karşılaşılabilecek yaptırımlarla ilgilidir. Çoğu yasalara veya anayasalara dahil edilerek icra gücü kuvvetlendirilmiştir. Buna karşılık, genel ve merkezi hükümete uygulanan çok sayıda mali kural siyasi anlaşmalara dayanmaktadır ve kurallardan caymanın tek yaptırımı itibar kaybıdır.

AB ülkelerinde yer alan sayısal mali kuralların yaklaşık olarak yarısı yıllık bütçelerde ve geri kalanlar ise çok yıllı bütçe planlarında yer almaktadır. Bölgesel ve

yerel bazlı yönetimlerin uygulaması gereken mali kurallar genel olarak yıllık bütçelerde yer alırken, merkezi yönetim ve genel bütçeli idarelerin tabi olduğu kurallar çok yıllı bütçe planlarında bulunmaktadır. Yerel yönetimlere yönelik kuralların yasalarda ya da anayasalarda yer aldığı; ancak merkezi hükümeti ilgilendiren kuralların genellikle siyasi anlaşmalarla belirlendiği görülmektedir (European Commission, 2009: 88).

AB üyesi olan ve delegasyon yaklaşımı ile sözleşme yaklaşımını benimseyen ülkeler neredeyse aynı sayıda mali kural benimsemişlerdir. Bu sayılar sırasıyla 29 ve 31'dir. Ancak burada vurgulanması gereken husus, bu mali kuralların devletin farklı kademelerini ilgilendirdiğidir. Sözleşme yaklaşımının görüldüğü ülkelerde uygulanan mali kurallar merkezi yönetimleri ve sosyal güvenlik kurumlarını bağlayıcı nitelikteyken; delegasyon yaklaşımı benimsemiş ülkelerde görülen mali kurallar bölgesel ya da yerel yönetimlere yönelik olarak düzenlenmiştir.

Ampirik analizler, AB ülkelerinde ulusal sayısal mali kuralların kalitesi ile mali disiplin arasında pozitif bir bağlantı olduğunu göstermiştir. Sayısal mali kuralların kamu maliyesindeki uygulama alanında görülen artış, bütçe dengesinde iyileşmeye yol açmaktadır. Bunun yanında, mali kuralların bütçe sonuçları üzerindeki etkisi, kuralların özelliklerine bağlı olarak değişmektedir. Yasalarda ya da anayasalarda düzenlenmiş olan ve önceden tanımlanmış uygulama mekanizmalarıyla desteklenen güçlü kurallar, mali disiplinin iyileştirilmesi hususunda zayıf kurallardan daha fazla etkiye sahiptir (European Commission, 2009: 88).

Bütçe dengesi kurallarının getirdiği sınırlamalara bakıldığında üçte birinden fazlasının denk bütçe hedefi koyduğu görülmektedir. Genellikle bölgesel ve yerel yönetimlere uygulanan borç kurallarının yaklaşık yüzde ellisi, geri ödeme kapasitesine göre borç limitleri belirlemektedir. Harcama kuralları, harcama tavanı belirleyenler ile harcama artış oranlarını belirleyenler arasında eşit bir şekilde dağılmıştır. Tavanlar genellikle nominal olarak tanımlanmış ve hedeflenen büyüme oranlarının nominal ve reel olarak sayısı her iki durumda da benzer olmuştur. Gelir kurallarının üçte ikisi ise mali otoriteleri gelirlerin tahsisini önceden tanımlamakla yükümlü tutmaktadır (European Commission, 2009: 89).

Avrupa Birliği bünyesinde böyle koordineli bir yaklaşımın izlenme sebebi, üye ülkelerin birinde gerçekleşecek büyük çaplı bütçe açığının Birliğin imajını zedelemesinin ve diğer ülkelerin ilgili ülkeyi kurtarmak zorunda kalmasının önüne geçilmek istenmesidir. Bu fikir, Avrupa Birliğinde sağlam bir ekonomik ve parasal bieliğin sağlanabilmesi için bazı kriterlerin uygulanıyor olması gerektiğini belirten

Delors Raporu'ndan bu yana kabul görmektedir (Delors, 1989). Rapor'da parasal birliğin sağlanması açısından mali disiplinin sağlanması vazgeçilmez bir unsur olarak görülmüş ve bu sebeple uluslar üstü seviyede katı mali kuralların uygulanması önem kazanmıştır.

3.2.2. Bağımsız Mali Otoriteler

Kamu gelirlerinin kamu harcamalarını karşılayabilme potansiyelini ifade eden mali disiplinin sağlanması kamu maliyesinin sağlıklı işleyebilmesi için hayati bir önem taşımaktadır. Mali disiplinin katkısıyla ortaya çıkacak sağlam bir kamu mali yönetiminin makroekonomik istikrar için bir zorunluluk olduğu kabul edilmektedir. Böylece toplam talep baskısı, ödemeler dengesi ve enflasyon ile ilgili sorunlardan kaçınılabilecektir. Ayrıca mali disipline uygun hareket eden politik karar vericiler sayesinde kaynak tahsisi ve ekonomik büyüme açısından, vergi sisteminin ve kamu harcama programlarının etkinliğine dikkat edilmesi ile öngörülebilir ve öngörülemez mali baskılara karşı koyulması mümkün olacaktır (Pirdal, 2017: 3; Hemming, 2003: 2).

Kamu harcamalarının hükümetler tarafından dengesizce arttırılması, vergilerin keyfi uygulamalara sahne olması, iç ve dış borçlanma konusunda kısıtlanmaların olmaması mali disiplini tehdit etmektedir. Mali disiplinin sağlanması için kamu gelirleri ve özellikle kamu harcamaları kontrol altında tutulmalıdır. Çünkü bunun sağlanamaması halinde devlet bir kısır döngüye doğru sürüklenecektir; toplam borç yükündeki artış devleti faiz bataklığına doğru itecek, üretim ekonomisinin daralmasına ve rant ekonomisinin genişlemesine neden olacaktır (Pirdal, 2017: 3).

2008 yılında yaşanan ekonomik kriz sonrasında mali disiplinin sağlanmasına yönelik çabalar önemli ölçüde artmıştır. Bu bağlamda, mali disiplini tesis etmenin önerilen iki temel yolu mali kurallar ve bağımsız mali otoriteler olarak gösterilmiştir.

2008-2009 yıllarında birçok ülkede uygulanmakta olan mali kurallar üzerinde değişiklik yapıldığı ve ihlal edildiği saptanmıştır. Mali kurallar ihtiyari maliye politikalarını kısıtladığı için birçok ülke istikrarı sağlayabilmenin yolunu kimi zaman kurallara aykırı davranmakta bulmuştur. Bu durum mali kuralların kriz dönemlerinde etkili bir şekilde çalışamadığı yönünde yorumlarına sebep olmuştur. Bu nedenle destekleyici mali otoriteler olmaksızın mali kuralların uygulanmasının pek etkin olmayacağı söylenmektedir. Böyle bir durumun yaşanmaması için mali kuralların esnek

olması, maliye politikalarında şeffaflığın sağlanması ve kuralların uygulanmasının bağımsız mali otoriteler tarafından desteklenmesi gerekmektedir (Pirdal, 2017: 9).

Mali kurallar iyi çalışmak için bazı koşullara gereksinim duymaktadır. Başarılı bir maliye politikası için her şeyden önce mali yönetime şeffaflık kazandırılmalıdır. Bir mali kuralın kurumsal yapısı, yasal statüsü ve uygulama yöntemi açıkça tanımlanmış olmalıdır. Beklenmedik durumlara karşı kurallarda esnekliğin sağlanması için bazı istisnai noktalar saptanmalı ve kuralların uygulanması ve denetimi tarafsız organlar tarafından yapılmalıdır. İyi bir kural şeffaf, basit, tutarlı ve esnek olmalıdır (Pirdal, 2017: 9; Karakurt ve Akdemir, 2010). Diğer taraftan ülkeler mali kuralların gözetimi için kurumsal otoritelere yetki devri yapmalıdır.

Mali kurallara ilişkin destekleyici görüşler bulunmakla beraber bazı eleştiriler de söz konusudur. Bu eleştirilerin başında, mali kuralların politikacıları yaratıcı muhasebe hileleri gibi şeffaf olmayan davranışlara yönelttiği ve etkili olmadıkları argümanı gelmektedir. Bu sebeple akademisyenlerden ve teknokratlardan oluşmakta olan bağımsız mali otoritelerin bağımsız bir denetim sağlayarak muhasebe hilelerinin önüne geçebileceği öne sürülmektedir.

Bağımsız mali otoritelerin (BMO) oluşturulma hedefleri mali kurallar ile aynıdır; bütçe açıklarının azaltılması, makro-mali kararların politikleşmesinin önlenmesi, şeffaflık ve maliye politikalarının kalitesinin arttırılması bunların başında gelmektedir. Uygun şekilde tasarlanmış ve etkin bir şekilde yönetilen bir mali kurum, mali disiplinin sağlanması ve kredibilitenin yükseltilmesiyle ekonomiye iyi yönde bir katkı sağlayacaktır. Dziemianowicz (2014: 62) bu gereksinimi *"Geniş anlamda anlaşılmış bütçe sürecinin yeterince kurumsallaşması olmadan kamu finans sektörünün etkin işleyişinden söz edilemeyeceği açıkça vurgulanmalıdır"* sözleriyle ifade etmiştir.

BMO'lar, mali disiplini sağlamak üzere düzenlenmiş mali yönetişim araçlarından biridir. Yönetişim OECD tarafından "*bir ülkenin güç ve yetkilerini icra etmesi için kullandığı anayasal, yasal ve idari düzenlemeler"* olarak tanımlanmış bir kavramdır (OECD, 2006). Mali yönetişimin asil-vekil ilişkisi ile ortak havuz sorunlarını çözmek üzere geliştirilen bir yaklaşım olduğu söylenebilir.

BMO'ların etkinliği birçok faktöre bağlıdır. Öncelikle, yetki alanlarının iyi tanımlanmış olması gerekmektedir. Bütçe sürecine dahil edilmiş olmaları ve değerlendirmelerinin devlet tarafından dikkate alınıyor olması gerekmektedir. Ayrıca tamamen bağımsız olmaları gerekmektedir (Dziemianowicz, 2014: 65-66).

İyi yapılanmış bir bağımsız mali otoritenin, hükümetlerin uzun vadede hedeflerine ulaşmasına yardımcı olması mümkündür. Mali kuralların yetersiz kalabildiği konularda ekonomik konjonktüre göre mali politika önerileri sunabilir ve olumsuz durumları başarılı bir şekilde aşabilmek için hükümetlerin etkili politikalar yürütmesine yardımcı olabilirler (Pirdal, 2017: 8).

Mali kurallarla kıyaslandığında mali otoritelerin mekanik olmadığı; daha somut veriler üzerinde yoğunlaşmış konjonktürel hareket kabiliyetine sahip kurumsal yapılar olduğu görülmektedir. Para politikasında kısa dönemdeki çıktıların değil, uzun dönemli hedeflerin ön planda tutulması gibi, mali otoritelerin de kısa dönemli hedefler yerine uzun dönemli hedefler için çalışmaları beklenmektedir (Wyplosz, 2005: 80). Mali otoritelerin bunu sağlamak üzere hem güncel verileri kullanarak pozitif değerlendirmelerde bulunması hem de karşılaştırmalı bir perspektifle normatif analizler sunması mümkündür (Kovancılar ve Uğur, 2011: 96; Calmfors ve Lewis, 2011: 24-25).

Mali kurallar ile mali otoriteler arasındaki ilişki hakkında çeşitli görüşler söz konudur. Kimi görüşlere göre bu kural ve kurumlar birbirinin alternatifi değil tamamlayıcısı niteliğindedir. Ancak von Hagen'a (2007) göre, bütçeleme kurumları mali kurallardan daha önemli bir niteliğe sahiptir. Mali kurallar, basit ve izlenmesi kolay olduğu için, açıklar ve borç düzeyleri konusundaki önleyici bir unsurdur. Ancak mali disiplinin uygulanması için basitliğin, sadeliğin ve kolay izlemenin önemli olduğu duruma genellikle koalisyon hükümetlerinin mevcut olması halinde ihtiyaç duyulmaktadır. Hükümetlerin kendi kabul ettiği mali hedeflerden kolayca uzaklaşabildiği durumlarda, örneğin tek parti hükümetlerinin mevcut olması halinde kuralların mali disipline daha az katkıda bulundukları görülmektedir. Bu tür durumlarda bazı yetkilerle donatılmış mali otoritelerin mali disipline ulaşmak için daha uygun bir mekanizma sunduğu görülmektedir (von Hagen, 2007: 125).

Literatürde, maliye politikalarında görülen pek çok açık eğilimi kaynağı tespit edilmiş ve bu konuyla ilgilenirken, tartışma şu ana kadar büyük ölçüde mali kuralların tasarımına, özellikle bunların kapsamına, niteliğine, devlet koşullarının derecesine ve özel hedeflere odaklanmıştır (Morris, Ongena ve Schuknecht, 2006; Calmfors, 2005). Wyplosz (2005) tarafından belirtildiği gibi mevcut tartışma ve 1980'lerde ve 1990'larda ortaya çıkan geniş literatürde kurallara dayalı para politikası ve merkez bankası bağımsızlığının yararlarının analiz edilmesinde çarpıcı bir paralellik vardır. Her iki durumda da aynı soru tartışmaları domine etmektedir: Bir toplum, politika yapıcıları sistematik sapmalardan kaçınmaya nasıl etkili bir şekilde teşvik edebilir? Wyplosz

(2005), bu soruya ilişkin olarak kurumsal reformların para politikası literatüründe baskın bir fikir olduğunu gözlemlemekte ve savunuculuğunu yapmaktadır. Ona göre, mali otoriteler de aynı şekilde mali alanda rol oynayabilir.

Çalışmanın devamında BMO'lar iki farklı kurumsal yapılanma içinde incelenecektir.

3.2.2.1. Bağımsız Mali Kurumlar

Mali kurumların bütçe açıkları, hükümet harcamalarının seviyesi ve bileşimi ile kamu borç seviyesi üzerindeki etkilerinin ne düzeyde olabileceği konusu hem ekonomi hem de siyaset biliminde çokça tartışılmaktadır. Bu konulara ilişkin ilgi, son yıllarda bütçe açıklarında meydana gelen artıştan kaynaklanmaktadır. Politikacılar, açıkları azaltmak ve kamu borçlarının büyümesini engellemek için mali politika yapımının kurumsal yapısında meydana gelebilecek bir dizi olası değişikliği göz önünde bulundurmaktadır (Poterba ve Ruiben, 1999: 181). Literatürde de buna ilişkin sorunların ortadan kaldırılabilmesi için dört temel yaklaşım söz konusudur. Bunlar;

- Politika yapıcıların hesap verebilirliğinin artırılması amacıyla mali saydamlığın geliştirilmesi,
- Mali kuralların benimsenmesi veya mali hedeflere bağlı kalınması,
- Başta maliye bakanlığı olmak üzere bakanlıkların bütçe sürecinde etkin katılımının sağlanması için kurumsal bir reformun uygulanması,
- Bağımsız bir mali otorite oluşturularak radikal kurumsal reformlar yapılması olarak sıralanabilir (Kell ve Hemming, 2001: 435).

Hükümetler, özellikle seçim dönemlerinde kamu harcamalarını oldukça büyük oranda arttırabilmektedir. Bu harcamaları karşılayabilmek için vergi düzenlemelerinin kimi zaman keyfi olarak değiştirilmesi ve iç-dış borç düzeyinde herhangi bir sınırlama olmaması mali disiplinsizliğe sebep olmaktadır. Mali disiplinsizlik ekonomik büyümeyi negatif yönde etkilemekte, ülkelerin küresel piyasalarda kredibilitesini düşürmektedir. Bunların önüne geçmek ve hükümetlerin tek taraflı olarak yürüttükleri maliye politikalarının olası olumsuz sonuçlarından kaçınabilmek için bağımsız bir mercii tarafından değerlendirmelere tabii tutulması önem arz etmektedir (Kovancılar ve Uğur, 2011: 88). Bunu sağlayabilmek için oluşturulacak bağımsız mali kurumlar maliye politikalarını bağımsız bir şekilde değerlendirecek, mali sürdürülebilirliği ve mali disiplini sağlamayı hedefleyen normatif önerilerde bulunabilecektir (Akar, 2014: 106).

Mali kararların daha az politik hale getirilmesi için oluşturulmuş bağımsız bir mali otorite, atılması gereken adımlarda yaşanabilecek gecikmeleri azaltacağı ve maliye politikalarının güvenilirliğini arttıracağı için maliye politikalarının kapsamını genişletecek ve etkinliğini artıracaktır (Kell ve Hemming, 2001: 454).

IMF (2013) bağımsız mali kurumları, "*maliye politikalarını bağımsız olarak analiz eden, kamu maliyesinin sürdürülebilirliğine yönelik makroekonomik hedefleri ve performansları karşılaştıran, kısa ve orta dönemde makroekonomik istikrarı sağlamayı amaçlayan ve kendisine verilmiş diğer resmi amaçları yerine getiren hukuki ve idari yetkiye sahip daimi bir kurum"* olarak tanımlanmıştır (Akar, 2017: 105).

Von Hagen (2008), mali kuralların etkinliği ile bütçe sürecinin kurumsal tasarımı arasındaki ilişkiyi ortaya koymaktadır. Ona göre, ülkelerde meydana gelen aşırı açıklar ve borçlar, kamu maliyesinde mevcut olan ortak bir havuz sorunu sebebiyle ortaya çıkmaktadır. Bütçe içerisinde finanse edilen tüm politikaların fayda ve maliyetlerini kapsamlı bir şekilde görebilmek için bütçe sürecindeki aktörleri teşvik etmek üzere tasarlanmış olan bütçeleme kurumları bu sorunun etkileri azaltabilecektir. BMK'ler bu kurumlardan birini teşkil emektedir.

BMK'ler, mali disiplini sağlamaya destek olmayı amaçlamaktadır ve bu yönde hükümetten bağımsız olarak çalışmaları beklenmektedir. BMK'ler, hükümetten bağımsız bir şekilde işlev gören ancak kamu tarafından finanse edilen kurumlardır (Dziemianowich, 2014: 64). Ancak kendilerine verilmiş bu amaçları yerine getirebilmeleri için bazı temel ilkelere uymaları gerekmektedir. BMK'lerin bağımsız ve teknik yeterlilikte bir kadroya sahip olması; yasama organına hesap verilebilir bir şekilde kurulması; şeffaflığın sağlanabilmesi için halkla etkin iletişim ağlarına sahip olması bu ilkelerin başında gelmektedir. Öte yandan, bağımsız bir mali kurumun bütçe dışı kaynaklardan yararlanmaması, hükümet tarafından desteklenmesi ve gerektiğinde yapısal reformlarla sürdürülebilir hale getirilmesi gerekmektedir (Akar, 2007: 105).

BMK'lerin oluşturulmasında bütçe açıklarını ve politikacıların özellikle seçim dönemlerinde aldıkları kararların bütçe üzerindeki etkisini azaltma, maliye politikasının kalitesini arttırma gibi amaçlar ön plandadır.

IMF tarafından açıklanan raporlarda bağımsız mali kurumların gerçekleştirmesi beklenen diğer amaçlar şu şekilde sıralanmaktadır (IMF, 2013: 8):

- Tarafsız makroekonomik tahminlerde bulunmak ve bu tahminlerin bütçenin hazırlanması sürecine dahil olmasını sağlamak,

- Çeşitli maliye politikası alternatifleri arasında bir karşılaştırma yaparak değerlendirmelerde bulunmak,
- Mali kuralların uygulanmasını kolaylaştırmak,
- Uygulanması planlanan politikaların maliyetlerini saptamak.

BMK'ler yaptıkları analizlerle politika yapıcıların kararlarını etkileyebilirler. Temelde bu kurumların etkin çalışabilmeleri adına potansiyel olarak politikacıların tercihlerini değiştirebilir olmaları beklenmektedir (Debrun, vd., 2007: 130).

BMK'lerin yerine getireceği olası görevler şu şekildedir:

- Bağımsız bir hedefi (örneğin borçların sürdürülebilirliği) ve maliye politikası hedefini (örneğin yıllık bütçe dengesi) belirleyebilirler,
- Vergi oranları gibi maliye politikası araçlarının düzeylerini belirleme konusunda yetkiye sahip olabilirler,
- Bağlayıcı bir bütçe açığı seviyesi belirleyebilirler,
- Bağlayıcı bir bütçe hedefi belirleyebilirler,
- Asimetrik bilginin ortaya çıkardığı olumsuz sonuçları azaltmak üzere seçmenleri mali göstergeler hakkında bilgilendirebilirler.

Söz edilen görevlerden biri olan asimetrik bilgi sorunu üzerinde durulması gereken kurumsal sorunlardan biridir. Seçmenler, sürdürülen politikalar hakkında temsilcilerine göre daha az bilgiye sahiptir. Bu durum, hükümetlerin aşırı iyimser değerlendirmelerde bulunarak seçmenleri aldatma yoluna gitmelerine sebep olabilir. Nesnel değerlendirmelerde bulunan bağımsız bir mali kurum bu noktada, seçmenlerin maliye politikalarının dayandığı nedenler ve ortaya çıkarttığı sonuçlar hakkında bilgilenmelerini sağlayarak demokrasiye katkı sağlayacaktır. Bu sayede hem sorumlu hükümetlerin bilinçli politikaları ve dış sebepler arasındaki ilişki kavranarak hükümetler lehine bir pozisyon değişikliği yaratılabilecek hem de hükümetlerin tek yanlı iyimser politika değerlendirmelerinin dışına çıkılarak politikaların olumsuz tarafları görülebilecektir.

Debrun vd. (2007) tarafından sıralanmış olan görevlerin yanı sıra Kopits (2011: 2) BMK'ler ayrıca bütçe oluşturma, uygulama ve değerlendirme aşamalarında etkin olarak yer alabileceğini ve buna bağlı olarak şu görevleri yerine getirebileceklerini ifade etmektedir:

- Bütçe kanunu ve diğer mali yasama önerilerinin analiz ve değerlendirmelerini yapabilirler,
- İzlenen politikalar ile mali kuralların tutarlılığını ölçebilirler,
- Bütçelerin mikro ve makro sonuçlarını değerlendirerek kısa, orta ve uzun vadeli analizler yapabilirler,
- Bütçe tahminleri, uzun vadeli gösterimler ya da çalışmalar yürüterek duyarlılık analizleri hazırlayabilirler,
- Devlet borçlarının sürdürülebilirliğini ve olası riskleri ölçebilirler,
- Devlet tahminlerinin güvenilirliğini test edebilirler.

BMK'ler yalnız makroekonomik ve mali tahminler hazırlamakla sorumlu tutulmamalı; mevcut gelir gider boyutlarına dair analizlerde de bulunmalıdır. BMK'ler tarafndan vergiler ve harcamalar hakkında bağımsız bir değerlendirmenin sunulması, mali şeffaflığı arttıracak bir anlayış ortaya çıkartacaktır (Hagemann, 2010: 11).

Politika oluşturma sürecinde etkin bir şekilde yer alarak kamu maliyesinde disiplini ve şeffaflığı arttırmayı amaç edinen BMK'ler, geçici kurumlar değil kalıcı kurumlardır. Bu sebeple geniş yetkiler verilebilir (Kopits, 2011: 3). Etkin çalışma koşullarının oluşması için BMK'ler kendi teknik kadrosuna sahip olmalıdır. Ve bu kişiler çalışmalarını yapmak üzere hükümet yetkililerinden bilgi alma hakkına sahip olmalıdır.

Bağımsız mali kurumların maliye politikalarının oluşturulmasında ve uygulanmasında siyasi baskılardan izole bir çalışma yürütmesi ve maliye politikalarına yönelik değerlendirmelerini bu koşullar altında yapması beklenmektedir. Bu temel ilkenin sağlanması durumunda bağımsız bir mali kurumun oluşturulması konusunda doktrinde üç model temel alınmaktadır. IMF raporunda da yer bulan bu modeller şu şekildedir (IMF, 2013: 8):

- Bağımsız mali kurumun bağımsız, özerk bir yapıda olması: bu modelde seçilmiş politikacılar ile atanmış kurum kadrosu arasında herhangi bir hiyerarşi söz konusu değildir.
- Bir bakanlığın ya da meclisin parçası olması: bu modelde kurumun görev alanı iyi belirlenmiş ve bağımsızlıkları hukuki güvence altına alınmış haldedir.
- Bir diğer modelde ise diğer bağımsız mali kurumlar ile beraber çalışılması söz konusudur. Bağımsız merkez bankaları, denetleyici kurumlar ve bağımsız istatistik kurumları ile bir arada bulunabilirler (Akar, 2007: 108).

3.2.2.2. Bağımsız Mali Kurumlar İle Bağımsız Merkez Bankaları Arasındaki Farklar

Halk tarafından seçilmiş politikacılar kimi zaman kişisel çıkarları ya da seçim kaygıları dolayısıyla doğru sonuçlar doğurmayan mali kararlar verebilmektedir. Bu sebeple makroekonomik göstergelerin tek yanlı ve iyimser olarak değerlendirilmesinin ülke ekonomisine ve maliyesine verebileceği zararların önüne geçebilmek için bağımsız otoritereler tarafından değerlendirmeler yapılmasının önemli olduğu düşünülmektedir. Özellikle devletin başarısızlığı üzerinde yoğunlaşan çalışmalar maliye politikalarının bağımsız bir otoriteyle beraber yürütülmesi gerektiğini öne sürmektedir.

Politik kararların bağımsız ve alanında uzmanlaşmış kişiler ve organlarla paylaşılması için dört temel kriteri taşıması gerektiği kabul edilmektedir (Debrun vd., 2007: 130):

- Politik alanda bir çarpıklık söz konusu olmalıdır. Aksi halde politikacıların bir yardıma ihtiyacı olmayacaktır.
- Kurumların sorumlu olacağı görev alanı belirlenmiş olmalıdır. Bu konuda bir uzlaşma sağlanamazsa görev çatışmaları söz konusu olacaktır.
- Kurumlar, maliye politikalarının dağıtıcı yönüyle ilgilenmemelidir. Gelir dağılımında değişiklik yaratacak kararlar demokratik hesap verebilirlik açısından sadece seçilmiş temsilciler tarafından verilmelidir.
- Devredilen alan ile devredilmeyen alan arasında bir çatışmaya neden olunmamalıdır. Koordinasyon konusunda ortaya çıkacak sorunlar, kurumlardan elde edilecek faydaların önüne geçme riski taşımaktadır.

Para politikasının bağımsız bir otoriteye devredilmesi konusunda yukarıdaki dört kriter açısından bir sorun yaşanmamaktadır. Çünkü para politikasının siyasallaşması bir sorun olarak algılanmaktadır ve bağımsız bir karar verme merciinin bu yetkiyi almış olması olumlu karşılanmaktadır.

Para politikalarının bağımsız temsilcilere devredilmesinin başarılı sonuçlara sebep olması maliye politikalarının da bağımsız bir kurum tarafından yönetilmesi fikrini ortaya çıkartmış ve kuralların tek başına yeterli olmadığı ve bir kurum tarafından desteklenmesi gerektiği düşüncesini yaratmıştır (Debrun ve Takahashi, 2011).

Para ve maliye politikası arasında kimi benzerlikler söz konusu olsa da, bağımsız merkez bankaları için ortaya atılmış olan argümanlar otomatik olarak BMK'ler için de savunulamaz. Çünkü maliye politikaları ile para politikaları temel

noktalarda ayrılmaktadır. Öncelikle, çoğu zaman para politikasının tek bir hedefi vardır; enflasyonun kontrolünü sağlamak. Maliye politikalarının ise kaynak dağılımında etkinliğin sağlanması, makroekonomik istikrarın tesis edilmesi ve eşitliğin teşvik edilmesi gibi pek çok hedefi bulunmaktadır.

İkinci olarak para politikası parasal istikrarı sağlama hedefini basit ve hızlı şekilde ayarlanabilir bir temel araç olan faiz oranı sayesinde sürdürmektedir. Buna karşılık maliye politikası, aralarında karmaşık ilişkiler bulunan ve genellikle uzun uygulama gecikmeleri yaşanan çeşitli vergi ve harcama araçlarını kullanmaktadır.

Üçüncüsü, maliye politikasının son derece görünür olan yeniden dağıtıcı sonuçları, onu para politikasından daha politik kılmaktadır. Maliye politikası kararları, yürütme organı içinde, yürütme organları ile yasama organları arasında ve uluslararası hükümetler nezdinde gerilimler yaratabilmektedir (Kell ve Hemming, 2001: 454).

Para politikasında çok fazla değişken ve hedef bulunmamaktadır. Çoğu ülke tarafından temel hedefin fiyat istikrarını sağlamak olduğu kabul edilmektedir. Ayrıca sağlam bir para politikasının nasıl olması gerektiği ve yüksek enflasyon oranın kaç olarak kabul edileceği genel geçer bir görünüm arz etmektedir. Ancak maliye politikalarının hedefleri konusunda böyle bir fikir birliği bulunmamaktadır. Maliye politikaları birbiriyle çelişebilecek farklı hedefleri sağlamaya yönelmektedir. Ancak bu hedeflere ulaşmak için seçilecek araçlar dahi farklı görüşlere göre değişebilmektedir.

Maliye politikalarını para politikalarından ayıran noktalar şu şekilde özetlenebilir (Debrun, vd., 2007: 132):

- Mali dengenin ölçülmesi daha karmaşık süreçlere dayanmaktadır ve yaratıcı muhasebeye karşı hassastır.
- Enflasyon oranının üzerinde varılan görüş birliğinin aksine mali açık düzeyi hakkında geniş bir görüş ayrılığı bulunmaktadır.
- Maliye politikası genellikle para politikasından daha uzun gecikmelerle çalışmaktadır.

Maliye politikası araçları olan vergi ve harcamalar, seçilmiş temsilcilerin kararları doğrultusunda yönlendirilmeye meyillidir. Çünkü demokratik hesap verebilirliği sağlamak adına gelir dağılımında değişiklikler yaratacak politika tercihlerinin halka karşı bir sorumluluğu bulunan seçilmiş kişiler tarafından yürütülmesi doğru bulunmaktadır.

Bağımsız merkez bankalarının hedefleri ve sorumluluk alanları belirgin olduğu için bunların yapısı ülkeler arasında benzerlik göstermektedir. Ancak maliye politikaları toplumsal yapıya göre şekilleneceğinden oluşturulacak bir bağımsız mali kurum her ülkede farklı bir yapıya bürünecektir. BMK'lerin kurulmasını savunanlar da bu faktörleri kabul etmekte ve bu sebeplerle maliye politikasının tüm yönlerinin bir BMK'ye teslim edilmesini savunmamaktadır. Onlara göre, maliye politikalarının genel boyutu ve dağılımı geleneksel mali kurumlar tarafından belirlenecektir. Bununla birlikte, BMK'lerin önerilerinin de dikkate alınması gerekmektedir (Kell ve Hemming, 2001: 454).

3.2.2.3. Bağımsız Mali Kurumların Etkinliği

Debrun, Kumar ve Hauner (2007), BMK'lerin etkin bir şekilde çalışabilmesi için bazı kriterlerin sağlanmış olması gerektiğini belirtmektedir:

- Politikacılar kurumların değerlendirmelerini benimsemeli ve nihai kararlarını verirken bunları göz önünde bulundurmalıdır.
- Kurumun görevleri basit ve anlaşılır bir şekilde belirlenmiş olmalıdır. Bu sayede hesap verebilirliği ve izlenme olanağı artmış olacaktır.
- Kurum görevlerini belirleme açısından tam bir takdir yetkisiyle donatılmış olmalıdır.
- Ex-post değerlendirme prosedürleri, kurumların denetlenmesini sağlayacak şekilde düzenlenmelidir.
- Siyasi baskıdan uzak ve bağımsız olmaları gerekmektedir.
- Politikaların etkin bir şekilde işleyebilmesi için BMK'ler ve hükümetler arasındabir işbirliğinin bulunması gerekmektedir

Her ülkenin mali ihtiyaçlarının ve kaynaklarının birbirinden farklı olduğu göz önünde bulundurulduğunda bağımsız mali kurumların her ülkede farklı şekillenmiş olması gerektiği kuşku götürmezdir. Yani, kurumların yapısı yabancı ülkelerden ihraç edilmiş olmamalıdır. Ülke şartlarına göre tasarlanmalıdır.

Bu kurumların görev ve yetkilerinin sınırları bir uzlaşıya dayanmalıdır. Hem halk nezdinde meşruluklarını sağlayabilmek hem de devlet içindeki yerlerinin sağlamlaştırabilmek için bu çok önemli bir noktadır.

BMK bünyesinde çalışacak olan kadronun teknik olarak yetkin olması gerekmektedir. Aksi halde böyle bir yetki devrinin anlamı kalmayacak ve kurum istenen

performansı yakalayamayacaktır. Kurumun bağımsızlığını sağlamak adına bütçeleri çıkar çatışmalarından yalıtılmış ve yetkili kişilerin görev süreleri bir seçim döneminden fazlasını kapsamış olmalıdır. Personellerin diğer kamu ya da özel kişilerle bağlantısı olmamalıdır.

Seçmenler ve temsilciler arasındaki asimetrik bilgi sorununu çözme gayesine uygun olarak, kurum tarafından yapılan tüm tahminlerin ve elde edilen tüm verilerin kamuya açık olması gerekmektedir. Bu sebeple, medya ile iletişim kanalları güçlendirilmelidir (Kopits, 2011: 16).

3.2.2.4. Mali Konseyler

Mali disiplini tesis etmek için başvurulması önerilen otoritelerden biri de mali konseylerdir. Mali konseylerin mali yönetişime katkı sağlama konusunda şeffaflığı ve hesap verebilirliği arttırması beklenmektedir. Debrun vd. (2007), bağımsız mali otoritelerin bütçe açıklarını azaltma ve kısıtlamadaki rolünü analiz ettikleri çalışmalarında iki temel otorite türünü, bağımsız mali kurumları ve mali konseyleri tanımlamışlardır. BMK'ler analitik açıdan çekici görünseler de yazarlar tarafından uygulanabilir bir seçenek olarak düşünülmemektedir. Buna karşılık bağımsız analiz, tahmin ve normatif hükümler sunan mali konseylerin daha kabul edilebilir olduğu ve politik çarpıklıklarının azaltılmasına yardımcı olduğunu ifade etmişlerdir.

Mali konseylerin temel özellikleri vurgulanarak ifade edilmiş pek çok tanımı mevcuttur. Hagenmann tarafından yapılan tanım şu şekildedir: *"En temel düzeyde, bir mali konsey, mali politikanın kilit yönleri hakkında, mali performans ve / veya tavsiye ve rehberlikten taraf olmayan bir bakış açısına sahip olmak için seçilmemiş uzmanlar tarafından yönetilen kamuya açık bir kuruluştur."* (Hagemann, 2010: 76).

IMF tarafından yapılan tanım ise şöyledir: *"Mali konseyler, mali planların ve performansın kamuoyu değerlendirmeleri ve makroekonomik ve bütçe tahminlerinin değerlendirilmesi veya sunulması dahil olmak üzere çeşitli işlevler yoluyla sürdürülebilir kamu maliyesini teşvik etmeyi amaçlayan bağımsız kamu kurumlarıdır"* (IMF, 2013: 1).

Mali konseylerin oluşturulmak istenmesindeki başlıca sebepler hükümetlerin tek taraflı değerlendirmelerinin yanıltıcı olabileceği durumları engellemek üzere bağımsız tahminler sağlamak, bütçe sürecini takip etmek, mali kurallara uyumu izlemek ve politikacılar ile halk arasındaki asimetrik bilgi sorununu en aza indirmek olarak

sıralanabilir. Bu sayede kamu maliyesinde etkin bir yönetimin ve şeffaflığın sağlanması beklenmektedir (Kovancılar, 2011: 94; European Commission, 2011: 1).

Konseyler, bütçeyle ilgili iyimser kararlar vermek, bütçe planlarının uygulanmasını izlemek, bütçe hedeflerini hesap verebilir yapmak ve böylece politika yapıcıların ve halkın bütçe süreci hakkında bilgi sahibi olmasını sağlamak için gerçekçi tahminler yapmaktadır (Kovancılar ve Alparslan, 2011: 106). Bir mali konseyin ana işlevinin, maliye politikasındaki gelişmeler hakkında yansız gösterimlerin hazırlanması ve normatif tavsiyelerle desteklenecek bağımsız analizlerin sağlanması olduğu söylenebilir (IMF, 2013: 8; IMF, 2005: 4). Mali konseyler genellikle maliye politikasını dolaylı bir şekilde yönlendirmektedir; nadiren hükümetin kamu mali yönetimi üzerinde doğrudan bir etkileri olmaktadır (IMF, 2013).

Devletler mali göstergeler üzerinde tahminler ve değerlendirmeler sunmaktadır. Mali konseyler ise, bağımsız makroekonomik ve bütçe tahminleri sunarak politik tek yanlılığın ortadan kaldırılmasına ve maliye politikalarına nesnel bir gözle bakılmasına yardımcı olmaktadır ve kendilerine verilmiş sorumluluklar sayesinde aşırı iyimser makroekonomik ya da bütçe tahminlerinin kamuoyu nezdinde oluşturduğu önyargıyı azaltabilmektedirler (Lagarde, 2013: vii). Bağımsız gösterimler ve tahminler sağlayarak medyanın da yardımıyla kamuoyu üzerinde farkındalık yaratabilirler. Ancak bağımsız değerlendirmeler söz konusu olsa da, verilerde tutarlılık sağlamak için hükümetle yakın bir ilişki sürdürmeleri gerekmektedir.

Mali konseylerden beklenen en önemli işlev şeffaflığı arttırmalarıdır. Bunu politikacıların bütçe tahminlerini yaparken kullandıkları verileri kamuoyu ile paylaşmalarını sağlayarak yapabilirler. Ayrıca normatif değerlendirmeler sunabilir ve maliye politikalarının uygunluğunu ve orta vadeli bir pozisyonun değerlendirmesini yapabilirler. Bunların yanında borçların sürdürülebilirliği ve mali performansların bütçe kurallarına uygunluğunu değerlendirmeleri de beklenmektedir.

Bağımsız mali kurumlar bölümünde ifade edildiği gibi mali konseylerle ilgili yasal çerçevenin de ülkenin politik ve ekonomik özelliklerine uygun olarak tasarlanması gerekmektedir. Her ülke kendi ihtiyaçlarını ve önceliklerini belirleyerek mali konseyleri düzenlemelidir. Bu yönüyle mali konseylerin ülkeden ülkeye yapısal farklılıklar göstermesi kaçınılmazdır. Ancak özerklik, hepsinde bulunması gereken ortak bir özelliktir. Çünkü mali konseylerin kendilerinden beklenen nesnel değerlendirmeleri sunabilmesi için hükümetten bağımsız bir finansal yapıya kavuşmuş olması gerekmektedir.

Mali konseylerin ortaya çıkması için onlara ihtiyaç duyulması önem arz etmektedir. Bir ülke sağlam maliye politikaları ile yönetiliyor ise mali konseylere daha az yetki verilecektir. Ancak bütçe açığı fazla olan, düşük kredibiliteli ülkeler daha geniş yetkiler verecektir (Debrun vd., 2008: 137).

Mali kararların nihai olarak seçilmiş temsilciler tarafından alınması gerekmektedir. Ancak mali konseylerin bütçe konusunda sunduğu değerlendirmeler kamuoyu baskısını arttıracak ve bu durum da mali disipline katkıda bulunacaktır. Mali konseylerin normatif önerilerine bağlı olarak yürütülen politikalar kamuoyu desteğini arttıracaktır (Hagemann, 2010: 11).

Mali konseylerin varlığı gelecek nesillerin mali açıdan temsil edilmesini ve korunmasını da sağlayacaktır (Kovancılar, 2011: 95). Hükümetlerin fazla borçlanmasını önleyici tedbirler alınmasını sağlayarak mevcut halk adına olumlu bir gayret gösterebilecekleri gibi adeta gelecek nesillerin temsilcisi konumunda olarak gelecek nesillere borç ödeme yükünün taşınmasının önlenmesini sağlamaya çalışmaları da söz konusudur. Ayrıca mali konseylerden ortak havuz sorununun sebep olduğu dışsallıkların içselleştirilmesini sağlayarak, nesiller arası ortak havuz sorununu en aza indirmesi de beklenmektedir (Kovancılar, 2011: 95).

Mali konseylerin etkin bir şekilde çalışabilmesi için aldıkları kararların, hükümetleri etkileyebilmesi gerekmektedir. Ancak direkt olarak bütçenin büyüklüğünü (vergi yapısını ve harcamaların dağılımını) belirleme yetkileri yoktur. Çünkü bunlar politik karar alma mekanizması içinde karar verilmesi gereken konulardır. Bu açıdan mali konseylerin harcamalar ve gelirler üzerinde bağımsız bir perspektifin sunulması ve kamuoyu ile paylaşılması yetkilerini taşıyacağı söylenebilir (Kovancılar, 2011: 96; Wyplosz, 2002: 10).

Mali konseyler politikacıların müdahalelerine ve baskılarına karşı yasal korumalardan yararlanarak politikacıların bütçe sürecindeki manipülasyonunu engelleyebilirler. Bu kurumlar, kamuoyunun bilinçlendirilmesini ve kamu mali kararlarının bağımsız bir gözetim mercii olma misyonunu üstlenerek kamu bilincini artırabilirler (Pirdal, 2017: 6). Diğer yandan, hükümete bütçe sürecinde teknik yardım sağlayabilirler. Bu alandaki ekonometrik bulgular, bağımsız mali otoritelerin hükümet tahminlerine kıyasla daha doğru tahminlerde bulunduklarını desteklemektedir. (IMF, 2013: 39). Bu bağlamda, aşırı iyimser gelir tahminlerini ve gerçekçi olmayan harcama tahminlerini önleyebilirler. Maliye politikalarının sonuçları hakkında politikacıları ve seçmenleri bilgilendiren mali konseyler, ortak havuz sorununun çözümüne katkı

sağlayabilir ve bütçe süreci hakkında seçmenlerin daha bilgili olmasını sağlayarak hesap verebilirlik olgusunun güçlenmesini sağlayabilirler.

"Avrupa komisyonu'nun çalışmaları, bağımsız mali kurumlara sahip ülkelerdeki bütçe açığının, bu tür kurumlara sahip olmayan ülkelere kıyasla önemli ölçüde düşük olduğunu göstermektedir." (Dziemianowicz, 2014: 68). Ayrıca Dziemianowicz (2014), "*Önceki çalışmalar, daha geniş yetkilere sahip olan mali konseylerin mali disipline daha fazla katkı sağladığını ve maliye politikasının kalitesini artırdığına işaret ediyor"* sözleriyle mali konseylere geniş yetkiler verilmesi gerektiğini savunmuştur.

Birçok ülke bütçe süreçlerine bağımsız bir bakış açısı kazandıran, mali kararların tek yanlı olarak siyasileşmesinin önüne geçmeyi amaçlayan mali konseyler kurmuştur. Üç tip mali konsey olduğu söylenebilir. Bu ayrım, bütçe sürecinde sahip oldukları söz hakkına ve normatif değerlendirmelerde bulunup bulunmadıklarına göre yapılmaktadır (Hagemann, 2010: 12):

1. Bütçenin ve mali gösterimlerin değerlendirmesini sunan bağımsız tahminler sunarlar. Normatif analizlerden ziyade pozitif analiz yaparlar.
2. Bütçenin hazırlanması için gereken makroekonomik analizler ve bütçe değişkenlerinin bağımsız tahminlerini sunarlar.
3. Maliye politikalarının uygunluğunu ve mali sürdürülebilirliği değerlendirmek için normatif bir perspektif sunarlar.

3.2.2.5. Mali Konseylerin Etkin Çalışması İçin Gerekli Şartlar

İradi politika uygulamalarına karşı alternatif bir politika yöntemi olan kurallı maliye politikaları için mali konseylerin mali kurallarla beraber yürütülmesi etkin bir çalışma koşulu yaratacaktır. Kuralların izlenme süreci bu konseyler tarafından yapılırsa kurallara aykırı durumların tespit edilmesi hükümetten bağımsız bir şekilde gerçekleşecektir (Kovancılar ve Uğur, 2011: 94).

Bununla birlikte, denetimlerinin ve diğer faaliyetlerinin etkinliği esas olarak kendilerine verilen yetkilere ve bağımsızlığa bağlıdır. Mali konseylerin kadrosu seçimle değil atamayla oluşturulmalıdır. Aynı zamanda bu kişilerin tam bağımsız bir şekilde çalışacaklarına dair bir güvenceyle donatılmış olmalıdır. Bu açıdan, görev sürelerinin bir seçim döneminden uzun olması bağımsız değerlendirme yapabilmeleri konusunda sağlıklı bir zemin sağlayacaktır.

Mali konseylerin başarılı bir şekilde görevlerini sürdürebilmeleri için siyasi otoriteler tarafından bazı yetkiler almış olmaları gerekmektedir. Örneğin, borç hedefini başarabilmek mali konseylere yetki verilebilir. Büyüme beklentilerine uygun olarak, bütçe dengesini belirleme konusunda yetki verilebilir. Meclisin kabul ettiği bütçe, mali konseylerin hazırladığı bağımsız bütçe tahminleriyle eşleştirilebilir (Kovancılar ve Uğur,2011: 94).

Mali konseylerin görevlerini etkin bir şekilde yerine getirebilmesi için iki koşul çok önemli görülmektedir (Debrun vd., 2008: 138):

- Mali konseyin görev alanı açık bir şekilde tanımlanmış olmalıdır ve göreceli de olsa yürüteceği politikaya dair bir uzlaşıyı yansıtmalıdır.
- Hükümetler yürütecekleri politikaların halk nezdindeki desteğini arttırabilmek için mali konseylerden yararlanmayı arzulamalıdır.

Bunlara ek olarak, uygulama sonuçları ve ideal görülen pozisyon arasında bir karşılaştırma yapma olanağı sağlayacak olan mali kuralların bulunması, bütçe sürecinde mali konseylere merkezi bir rol verilmesi ve konumlarının sağlam olması için mevzuatta açık hükümler bulunması mali konseylerin etkin çalışması için önem arz etmektedir.

Ülke deneyimlerinden yararlanılarak hazırlanmış analizlere göre, normatif öneriler sunan mali konseyler sunmayanlara göre daha etkin çalışmaktadır (Debrun vd., 2008: 138). Mali konseylerin etkinliğini sağlayan şeylerden biri de, hükümetlerin mali saydamlığı arttırmak üzere uydukları kuralların bulunması ve bunların etkin işlemesidir.

Her ülkenin mali koşulları, kurumsallık anlayışı ve ekonomik ihtiyaçları birbirinden farklı olacağı için mali konseyler bulundukları ülke koşullarına göre düzenlenmesi gerekmektedir.

Mali konseyler, resmi bütçe tahminlerinde kullanılan parametrelerin bağımsız tahminlerini sağlamaktadır. Pozitif analizler yapmak bu yönüyle politikaların değerlendirilmesinde olumlu katkılar sağlayacaktır (Hagemann, 2010: 10).

Debrun ve Kumar (2008), mali konseylerin potansiyel bağımsızlığı ile potansiyel etkisi arasındaki etkileşimi ölçmüştür. Yazarların vardığı sonuçlara göre, bağımsızlığın resmi garantileri ile mali performans üzerinde algılanan etki arasında güçlü bir ilişki bulunmaktadır.

Maliye politikalarının oluşturulma, uygulanma ve değerlendirilme aşamalarında çeşitli görevler alacak bir mali konseyin maliye politikalarının etkinliğine katkı

sağlayacağı kabul edilmektedir. Fakat tam bir yetki devri olması mümkün görünmemektedir. Maliye politikalarında tam yetki devrine karşı güçlü argümanlar vardır. Öncelikle bütçe açığı ve borç seviyesinin optimal seviyesi hakkında bir belirsizlik bulunmaktadır. İkincisi, maliye politikaları her açıdan yeniden dağıtıcı sonuçlara sebep olmaktadır. Bu sebeplerle teknokratlara tam yetki vermek demokratik hesap verebilirlik açısından sakıncalı olacaktır. Mali konseyler normatif öneriler sunsa dahi, nihai kararın hükümet tarafından verilmesi ve uygulanması gerekmektedir.

Ortaya koyulan tüm olumlu taraflarına karşın mali konseylerin varlığına dair bazı eleştiriler bulunmaktadır. Bunlardan birisi, demokratik yollarla seçilmiş olmayan konsey kadrolarının seçilmiş temsilcileri denetleyecek olmasıdır. Bu durumda teknokratların politikacılardan daha fazla güce ve yetkiye sahip olması söz konusudur (Kovancılar, 2011: 96).

Bir diğer eleştiri ise, mali konseylerin bu tür yetkilerle donatılmaması gerektiği çünkü mali politikaların geliri yeniden dağıtıcı sonuçlara neden olduğu yönündedir. Ancak unutulmamalıdır ki bütçe konusundaki inisiyatifler hükümet elinde bulunacak ve nihai oylama da meclisde yapılacaktır. Bu yönüyle, bağımsız değerlendirme ve önerilerde bulunan mali konseylerin tüm yetkiye sahip olduğunu söylemek yanlış olacaktır.

Mali konseyler, vergi ve harcamalarla ilgili raporlar ve borçlanma, yıllık ekonomik büyüme, istihdam gibi makro hedefler üzerine yayınladıkları raporlarla mali kuralların denetimi görevini üstlenmekte ayrıca bunların halk nezdinde bilinmesini sağlamaktadır. Mali konseyler, raporlarla hükümetlerin yaratıcı muhasebe hileleri kullanarak, mali kuralların uygulanması süreciyle ilgili yanıltıcı değerlendirmeler sunmasını engellemektedir. Olağanüstü dönemlerde ve ekonomik çalkantıların yaşandığı dönemlerde mali kuralların uygulanmasında yaşanacak sapmalara karşı yeni ve basit hedefler koyulmasını sağlamaktadırlar. Bu yönüyle mali konseylerin, mali kuralların ikamesi değil onların tamamlayıcısı bir konumda olduğu söylenebilir (Kovancılar, 2011: 96).

3.2.2.6. Mali Konseylerin Etkinliklerini Ölçmek İçin Kullanılan Hipotezler

Mali konseylerin mali disiplini sağlama noktasındaki etkinliğine ilişkin üç hipotez bulunmaktadır (Debrun ve Kumar, 2007: 483):

Taahhüt Hipotezi: Mali kurumlar hakkındaki literatürün çoğu örtük de olsa bu hipotezi kabul etmektedir. Bu hipoteze göre, kurumlar ve mali kurallar politikacıları

yönlendirecek şekilde oluşturulmuştur. Kurumsal değişimlerin, mali performanstaki gelişmelerden önce gerçekleşmesi gerektiği kabulüyle beraber taahhüt hipotezi, kurumların iyi sonuçlara neden olduğunu ifade etmektedir.

Sinyal Hipotezi: Tabellini ve Alesina (1990) yaptıkları modelleme ile bu hipotezi savunmaktadır. Seçmenler ile politikacılar arasında bilgi asimetrisi bu hipotezde merkezi bir yer işgal etmektedir. Mali kurallar ve bunların uygulama sonuçları hükümetlere yeterlilikleri konusunda bir sinyal vermektedir. Bu sinyal neticesinde bir mali konseyin oluşturulması yönünde adımlar atılması beklenmektedir. Bu hipotez açısından şeffaflığın değerlendirilmesi de vazgeçilmez bir yere sahiptir. Sinyalleme hipotezi taahhüt hipotezinin aksine, sorumlu hükümetlerin mali kural ve kurumlar oluşturulmasını sağladığını öne sürmektedir. Eksik bilgi durumu altında, kurumsal reformlar önemli sinyal verme rolü oynamaktadır. Debrun ve Kumar (2002), iyi bilgilendirilmiş seçmenlerin, politikacıları yanlış uygulamalara karar vermekten alıkoyduğunu ortaya koymuştur. Bu sebeple, mali kurumların bulunması büyük avantaj sağlayacaktır.

Duman Perdesi Hipotezi: Mali kurumlar ve mali hesapların şeffaflığı arasındaki ilişkiyi vurgulayan bir hipotezdir. Mali kurallara uymak kimi zaman maliyetli olabilmektedir. Böyle bir durumda kuralların kaldırılması yerine ihlal edilmesi durumu ortaya çıkmaktadır. Von Hagen ve Wolff (2006), İBP'nin (İstikrar ve Büyüme Paktı) ardından yaratıcı muhasebe uygulamalarının arttığını ekonometrik olarak göstermiştir. Uluslararası kuralların bu riski arttırdığı öne sürülmektedir.

3.2.2.7. Mali Konseylerin Mali Disiplin Üzerindeki Etkileri

Mali konseylerin mali disiplini sağlama konusundaki katkıları ampirik olarak desteklenmekle beraber bunların bazı olumsuz sonuçlara da yol açabileceği ileri sürülmektedir (Debrun ve Kumar, 2007: 480). Mali konseyler, politikacılar ile seçmenler arasındaki bilgi asimetrisini azaltmaya yardımcı olacaktır. Ancak mali disiplini sağlama konusunda politik bir uzlaşı olmadığı için güvenilirlikleri tartışmalıdır. Bu tür bir uzlaşı bulunmadığı için yaratıcı muhasebe ve bütçe dışı yollarla ihlal edilmeleri mümkündür (Debrun ve Kumar, 2007: 480).

Mali kurumlar ve mali çıktılar arasındaki ilişki kurumların etkinliği hakkında fikir verebilir. Ancak burada yalnızca mali kurumların mali pozisyonları ortaya çıkarttığı sonucuna varmamak gerekmektedir; ters nedensellikten de söz edilebilir.

Yani, güçlü mali kurum ve kurallar güçlü hükümetler sebebiyle ortaya çıkmış olabilir (Debrun ve Kumar, 2007: 506).

Demokratik bir ülkede kurumlar, toplumsal tercihleri ve politik sistemin kalıcı özelliklerini yansıtırsa sürdürülebilir olacaktır. Bu nedenle mali konseyler oluşturulurken ait olduğu toplumun mali sorunlarına sadık kalarak tasarlanmış bir yapıya sahip olmalıdır.

Avrupa Komisyonu'nun mali konseylerin görev içeriği, yasal statüleri, bağımsızlık garantileri, politika oluşturma sürecindeki potansiyel etkileri ve bunların algılanan etkileri üzerinde yaptığı bir araştırmanın sonuçlarına göre, mali konseylerin yasal bir statüsünün bulunması ile mali performans üzerinde algılanan etkisi arasında güçlü bir pozitif ilişki vardır. Bağımsızlık garantileri ile algılanan etki arasında da pozitif ilişki bulunmaktadır. Ayrıca bağımsızlık garantileri ile yasal statülerin bulunması arasında da pozitif ilişki söz konusudur. Bu durum, konseyleri kuran devletlerin bunları güçlendirmeye istekli olduklarını göstermektedir. Ancak unutulmamalıdır ki ülke bazlı yapılan analizlerde ihmal edilen mali davranış belirleyicileri kurumlarla ilişkili olabilmektedir.

Mali konseylerin faydalarını savunanlar bunun yanında birtakım eleştiriler de sunmaktadır. Sayısal bütçe kurallarının ve mali kurumların *"taahhüt araçları"* olmaktan ziyade politik karar alıcılar ile seçmenler arasındaki bilgi asimetrisini önleme açısından *"sinyalleme araçları"* olma işlevleri vurgulanmakta ve kurumların bağlayıcı kısıtlar yarattıkları konusundaki algı, yaratıcı muhasebe ve bütçe dışı yöntemlerle ihlal edilebilmekte ve "*ters çevrimli duman perdesi*" olma endişesi yaratmaktadır (Debrun vd., 2007).

Son olarak, koşulsuz bir ilişki söz konusu olmamakla beraber, mali konseyler ile mali kurallar arasında bir ilişki mevcuttur. Kurallar, seçmenlerle yapılmış örtük bir sözleşmeyi yansıtmaktadır; mali disiplin standartlarını koruma taahhüdünün bir göstergesidir. Mali kuralların yetersiz kaldığı durumlarda mali konseyler yararlı bir rol oynayabilir. Çünkü konseyler kurallardan daha esnek bir yapıya sahiptir ve çalışmalara dahil olma süreçleri mali disipline katkı sağlamak açısından avantajlar sunmaktadır.

3.2.2.8. Ülke Örnekleri

Mali disiplini gerçekleştirmek ve maliye politikalarına dair bağımsız bir değerlendirme sağlamak amacıyla bazı ülkeler bağımsız mali kurumlar oluşturmuştur. Her ülkede farklı şekillerde örgütlenme ve çalışma koşulları olan bu kurumların sayısı

11'dir. (Kovancılar ve Uğur, 2011: 99). Ancak bu kurumların görev tanımları her ülkede aynı değildir.

Bağımsız mali kurumlar örneğin, Avusturya, Slovenya, Belçika ve Hollanda'da bütçeyle alakalı olarak makroekonomik öngörülerde bulunmaktadır (Ünlükaplan, 2011: 62). Fransa'da 2013'te kurulan *Kamu Maliyesi Yüksek Kurulu*, yıllık bütçe hedeflerinin orta vadeli hedeflere uygun olup olmadığını incelemektedir. Ayrıca bütçe taslağına göre oluşturulan makroekonomik varsayımlar hakkında bağımsız görüşlerini bildirmektedir. İtalya'da 2012 yılında makroekonomik ve mali tahminlerin bağımsız değerlendirmesinin yapılması için *Meclis Bütçe Ofisi* kurulmuştur. Mali gelişmelerin mali kurallara uygunluğunu izlemek, makroekonomik ve mali tahminleri, kamu maliyesinde sürdürülebilirliğini, yasaların ekonomik etkilerini değerlendirmekle görevlidir. Kanada *Meclis Bütçe Ofisi*, mali konsey olarak 2006 yılında kurulmuştur. Ofis tarafından her yıl ekim ve nisan aylarında ekonomik ve mali görünüm raporu yayınlanmaktadır. Raporda, ofisin kendi tahminleri ile hükümetin ve bağımsız ekonomistlerin tahminleri karşılaştırmalı olarak sunulmaktadır. İngiltere'de ise mali konsey ilk olarak 2010 yılında kurulmuştur. Bütçe performansının değerlendirmesinin sunulduğu, mali sürdürülebilirliğin değerlendirildiği raporlar hazırlamaktadır. Bu raporlar şeffaflık anlayışına uygun olarak hazırlanmaktadır. Ancak konsey yalnızca mevcut verilere dayanarak analiz yapmaktadır ve normatif önerilerde bulunmamaktadır (Akar, 2014: 111-113).

a. Belçika-Yüksek Mali Konsey

Belçika'da bütçeleme sürecinde yer alan iki mali konseyden biri *Yüksek Mali Konsey,* diğeri ise *Ulusal Muhasebe Enstitüsü*'dür. Bu konseylerin kuruluş görev ve amaçları zamanla değişmiş ve 1980'lerde meydana gelen büyük çaplı kamu borçlarının önünü kesmek amacıyla 1989 yılında bir reforma tabi tutulmuşlardır (Kovancılar ve Uğur, 2011: 102). Reforma ihtiyaç duyulmasının en büyük sebebi vergilerin federal devletler tarafından toplanıp bölgelere dağıtılması ve yerel hükümetlerin borçlanma konusunda dikkatsiz davranmasıdır. Bu reformun adem-i merkeziyetçiliğe son vermek için ortaya çıkmış olduğu söylenebilir. Konsey, bölgesel hükümetlerin maliye politikalarının izleyerek tavsiyeler vermek, hükümetlere aralarında koordinasyon sağlayacak şekilde mali plan önerileri vermek gibi görev ve yetkilerle donatılmıştır.

Konseyin amacının, istikrarı güvence altına almak amacıyla hükümetin maliye politikaları için bir koordinasyon mekanizması sağlamak olduğu söylenebilir. Konsey, mevut olarak varlığını sürdüren *Yüksek Finans Konseyi'*nin "*Kamu Sektörü Borçlanma*

Gereği Bölümü" olarak resmen kurulmuştur. (diğer bölümler ise *"Vergi ve Sosyal Güvenlik Katkıları", "Federal Tahsil Edilen Vergi Gelirlerinin Devri", "Mali Kurumlar ve Piyasalar* ile *"Yaşlanma Çalışma Grubu"* şeklindedir.) Konsey, bağımsız bir hükümet organı olduğu söylenebilecek olan Federal Resmi Büro'nun rolünü tamamlamaktadır. Hükümet politikalarında kullanılması gereken bağımsız, uzun vadeli ekonomik tahminler ve politika analizleri sunmaktadır.

Belçika konseyinin güçlü bir görev alanı olduğu söylenebilir. Birincisi, iki ayrı yıllık rapor yayınlamaktadır: Mart ayında, bir önceki yıl için istikrar programının uygulanmasının bir değerlendirmesi; Haziran ayında ise yerel yönetimlerin borçlanma gereğinin ve hükümetin bütçe düzenlemeleri hakkında tavsiyelerde bulunmak üzere bütçe politikasının bir analizi sunulmaktadır.

İkincisi, Konsey kendisi veya federal maliye bakanının isteği üzerine kısa veya uzun vadeli makroekonomik istikrar ile ilgili olarak hükümetin borçlanma seviyesini kısıtlama konusunda önerilerde bulunmaktadır. Ancak konseyin vergi ve harcama politikaları veya sosyal ve ekonomik politikalarla ilgili olacak konularda yorum yapması doğru bulunmamaktadır. Öte yandan, mali sürdürülebilirliğe ilişkin değerlendirmeler bağlamında çeşitli konulara değinmesi mümkündür.

Konsey eşit temsil ve bağımsızlık anlayışıyla oluşturulmuştur. 12 üyesi bulunmaktadır ve bu üyeler bölgesel hükümetlerin, merkez bankasının ve maliye bakanlığının önerisi üzerine kral tarafından, beş yıl için atanmaktadır. Konseyin kadrosunda yer alacak kişilerin iktisadi konularda uzman olması gerekmektedir (Debrun vd., 2008: 139; van Rompuy, 2005).

Yüksek Mali Konsey federal hükümetlerin ekonomik istikrarı için katkılarda bulunmakta, kamu maliyesinin uzun dönemli istikrarı için çalışmalar yapıp raporlar sunmaktadır. Yüksek Mali Konsey üyeleri finansal, mali ve bütçesel konularda çalışmalar sürdürmektedir. Çalışmalarını kendi inisiyatifleriyle ya da maliye bakanının isteğiyle yapmaktadırlar (Kovancılar ve Uğur, 2011: 102).

b. Amerika – Kongre Bütçe Ofisi

1974'de "*Budget and Impoundment Act*" kabul edilmiş ve bu kanun ile bütçe komisyonları ile birlikte *"Kongre Bütçe Ofisi"* kurulmuştur (Karahanoğulları, 2011: 276; Eroğul, 2008: 99).

Bütçe Ofisi'nin Kongreye karşı iki temel görevi bulunmaktadır. İlk olarak; federal bütçenin kapsadığı ekonomik ve bütçesel kararlarla ilgili nesnel, bağımsız analizler yapması beklenmektedir. Sunulan bilgi ve tahminlerin Kongre tarafından

yürülen bütçe sürecine katkı sağlayacak şekilde sürdürülmesi de bir diğer görevdir (Kovancılar ve Uğur, 2011: 105; CBO General Information, 2011: 1).

Bütçe Ofisi, çok yıllı olarak harcama ve gelir seviyeleri ile harcama öncelikleri konusunda teklif hazırlamaktadır. Bütçe teklifinde harcama ve gelirler arttırılamamaktadır. Bütçe Ofisi; Beyaz Sarayı, Senato Bütçe Komitesini ve bir bütün olarak Kongreyi hazırladığı rapor ve analizlerle desteklemektedir (Kovancılar ve Uğur, 2011: 105). Burada dikkat edilmesi gereken husus, sunulan bu raporlarda siyasi bir içeriğin bulunmaması gerektiğidir.

Kongre Bütçe Ofisi (KBO) her ocak ayında, gelecek 10 sene için gelir ve harcama tahminlerini içeren ekonomi ve bütçe raporu yayınlamaktadır. Sunulan bu bütçe tahmini, Kongre üyelerinin teklif edilen yasanın etkinliğini ölçebilmesine yönelik bağımsız bir değerlendirme sunulmasını amaçlamaktadır.

KBO, her yıl başkanın bütçe teklifleriyle ilgili bağımsız analizlerde bulunmaktadır. Bu analizler Kongreye sunulmakta ve başkanın harcama ve gelir tekliflerini karşılaştırma imkânı vermektedir. KBO, harcama ve gelirlerin ekonomi üzerindeki etkilerini analiz etmektedir.

Ayrıca federal harcama ve vergilerle ilgili alternatif durumları betimleyen uzun dönem bütçe görünümü raporu yayımlanmaktadır. KBO, Kongre'yi ve halkı mali konular hakkında bilgilendirmektedir. Başkan tarafından oluşturulan bütçeyi incelemeye tabi tutarak, yeni yasa tekliflerini puanlayarak çok sayıda *ad hoc* rapor üretmektedir (Debrun vd., 2008: 144).

Misyonu, *"Kongreye bütçe ve ekonomik kararlar için gerekli olan objektif, zamanında, partizan olmayan analizler ve bütçe süreci için gerekli olan bilgi ve tahminler hazırlamak"* şeklindedir (Debrun vd., 2008: 144). KBO, yıllık bütçeleme sürecinde ve bütçe izlemede önemli bir rol oynamaktadır. KBO'nun ekonomik ve teknik varsayımlarını kullanarak hazırladığı yeniden tahminlerin de dahil olduğu yıllık analiz oldukça önemlidir.

KBO, her yıl iki adet makroekonomik tahmin raporu hazırlamaktadır. Gelecek iki yılı kapsayacak şekilde GSYİH, işsizlik, enflasyon ve faiz oranları tahmin edilmektedir. Ayrıca, makroekonomik ihtimallerin ve federal gelirlerin ve harcamaların 10 yıllık gösterimlerini de üretmektedir.

KBO direktörü temsilciler meclisi ve senato tarafından atanmaktadır. Direktörün ve diğer çalışanların özgür çalışmaları bütçe yasasıyla güvence altına alınmıştır. Ancak KBO, hiçbir zaman Kongre'den tamamen ayrı olarak ifade edilmemiştir çünkü bu

durumun meşruluğa zarar vereceği düşünülmüştür (Schick, 2004). Bu açıdan KBO için bağımsızlık anlayışının yasal statüden ziyade örgüt anlayışı olduğu söylenebilir.

c. İsveç - Mali Konsey

İsveç'te *Mali Konsey*'in kurulması düşüncesi İsveç'in Euroya geçtiği döneme dayanmaktadır. Bu konudaki çalışmalar, ülke Euroya geçtiğinde maliye politikasının bundan nasıl etkileneceği üzerine oluşan tartışmalarla ortaya çıkmıştır. Tartışmalar içinde maliye politikalarında sürdürülebilirliği ve zamanında müdahaleyi sağlayabilmek için bağımsız bir mali konsey oluşturulması fikri gündeme gelmiştir (Calmfors, 2010: 5-6).

İsveç Mali Konseyi, bir kamu kurumu olarak 1 Ağustos 2007'de kurulmuştur. Konseyin temel amacı İsveç mali politikalarına ilişkin bağımsız değerlendirmeler yapmaktır. Konsey, hükümetin maliye politikalarında planlanan aşamaya gelip gelmediğini değerlendirmektedir. İstikrar, bütçe fazlası ve merkezi hükümet harcamalarına dair hedefler konusunda bağımsız analizlerde bulunmaktadır. Aynı zamanda konsey, bütçe teklifleri ve tekliflerin ekonomik etkilerine dair saptamalarda bulunmaktadır. Konsey her sene 15 Mayıs'a kadar hükümete yıllık bir rapor sunmaktadır. Ayrıca maliye politikalarıyla ilgili konferanslar düzenleyip yayınlar yapmaktadır. Mali konseyin kurulmasıyla beraber İsveç'te akademisyenlerin ekonomi politikalarına katılımı da sağlanmıştır (Calmfors, 2010: 29).

d. Macaristan- Mali Konsey

2001 yılından bu yana faaliyet gösteren *Macaristan Ulusal Bankası Para Konseyi* tarafından yürütülen enflasyon hedeflemesi rejiminin başarılı olması sebebiyle 2006'daki kamu maliyesi krizinden çıkış için bağımsız bir mali otoritenin kurulması yönünde tartışmalar başlamıştır. 2007 yılında Macaristan Maliye Bakanlığı, mali kuralların ve bağımsız bir meclis ofisinin kabul edilmesini öngören yasa tasarısını açıklamıştır (Kopits, 2011: 6).

Konsey'in kuruluşundan itibaren en temel hedefi, halk nezdinde ve yurtdışındaki finansal piyasalarda maliye politikasının güvenilirliğini yeniden tesis etmek olmuştur. Bu amaçla, yasada yer verilen yeni şeffaflık standartlarını uygulamaya çalışmıştır. Ayrıca halkın kamu maliyesinin durumu hakkında zamanında, kapsamlı ve anlaşılabilir bilgilere erişebilmesini sağlamayı görev edinmiştir.

Konsey, kendisine verilen sorumluluklar çerçevesinde kalarak kamu borç sürdürülebilirliğini yeniden tesis etmeyi amaçlamıştır. Bunu yapabilmek için de verilerin şeffaf olarak edinilmesinin yanında makro perspektifte maliye politikalarının

güvenilirliğini ve borçların mali kurallara uygunluğunu denetlemekle görevlendirilmiştir.

Konsey hem meclisten hem de hükümetten bağımsızdır. Yani, Macaristan'daki Konsey'in bağımsız bir otorite olduğu kabul edilebilir (Kopits, 2011: 8).

2011 yılında Konsey'in görevden alınması için bir sebep yok iken ve önceki yıl meclis tarafından oybirliğiyle verilen onamayla çelişmesine rağmen hükümet tarafından ortadan kaldırılmak istenmiştir. Sonrasında tamamen ortadan kalkmış olmasa da görev alanı oldukça kısıtlanmıştır. Konsey artık mali saydamlık ve sürdürülebilirlik kriterlerini uygulamak için ve makro öngörüler veya yasama tekliflerinin maliyet değerlendirmelerini yapmak için bir sorumluluğa sahip değildir (Kopits, 2011: 12-13).

e. Türkiye

Türkiye'de hali hazırda bağımsız bir mali otorite bulunmamaktadır. Ancak bazı yazarlar, Sayıştay'ın görev ve yetkilerinin bir mali otorite niteliği taşıdığını ifade etmektedir (Kovancılar ve Uğur, 2011: 107; Dikeç, 2010: 1).

Diğer bir görüş ise Sayıştay'ın mali otorite değil yalnızca bir hesap mahkemesi olduğunu savunarak, Maliye Bakanlığı'na bağlı olarak faaliyet gösterecek ve maliye politikalarında etkili olabilecek bir konseyin gerekliliğine işaret etmektedir. Bu sayede maliye politikalarının denetiminin ve alternatif politika önerilerinin bağımsız bir şekilde yapılması ve mali disipline katkı sağlaması beklenmektedir (Kovancılar ve Uğur, 2011: 107; Sak, 2007: 3).

Bu bölümde Sayıştay'ın hukuki statüsüne dair bilgilerle beraber sahip olduğu görev ve yetkiler incelenerek bağımsız mali otorite olma niteliği tartışılacaktır.

3.2.2.9. Sayıştay'ın Bağımsız Mali Otorite Olma Niteliği: Türk Kamu Mali Yönetiminde Denetim ve Sayıştay'ın Hukuki Statüsü

Denetim, Türk Dil Kurumu tarafından "*Kamu ya da özel bir kuruluşa ilişkin bilgilerin önceden belirlenmiş ölçütlere uygunluğunun saptanması ve rapor edilmesi amacı ile bir uzman birimi tarafından kanıt toplama ve değerlendirme süreci"* olarak tanımlanmaktadır (TDK, 2019).

Uluslararası Yüksek Denetim Kurumları Organizasyonu (INTOSAI) tarafından denetim, "B*ilgilerin veya mevcut koşulların belirlenmiş kriterlere uyup uymadığını tespit etmek amacıyla kanıtları objektif olarak elde etmek ve değerlendirmek için başvurulan sistematik bir süreç"* olarak tanımlanmaktadır (INTOSAI, 2019).

Denetim; iktisadi faaliyet ve olaylara ilişkin olarak ortaya atılan iddiaların, önceden belirlenmiş ölçütlere uygunluk derecesini araştırmak ve sonuçlarını kamuoyuna bildirmek amacıyla tarafsızca kanıt toplayan ve elde ettiği kanıtları değerleyen sistematik bir süreç olarak tanımlanabilir (Özekicioğlu, 2017: 602).

Denetim, idari yapılanmanın söz konusu olduğu her alanda bir ihtiyaç olarak görülmüştür. Aynı şekilde kamu maliyesinde denetim yapılması gerekliliği de her zaman mevcut olmuştur. Denetimin Türk kamu mali yönetiminde yer alma süreci incelendiğinde bu işlevi yerine getirmek üzere Osmanlı Devleti'nde çeşitli isimlerle kurumların yer aldığı ve nihayet 1862 yılında *Divân-ı Muhasebat*'ın kurulduğu görülmektedir (Akgündüz, 1997).

24 Kasım 1923 tarih ve 374 sayılı "*Divan-ı Muhasebatın Sureti İntihabına Dair Kanun*" Cumhuriyet döneminde Sayıştay'ın yeniden kurulmasına olanak sağlamış ve 1924 Anayasasının 100. Maddesinde *" Büyük Millet Meclisine bağlı ve Devletin gelirlerini ve giderlerini özel kanuna göre denetlemekle görevli bir Sayıştay kurulur."* ibareleriyle düzenlenerek anayasal bir statü kazanmıştır (SAYDER, 2019). TBMM'ye bağlı ve devletin gelir ve giderlerini denetlemekle görevli bir kuruluş olarak yer almıştır (Özekicioğlu, 2017: 603).

1961 Anayasasında Yürütme başlığı altında 127. Maddede yer alan Sayıştay'ın görevleri *"...genel ve katma bütçeli dairelerin bütün gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmak..."* olarak sayılmıştır.

1961 Anayasası döneminde, Sayıştay'ın statüsüyle ilgili tartışmalar onun bir yüksek mahkeme olup olmadığı sorusu etrafında şekillenmiş ve 832 sayılı Sayıştay Kanununun 45. maddesinde *"Sayıştayca verilen ilâmlar aleyhine Danıştay'a başvurulamaz"* hükmüne yer verilmesiyle alevlenmiştir. Çünkü bu madde hükmünün Sayıştay'ı Danıştay gibi bir yüksek mahkemeyle aynı düzeyde tutarak ona yüksek mahkeme sıfatı atfettiği iddia edilmiştir. Anayasa Mahkemesine (AYM) bu maddenin iptaliyle ilgili olarak yapılan beş başvurudan dördü reddedilmişken, 06.03.1973 tarihli kararında AYM, 45. maddeyi iptal ederek Sayıştay kararlarına karşı Danıştay'a gidilmesinin yolunu açmış ve Sayıştay'ın yüksek mahkeme olduğu iddialarına karşı durmuştur (Uz, 2005: 366).

Sayıştay'ın yüksek mahkeme olup olmadığı tartışmaları henüz nihayete ermiş değildir ancak bu tartışmalar konumuzun sınırlarını aşmaktadır. Bu sebeple Sayıştay'ın yüksek denetleme kurumu ve hesap yargısı mercii olma nitelikleri tartışılacaktır.

1982 Anayasası, 1961 Anayasasının aksine Sayıştay'ı *Cumhuriyet'in Temel Organları* başlıklı üçüncü kısımda Yargı bölümünde düzenlemiştir. İlgili madde şu şekildedir:

> *"IV. Sayıştay MADDE 160- (Değişik: 29/10/2005-5428/2 md.) Sayıştay, merkezî yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumlarının bütün gelir ve giderleri ile mallarını Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak ve kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmakla görevlidir. Sayıştayın kesin hükümleri hakkında ilgililer yazılı bildirim tarihinden itibaren onbeş gün içinde bir kereye mahsus olmak üzere karar düzeltilmesi isteminde bulunabilirler. Bu kararlar dolayısıyla idarî yargı yoluna başvurulamaz. Vergi, benzeri malî yükümlülükler ve ödevler hakkında Danıştay ile Sayıştay kararları arasındaki uyuşmazlıklarda Danıştay kararları esas alınır. (Ek fıkra: 29/10/2005-5428/2 md.) Mahallî idarelerin hesap ve işlemlerinin denetimi ve kesin hükme bağlanması Sayıştay tarafından yapılır. Sayıştayın kuruluşu, işleyişi, denetim usulleri, mensuplarının nitelikleri, atanmaları, ödev ve yetkileri, hakları ve yükümlülükleri ve diğer özlük işleri, Başkan ve üyelerinin teminatı kanunla düzenlenir. (Mülga: 7/5/2004-5170/10 md.)"*

Sayıştay kamu kurumlarındaki sorumluların hesap ve işlemlerini yargılayarak kesin hükme bağlama yetkisiyle yargılama işlevini yerine getirmektedir. Bunun yanında inceleme ve denetleme işlevleri de bulunduğu için Sayıştay hem bir hesap mahkemesi, hem de anayasal denetleme ve inceleme kuruluşudur. Anayasa koyucu, yargı işlevine vurgu yaparak Sayıştay'ı "Yargı" bölümünde düzenlemiştir ancak Sayıştay'ın sadece bir yargı mercii olmadığının altı önemle çizilmelidir (Kaneti, 1990: 7).

Sayıştay'ın yargı organları arasında sayılmış olmasının onu bir yargı mercii yapmadığına ilişkin iddialar bulunmaktadır. Ancak 160. Maddede yer alan "…*Türkiye Büyük Millet Meclisi adına denetlemek ve sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak…"* ifadeleriyle vurgulanmış olan hesap yargılaması yapma yetkisi, Sayıştay'ın Anayasa içinde neden yargı organlarıyla beraber anıldığına dair fikir vermektedir. Sayıştay'ın temel görevi kamu idarelerinin dış denetimini yapmaktır. Hesap yargılaması bu görevin bir uzantısı niteliğindedir (Demirtaş ve Çetinkaya, 2018: 168-170).

Sayıştay'ın mevcut anayasal statüsü 160. Maddede belirlenmiş olmakla beraber yasal statüsünden de bahsetmek gerekmektedir. 21.02.1967 tarih ve 832 sayılı Sayıştay

Kanunu uzun bir süre yürürlükte kalmıştır. Ancak kamu mali yönetiminde köklü değişiklikler getiren 24.12.2003 tarih ve 25326 sayılı Resmi Gazetede yayımlanan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanununa (KMYKK) uyum sağlayacak şekilde 2010 yılında yerini 6085 sayılı Sayıştay Kanununa bırakmıştır. Sayıştay Kanununda bu şekilde bir değişime gidilmesinin sebepleri 5018 sayılı Kanunun temel değerlerine dayanmaktadır.

1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanununu yürürlükten kaldırarak, 01.01.2005 tarihinden itibaren tüm maddeleriyle geçerli olacak şekilde uygulamaya koyulan 5018 sayılı Kanun, 10.03.2000 tarihinde Ekonomik Reform Kredisi almak amacıyla hükümetin Dünya Bankası'na gönderdiği bir mektuba dayanmaktadır. Bu mektupta PEIR (Public Expenditure and Institutional Review–Kamu Harcamalarının ve Kurumsal Yapının Gözden Geçirilmesi) çalışması yapılacağı belirtilerek gerekli yasal düzenlemelere başlanmıştır (Kolçak, 2006:3 70; Biyan, 2005: 2).

5018 sayılı Kanunun genel gerekçesinde; bütçe kapsamının genişletilerek bütçe hakkının en iyi şekilde kullanılması, bütçe sürecinde etkinliğin arttırılması, mali yönetimde şeffaflığın sağlanması, hesap verme sorumluluğunun ve sisteminin tanımlanması, iç kontrol sisteminin oluşturulması ve bunlar sayesinde güçlü bir mali yönetim sisteminin kurulması amaçları yer almaktadır.

KMYKK ile getirilen düzenlemeler; **(i)** Bütçe kapsamı, **(ii)** Hesap verme ve mali saydamlık, **(iii)** Çok yıllı bütçe uygulaması, **(iv)** Performans esaslı bütçeleme ve stratejik planlama, **(v)** Tahakkuk bazlı muhasebe sistemi, **(vi)** Mali istatistikler, **(vii)** İç kontrol sistemi, **(viii)** Dış denetim başlıklarıyla özetlenebilir (Kolçak, 2006:371).

5018 sayılı Kanun, kamu mali yönetimine pek çok yeni kavramla beraber yeni bir soluk getirmiştir. Mali saydamlık, performans yönetimi ve denetimi, stratejik planlama ve hesap verebilirlik üzerinde önemle durulan kavramlar olmuştur. KMYKK'nin kabulünden yedi yıl sonra kabul edilmiş olan yeni Sayıştay Kanunu, mali yönetimde görülen bu yeni anlayışın doğal bir uzantısıdır (Önder ve Türkoğlu, 2012:202).

6085 sayılı yeni Sayıştay Kanunu 5018 sayılı Kanuna uyumlu olarak hazırlanmış ve yüksek denetime dair geleneksel anlayışı da değiştirmiştir. 5018 sayılı Kanunun genel gerekçesinde, mali disiplini sağlamak, kamu kaynaklarını belirlenen stratejik önceliklere göre dağıtmak, kaynakların etkin, verimli ve ekonomik kullanımını sağlamak ve hesap verme sorumluluğu mekanizmasını kurmak üzerinde durulan temel değerler olmuştur. Tüm bunları sağlayabilmek adına mali denetim anlayışının da

değişmesi gerekmiştir. Bu sebeple, geleneksel anlayışla yapılan düzenlilik denetimine ek olarak, hesap verme sorunluluğunu yerine getirecek şekilde performans denetiminin de yapılması zorunlu hale getirilmiştir.

5018 sayılı Kanunun hesap verme sorumluluğu başlıklı maddesi:

> ***"Madde 8-*** *Her türlü kamu kaynağının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli ve yetkili olanlar, kaynakların etkili, ekonomik, verimli ve hukuka uygun olarak elde edilmesinden, kullanılmasından, muhasebeleştirilmesinden, raporlanmasından ve kötüye kullanılmaması için gerekli önlemlerin alınmasından sorumludur ve yetkili kılınmış mercilere hesap vermek zorundadır."* şeklinde yer almaktadır.

Mali hesap verebilirliğin ve şeffaflığın sağlanması açısından mali yönetimde yapılan denetim, "*kamu harcamalarının, kamu gelirlerinin ve malvarlıklarının hukuki ve iktisadi kriterler çerçevesinde yetkili kişi ve kurumlar tarafından denetlenmesi"*ni ifade etmektedir (Demirbaş ve Çetinkaya, 2018: 56). Yasama adına bunu yerine getiren kurum Sayıştay'dır. 1982 Anayasası Sayıştay'ın denetim görevlerini üçe ayırmıştır (Taşkın, 2017: 87):

- Merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ile sosyal güvenlik kurumları ve mahalli idarelerin bütün gelir ve giderleri ile mallarını TBMM adına denetlemek,
- Sorumluların hesap ve işlemlerini kesin hükme bağlamak,
- Kanunlarla verilen inceleme, denetleme ve hükme bağlama işlerini yapmak.

Mali yönetimde denetimin başlıca amaçları ise şu şekildedir:

- Karar vericilere objektif ve güvenilir bilgiler sağlamak,
- Birey ve kurumların hesap vermelerini sağlamak,
- Mali saydamlığı güçlendirmek,
- Hukuka uygunluğu sağlamak,
- Kamu idarelerinin performanslarını yükseltmek,
- Kamu mali yönetiminin amaçlarına hizmet etmektir.

6085 sayılı Sayıştay Kanunu ile 5018 sayılı KMYKK'nin ortaya koyduğu denetim standartları bu amaç ve ilkeler üzerine kurulmuştur.

3.2.2.10. Sayıştay Tarafından Yapılan Denetimler

1050 Sayılı Kanun'da, Sayıştay ve Maliye Bakanlığı tarafından yapılan harcama öncesi kontrol kısmına önem verilerek harcama sonrası denetime gereken önemin verilmemesi; denetleme sonucunda ulaşılan hesap ve raporların kamuoyuna

açıklanmaması; bazı kurum ve harcamaların Sayıştay denetiminin dışında tutulması; mevzuatta denetimi yapan kurumların görev, yetki ve sorumluluklarına dair belirsizliklerin bulunması; mali denetim ve performans denetimlerinin yapılmayarak denetimin sadece uygunluk denetimiyle sınırlı kalması gibi dış denetimle ilgili temel eksikliklerin bulunması Sayıştay Kanununda yeniliğe gidilmesini zorunlu hale getirmiştir.

Kamu mali yönetimine getirilen yeni sistemin sürdürülebilirliği ancak etkin bir denetim mekanizmasıyla sağlanabileceği için 2003 yılında kabul edilen KMYKK'de 1050 sayılı Kanun'da kabul edilen anlayışta değişikliğe gidilerek Sayıştay'a verilen dış denetim görevi yeniden düzenlenmiştir. İlgili madde aşağıdaki gibidir:

*" **Madde 68-** Sayıştay tarafından yapılacak harcama sonrası dış denetimin amacı, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin hesap verme sorumluluğu çerçevesinde, yönetimin malî faaliyet, karar ve işlemlerinin; kanunlara, kurumsal amaç, hedef ve planlara uygunluk yönünden incelenmesi ve sonuçlarının Türkiye Büyük Millet Meclisine raporlanmasıdır.*

Dış denetim, genel kabul görmüş uluslararası denetim standartları dikkate alınarak;

a) Kamu idaresi hesapları ve bunlara ilişkin belgeler esas alınarak, malî tabloların güvenilirliği ve doğruluğuna ilişkin malî denetimi ile kamu idarelerinin gelir, gider ve mallarına ilişkin malî işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olup olmadığının tespiti,

b) Kamu kaynaklarının etkili, ekonomik ve verimli olarak kullanılıp kullanılmadığının belirlenmesi, faaliyet sonuçlarının ölçülmesi ve performans bakımından değerlendirilmesi,

Suretiyle gerçekleştirilir.

Dış denetim sırasında, kamu idarelerinin iç denetçileri tarafından düzenlenen raporlar, talep edilmesi halinde Sayıştay denetçilerinin bilgisine sunulur.

Denetimler sonucunda; ikinci fıkranın (a) ve (b) bentlerinde belirtilen hususlarda düzenlenen raporlar, idareler itibarıyla konsolide edilir ve bir örneği ilgili kamu idaresine verilerek üst yönetici tarafından cevaplandırılır. Sayıştay, denetim raporları ve bunlara verilen cevapları dikkate alarak düzenleyeceği dış denetim genel değerlendirme raporunu Türkiye Büyük Millet Meclisine sunar.

Sayıştay tarafından hesapların hükme bağlanması; genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin gelir, gider ve mal hesapları ile bu hesaplarla ilgili işlemlerinin yasal düzenlemelere uygun olup olmadığına karar verilmesidir.

Dış denetim ve hesapların hükme bağlanmasına ilişkin diğer hususlar ilgili kanununda düzenlenir."

Madde hükmünde sayılan denetim işlevinin yerine getirilebilmesi için Sayıştay "düzenlilik denetimi" ve "performans denetimi" yapmaktadır.

1. Düzenlilik Denetimi

Düzenlilik denetimi Sayıştay tarafından yayımlanan *Düzenlilik Denetimi Rehberi'*nde *"kamu idarelerinin hesap ve işlemleri ile mali rapor ve tablolarının güvenilirliği ve doğruluğu hakkında görüş bildirilmesi, kamu idarelerinin gelir, gider ve mallarına ilişkin hesap ve işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olup olmadığının tespiti ve mali yönetim ve iç kontrol sistemlerinin değerlendirilmesi"* olarak tanımlanmıştır (Sayıştay, 2014).

Mali denetim ve uygunluk denetiminden meydana gelen bu denetimin yapılmasındaki amaçlar; kamu idarelerinin hesap ve işlemleri ile mali rapor ve tablolarının kabul edilmiş standartlara uygunluğunu ortaya koymak; gelir, gider ve mal hesapları ile diğer hesap ve işlemlerin kanunlara ve diğer mevzuata uygun olup olmadığını tespit etmek; mali yönetim ve iç kontrol sistemlerini değerlendirmek ve mevzuata aykırı işlemler sebebiyle oluşan kamu zararlarını tespit etmek olarak sıralanabilir (Sayıştay, 2014). Bahsi geçen bu amaçlar doğrultusunda, mali denetim ve uygunluk denetimleri arasındaki farklar ve birbirlerini tamamlayıcı unsurlar ortaya koyulabilir.

Genel olarak mali denetim, kamu idaresi hesapları ve bunlara ilişkin belgeler esas alınarak, mali rapor ve tabloların güvenilirliği ve doğruluğuna güvence verilmesini ifade ederken; uygunluk denetimi, kamu idarelerinin gelir, gider ve mallarına ilişkin işlemlerinin kanunlara ve diğer hukuki düzenlemelere uygun olup olmadığının tespitine ilişkin olarak yürütülen bir denetimdir. Esas itibariyle mali rapor ve tabloların doğruluğuna ve güvenilirliğine ilişkin yürütülecek bir denetimin bu tabloların dayanağını teşkil eden işlemlerin uygunluğuna ilişkin yürütülecek bir denetimden ayrılması söz konusu değildir. Ancak konu bazlı denetim, proje denetimi gibi durumlarda mali tabloların denetiminden bağımsız bir uygunluk denetiminin yürütülmesi de mümkündür (Sayıştay, 2014).

Bütçeleme sürecinin işleyişi açısından en önemli gerekliliklerden biri, bütçenin yasal işlevi ile yönetim aracı olarak işlevi arasında uygun bir dengenin sağlanmasıdır. Hukuki işlevi, tüm harcamaların resmi kurallara ve yasal kriterlere uygunluğunu vurgulamaktadır. Ancak hukuki işlev aşırı şekilde göz önüne bulundurulduğunda hükümet harcamalarının yasal olarak kontrol edilmesine karşın, bütçenin uygulanmasının devlet politikasının politik ve ekonomik hedeflerine uygun olup

olmadığını sorgulamak mümkün olmayacaktır. Bu sebeple yapılan denetim türleri arasında dengeli bir işleyişin sağlanması gerekmektedir.

2. Performans Denetimi

Yeni Sayıştay Kanunu önceki düzenlemelerden farklı olarak doğrudan "*performans*" kavramını kullanmış ve 2. maddesinin d. bendinde performans denetimini *"hesap verme sorumluluğu çerçevesinde idarelerce belirlenen hedef ve göstergeler ile ilgili olarak faaliyet sonuçlarının ölçülmesi"* olarak tanımlamıştır.

KMYKK'nin denetim uygulamasına getirdiği genişlemenin bir sonucu olan performans denetimi; kaynakların verimli, etkin ve tutumlu kullanılmasını sağlama amacıyla, geleneksel uygunluk ve yasallık denetiminin sınırlarını aşacak şekilde yapılan bir denetim türüdür.

lNTOSAI'nin Ekim 1977'deki 9. Kongresi'nde kabul edilen ve kamu denetimi alanında uluslararası bir standart haline gelen Lima Deklarasyonu'nda performans denetimi; "*Yeni denetim tipi kamu yönetiminin performansına, etkinliğine, ekonomikliğine ve verimliliğine yönelmektedir. Bu denetim, yönetimin sadece spesifik yönlerini değil, aynı zamanda, örgüt ve yönetim sistemlerini de içeren denetim faaliyetlerini de kapsamaktadır."* şeklinde ifade edilmiştir.

Düzenlilik denetimi ve performans denetimi birbirine karşıt yöntemler olarak değil, birbirini tamamlayan denetleme türleri olarak görülmelidir. Mali denetim ve uygunluk denetimi, kayıtların uygun olup olmadığını ve muhasebe standartlarına uyulup uyulmadığını ortaya koymaktadır. Ancak kuruluşların faaliyetlerine dair tam bir görünüm sunmamaktadır. Bu sebeple kaynakların kullanımı konusunda sorumluluğun belirginleştirilerek performans denetiminin de uygulanması gerekmektedir (Kubalı, 1998).

Performans denetimi, kamu kurumları tarafından belirlenen stratejik amaç ve hedeflere ulaşmak için izlenen yolun, yöntemlerin ve bunların sonucunda elde edilen çıktı ve sonuçların değerlendirilmesini ifade etmektedir (Yenice, 2006: 123; Performans Esaslı Bütçeleme Rehberi, 2004: 9).

Düzenlilik denetimi ve performans denetiminden meydana gelen dış denetim, yasama, yürütme ve yargı erklerinden bağımsız olan, kendine özgü bir devlet faaliyetidir. Dış denetim, meclis adına yapılmaktadır. Fakat denetimin planlanması, uygulanması ve meclise sunulması konularında bağımsızdır. Dış denetim anayasal statüye sahip bir görev ve yetkiyi ifade etmektedir. Bunu yerine getiren kişilerin

anayasal ve yasal teminatları bulunmaktadır. Ve tüm bu özelliklerinin temelinde dış denetimin mali ve idari bağımsızlığı bulunmaktadır (Özekicioğlu, 2017: 604).

Denetimin harcama öncesi ve sonrası yapılması denetim etkinliği açısından önem taşımaktadır. Bu noktada Kıta Avrupası ve Anglo-Sakson geleneklerinden bahsetmekte fayda bulunmaktadır.

Merkeziyetçi bir yapının olduğu Kıta Avrupası sistemlerinde mevzuata uygunluğun denetlenmesi açısından ön mali kontrole büyük önem verilmektedir. Meclis adına denetimde bulunan dış denetim birimleriyse genelde yüksek mahkeme niteliği taşımaktadır. Ancak hukuka uygunluğun ön planda tutulduğu bu anlayışta performans denetimine gereken önem verilmemektedir. Ve bunlarla beraber bütçe görüşmeleri sırasında bütçe gerçekleşmelerinden ziyade gelecek yıl bütçeleri üzerine yoğunlaşan tartışmalar görülmektedir (Demirbaş ve Çetinkaya, 2018: 97).

Bireysel işlem sorumluluğu odaklı olan Kıta Avrupası yaklaşımın aksine Angko-Sakson geleneğinde kurumsal sorumluluk ön plandadır. Bu sebeple yapılan iç kontroller yalnızca mali işlere değil, idari işlere de yönelmiş durumdadır. Anglo-Sakson gelenekte bütçe denetimi adem-i merkeziyetçi bir yapıdadır. Kamu idaresi bünyesinde bulunan iç denetçiler, bağımsız bir şekilde denetleme görevlerini yerine getirmektedir. Yasama adına denetleme görevini yerine getiren dış denetim birimi, Genel Denetçi (Auditor General) sıfatlı bir başkana bağlı olarak çalışmaktadır. Bu birim, kamu idarelerinin verimli, etkin ve tutumlu çalışmasına yönelik denetim kriterlerine göre denetim yapmaktadır. Amerika, İngiltere, İrlanda ve Danimarka'da görülen bu dış denetim tipine "*ofis tipi dış denetim kurumları*" denilmektedir. Bu kurumların Kıta Avrupası yaklaşımında olduğu gibi yargılama ve yaptırım gücü olmadığı için performans denetimine daha fazla önem verildiği söylenebilir (Demirbaş ve Çetinkaya, 2018: 101).

Sayıştay, hem 1982 Anayasası'nda hem de 5018 sayılı Kanunda Kıta Avrupası modeline dayanan bir mekanizma içinde, merkezi yönetim bütçesine dahil olan kamu kurum ve kuruluşlarının hesap ve işlemlerini TBMM adına denetlemek ve de sorumluların kanuna aykırı işlemleri hakkında yargılama yaparak kesin hükme bağlamakla yetkilendirilmiş anayasal ve özerk bir kurumdur. Bu nitelikleri 2010 yılında yürürlüğe giren 6085 Sayılı yeni Sayıştay Kanununda da korunmuştur. Aynı zamanda denetleme yetkisi genişletilmiştir; daha önce Başbakanlık Denetleme Kurumu tarafından denetlenmekte olan KİT'ler Sayıştay'ın denetim alanına girmiştir. Bu kanun ile Sayıştay'ın görev alanı yanında denetim türleri de genişletilerek performans denetimi yapmasının yolu açılmıştır (Özekicioğlu, 2017: 603).

6085 sayılı Kanun ve 5018 sayılı Kanunun ortaya koyduğu anlayış neticesinde Maliye Bakanlığı ve Sayıştay'ın harcama öncesi kontrol yetkileri sonlandırılarak, ön mali kontroller kurum içi birimlere devredilmiştir. İç denetim yetkisi, Maliye Bakanlığı İç Denetim Koordinasyon Kurulu tarafından atanan iç denetçilere devredilmiştir. Ayrıca kamu kurumları arasındaki muhasebe uygulamaları farklılıkları giderilmiş, 5018 Sayılı Kanunun sahip olduğu yetkiye dayanılarak "*Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği*" hazırlanarak 02.12.2014 tarihinde yürürlüğe girmiştir.

Yapılan değişikliklerle Sayıştay'ın sadece dış denetimden sorumlu kurum haline getirilerek yapılan denetimlerin niteliğinin arttırılması amaçlanmıştır.

Sayıştay tarafından hazırlanan denetim raporlarının TBMM'ye sunulması ve kamuoyuna açıklanması zorunlu tutularak mali yönetiminde şeffaflığın sağlanmasına yönelik önemli bir adım atılmıştır.

5018 Sayılı Kanun, şeffaflığın ve hesap verebilirliğin gerçekleştirilebilmesi için, yönetici ve idarecilerin yetki ve sorumluluklarını açık olarak tanımlamıştır. Ayrıca ön mali kontrol ve iç denetim ile dış denetim kavramları detaylı olarak düzenlenerek bu noktadaki karışıklıklara bir son vermiştir (Özekicioğlu, 2017: 608).

6085 Sayılı Kanun, Sayıştay'ın dış denetim odaklı uzmanlaşmasının önünü açarak, uluslararası denetim standartlarına uyum, denetim raporlarını meclise sunma ve kamuoyuna açıklama yapma zorunluluğu ile tüm kamu kurum ve idareleri için tek yüksek denetim organı olma niteliklerini getirmiştir. 832 Sayılı Sayıştay Kanunu'nda yargılama işlevi birincil öneme sahipken, 6085 Sayılı Kanun denetim yapma ve standartlara uygun raporlama yapma fonksiyonunu ön plana çıkartmıştır. 832 Sayılı Kanun, uygunluk denetimi yapılmasını ve 1996 sonrasında da VET (Verimlilik, Etkinlik, Tutumluluk) denetimi yapılmasına imkan tanırken, 6085 Sayılı Kanun mali denetim ve performans denetimi gibi modern denetim kriterleri ve yöntemleri getirmiştir. Bunun yanında uygunluk denetimi ve yargılama fonksiyonu da korunmuştur (Özekicioğlu, 2017: 609-610).

3.2.2.11. Sayıştay'ın Bağımsız Mali Kurum Olma Niteliği

Mali disiplini tesis etmek noktasında yararlanılan mali yönetişim araçlarından biri bağımsız mali kurumlardır. Bu kurumların niteliği bulunduğu ülkenin sosyo-ekonomik koşullarına göre değişmektedir. Maliye politikaları üzerindeki etki düzeyleri de buna bağlı olarak değişim göstermektedir. Ancak IMF'nin ve bu konuda yapılan çalışmaların ortaya koyduğu bazı ortak özellikler bulunmaktadır.

IMF (2013), maliye politikalarının bağımsız olarak analiz edilmesi ve makroekonomik hedefler ile gerçekleştirilen performansların karşılaştırılması yetkisiyle donatılmış; kısa ve orta vadede makroekonomik istikrarı sağlayıcı politika hedefleri belirlemekle görevli kuruluşları "*bağımsız mali kurum*" olarak tanımlamıştır.

Hükümetler mali yıl içinde ve sonunda mali istatistikler ve mali raporlar sunarak halkı ve piyasa aktörlerini bilgilendirmektedir. Ancak yapılan bu değerlendirme ve ölçümlerin tek taraflı yapılması, olması gerekenden iyimser tahminler yapılma olasılığını beraberinde getirmektedir. Bu sebeple, yapılan tahmin ve ölçümlerin gerçeklere uygun olup olmadığının saptanmasında bağımsız bir kuruma ihtiyaç duyulmaktadır. Bunların yanı sıra bir bağımsız mali kurumun (BKM) maliye politikası uygulamalarının değerlendirmesini sunarak hükümete tavsiyelerde bulunması gerekliliğinin altı çizilmektedir.

Bir BMK hukuki statüsüne bağlı olarak üç farlı şekilde kurumsallaşabilir:

- Hükümetten ve meclisten bağımsız bir şekilde özerk yapıda olabilir.
- Bağımsızlığı hususunda hukuki güvence verilerek meclise ya da hükümete bağlı olarak çalışabilir.
- Bağımsız merkez bankaları, denetleyici kurumlar ya da istatistik kurumlarıyla beraber çalışabilir.

Bu bilgiler ışığında Sayıştay'ın yerine getirdiği denetleme faaliyetlerinin bir BMK faaliyeti olup olmadığı ortaya koyulabilir. Öncelikle Sayıştay tarafından yürütülen denetimlerin genel amacı, *2017 Yılı Faaliyet Genel Değerlendirme Raporu'nda* şu şekilde ifade edilmiştir:

> *"Sayıştay tarafından yürütülen denetimlerin amacı; bütçe hakkının gereği olarak kamu idarelerinin faaliyet sonuçları hakkında Türkiye Büyük Millet Meclisine ve kamuoyuna güvenilir ve yeterli bilgi sunulması, kamu mali yönetiminin hukuka uygun olarak yürütülmesi ve kamu kaynaklarının korunması, kamu idarelerinin performansının değerlendirilmesi, hesap verme sorumluluğu ile mali saydamlığın yerleştirilmesi ve yaygınlaştırılmasıdır. Sayıştay, bu amaçlar doğrultusunda kamu idarelerinin mali faaliyet, karar ve işlemlerini hesap verme sorumluluğu çerçevesinde denetleyerek sonuçları hakkında Türkiye Büyük Millet Meclisine doğru, yeterli, zamanlı bilgi ve raporlar sunar."*

6085 sayılı Kanuna göre Sayıştay yapılan denetimler sonucunda şu raporları hazırlayıp sunmaktadır; *Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporu* (md.38) ; *Faaliyet Genel Değerlendirme Raporu* (md.39); *Mali İstatistikleri Değerlendirme Raporu* (md.40); *Genel Uygunluk Bildirimi* (md.41) ve diğer maddelerde öngörülenler dışında kalan raporlardır (md.42).

Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporu: Kamu idarelerine yapılan düzenlilik ve performans denetimlerinin ardından denetim grup başkanlıklarınca hazırlanan denetim raporları, idareler itibariyle birleştirilerek bir örneği Sayıştay Başkanlığı tarafından ilgili kamu idaresine gönderilmektedir. Daireler tarafından görüş bildirilen denetim raporları ve Sayıştayca mali konularda belirtilmesi uygun görülen diğer hususları da içeren Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporu hazırlanır ve Rapor Değerlendirme Kurulunun görüşü alınır. Dış denetim genel değerlendirme raporu ile Kurulca görüş bildirilen kamu idarelerine ilişkin denetim raporları Sayıştay Başkanınca genel uygunluk bildirimi ile birlikte Türkiye Büyük Millet Meclisine sunulur (6085 sayılı Kanun 38. md.).

Faaliyet Genel Değerlendirme Raporu: Kamu idareleri tarafından Sayıştay'a gönderilen idare faaliyet raporları, Maliye Bakanlığı tarafından Sayıştay'a gönderilen Genel Faaliyet Raporu ve İçişleri Bakanlığı tarafından Sayıştay'a gönderilen Mahalli İdareler Genel Faaliyet Raporunun değerlendirme sonuçları dikkate alınarak hazırlanmaktadır. Yapılan bu denetlemelerin dayanağı, 5018 sayılı KMYKK, 6085 sayılı Sayıştay Kanunu, Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik, Sayıştay Denetim Yönetmeliği ve Sayıştay denetim ve değerlendirme rehberleridir (https://www.sayistay.gov.tr/tr/?p=2veCategoryId=98 Erişim: 06.05.2019).

Kamu İdarelerince Hazırlanacak Faaliyet Raporları Hakkında Yönetmelik'te Genel faaliyet raporunun kapsamı şu şekilde sıralanmıştır:

"MADDE 15 – (1) Genel faaliyet raporunda;

a) Merkezi yönetim bütçesi gelir ve gider hedefleri ve gerçekleşmeleri ile meydana gelen sapmaları nedenleri,

b) Kamu borç yönetimi raporu kapsamında borç stokundaki gelişmeler ve borçlanmaya ilişkin diğer bilgiler,

c) Yıl sonundaki varlık ve yükümlülüklerin durumunu gösterir cetvel ile bunlara ilişkin bilgiler,

ç) Ödenek aktarmaları ve diğer ödenek işlemlerini gösteren cetvel,

d) Bütçenin uygulamasına ilişkin olarak Bakanlık tarafından yapılan faaliyetler,

e) İdarelerin stratejik planlama ve performans esaslı bütçeleme uygulamaları hakkında genel değerlendirmeler,

f) Mahalli idarelerin malî yapılarına ilişkin genel değerlendirmeler,

g) Bütçeden yardım alan dernek, vakıf, birlik, kurum, kuruluş, sandık ve benzeri teşekküllerin faaliyetlerine ilişkin değerlendirmeler,

ğ) Bakanlıkça gerekli görülen diğer bilgiler, yer alır."

Mali İstatistikleri Değerlendirme Raporu: Maliye Bakanlığı tarafından yayımlanan bir yıla ait mali istatistikler, hazırlanma, yayımlanma, doğruluk, güvenilirlik ve standartlara uygunluk bakımından değerlendirilmektedir.

Genel Uygunluk Bildirimi: Uygunluk değerlendirmesinde kesin hesap kanunu teklifinde yer alan merkezi yönetim bütçe kanunu uygulama sonuçları, kamu idare hesapları esas alınarak saptanan sonuçlarla karşılaştırılmaktadır. Bu karşılaştırmada bunların uygunluk derecesiyle birlikte kamu idare hesaplarını oluşturan mali rapor ve tablolar ile kesin hesap kanunu teklifi ekinde yer alan cetvel ve belgelerin güvenilirliği ve doğruluğu da değerlendirilmektedir.

Sayıştay'ın yıllık olarak hazırladığı ve meclise sunup kamuoyu ile paylaştığı bu raporların özellikleri ve kendisine tanınmış yetki ve sorumluluklar değerlendirilecek olursa, Sayıştay'ın yerine getirdiği denetleme faaliyetlerinin bağımsız mali kurum olma niteliği taşımadığı görülecektir. Çünkü TBMM adına yaptığı düzenlilik ve performans denetimleri yalnızca *ex-post* denetimler olma niteliği göstermektedir. Burada kastedilen ön mali kontrolden ziyade, bütçe öncesinde bağımsız bir bütçe tahmininde bulunmamasıdır. Ayrıca sürdürülen maliye politikaları üzerinde Sayıştay'ın herhangi bir etkisi yoktur. Maliye politikası araçlarının kullanım düzeylerine ve niteliklerine dair tüm karar ve değerlendirmeler yasama ve yürütme erklerine ait bulunmaktadır.

Literatürde, yüksek denetleme kurumlarının yaptığı denetimin muhasebe denetiminin ötesine geçmesi, BMK olma niteliğine yaklaşma olarak görülmektedir (Ünlükaplan, 2011). Sayıştay, muhasebe ve hukuki uygunluk denetimlerini kapsayan düzenlilik denetimin ötesinde kamu idarelerinin performans göstergeleri üzerinde de bir denetim yapmaktadır Ancak Sayıştay, yaptığı denetimler sonucunda makro ölçekli analizler ve politika tahlilleri yapmamakta, yalnızca ilgili kurumların harcama ve performans çıktılarına yönelik saptamalarda bulunmaktadır.

Bir yüksek denetleme kurumu olarak Sayıştay'ın yerine getirdiği faaliyetlerin demokratik hesap verebilirliğe ve mali şeffaflığa çok büyük katkıları bulunmaktadır. Mali yönetim mevzuatına, muhasebe standartlarına ve performans planlarına uygunluğun denetlenerek kamuoyu ile paylaşılması öncelikle kurumsal bir tedbiri beraberinde getirecektir. Bu sayede harcamacı birimlerin etkinliği ön planda tutarak hareket etmesi beklenmektedir. Ayrıca kamu zararının oluştuğu ve ödenek aşımının yaşandığının tespit edilmesi halinde hesap yargılamasına gidilerek kamu zararının tazmin edilmesi mümkündür (5018 sayılı Kanun md. 70-71). Tüm bunlar kamu mali yönetiminde etkinliğin sağlanması açısından önem arz etmektedir. Ancak vurgulanması

gereken nokta, Sayıştay'ın sorumluluk ve yetkilerinin, belirlenmiş politikalar sonucunda oluşan bütçe gerçekleşmelerinin denetlenmesinden ibaret olduğu ve alternatif maliye politikalarının oluşturulması noktasında bir yetkisinin bulunmadığıdır.

5018 sayılı Kanunla beraber uygulamaya geçilen "*Performans Esaslı Bütçeleme Sistemi*" kamu idarelerinin orta ve uzun vadeli amaç ve hedefleri ile göstergelerini stratejik planlarında ortaya koymalarını zorumlu hale getirmiştir. Buna ilaveten kamu idarelerinin, performans programları aracılığıyla bütçelerini yıllık performans hedefleri ile ilişkilendirerek hazırlaması öngörülmektedir. Yılsonunda bütçenin uygulanması ile kamu idarelerinin faaliyet raporu aracılığıyla performanslarını yine ilgili hedef ve göstergelerle ilişkilendirerek raporlaması gerekmektedir.

Bahsedilen üç doküman; stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporu, performans esaslı bütçeleme sisteminin temelini oluşturmaktadır. İdareler bu belgeleri hazırlayarak hedeflerini, faaliyetlerini ve performanslarını kamuoyuna ve Türkiye Büyük Millet Meclisine sunmaktadır. Bu mekanizma ile saydam ve hesap verebilir bir mali yönetim sistemi oluşturulması hedeflenmektedir (Performans Denetimi Rehberi, 2014). Tanımdan da anlaşılacağı üzere performans denetiminin temelini idarelerin üreteceği performans bilgisi oluşturmaktadır. İdarelerin performans bilgisinin incelenmesi sonucu kurumsal performans hakkında ortaya çıkan bulgular performans denetimi aracılığıyla raporlanmaktadır.

Sayıştay'ın görev ve yetkilerinin dış denetimden ibaret olduğu 6085 sayılı Sayıştay Kanunun 35.maddesinde yerindelik denetimi yapılamayacağı ve idarenin takdir yetkisini sınırlayacak ya da ortadan kaldıracak bir karar alınamayacağı şeklinde belirtilmiştir (Performans Denetimi Rehberi, 2014: 6).

Performans denetimi yapılması esnasında Sayıştay tarafından kabul edilmiş üç temel hedef bulunmaktadır (Performans Denetimi Rehberi, 2014: 6):

> *"- Kamu mali yönetiminde hesap verebilirliğin ve saydamlığın sağlanmasını temin etmek üzere kamu idarelerinin, 5018 sayılı Kanuna uygun olarak performans bilgilerini faaliyet raporlarında göstermelerini sağlamak,*
>
> *-Raporlanan bilgilerin yararlılığına ve kalitesine katkıda bulunmak,*
>
> *- Kamu idarelerinin performans hedefleri ve göstergeleri açısından kaydettikleri ilerlemeyi izlemek ve raporlamak üzere hazırladıkları faaliyet raporlarında yer alan bilginin doğruluğu konusunda TBMM'ye ve kamuoyuna bilgi vermek."*

Performans denetiminin uygulama aşaması ise dört temel süreçten oluşmaktadır (Performans Denetimi Rehberi, 2014: 17):

> *"- Stratejik planın değerlendirilmesi,*

- Performans programının değerlendirilmesi,

- Faaliyet sonuçlarının ölçülmesi ve değerlendirilmesi,

- Faaliyet raporlarının değerlendirilmesi"

Ancak Performans Denetim Rehberi'nde, yapılan denetim değerlendirmelerinin bulgulara özgü olması gerektiğinin altı çizilmiştir (Performans Denetimi Rehberi, 2014: 41). Yani kamu idarelerinin mali duruşlarıyla ilgili olarak herhangi bir normatif öneride bulunulması söz konusu değildir.

Sayıştay tarafından yapılan nesnel değerlendirmeler seçmenlerin bilgilenmesini sağlayarak asil-vekil ilişkisinin ve bunun sonucunda ortaya çıkan asimetrik bilgi sorununum azaltılmasına katkı sağlamaktadır. Bu noktada dış denetimin temel gereğini yerine getirmektedir.

Denetleme görevlilerinin haklarının anayasal ve yasal teminatlarının bulunması ve yasama ile yürütmeden bağımsız hareket edebilmeleri BMK'lerden beklenen bir hareket kabiliyeti sağlamaktadır. Özellikle Sayıştay yönetiminde yer alan üst kademe yöneticilerin görev sürelerinin sınırsız olması ve kendi istekleri dışında emekliye ayrılmalarının önüne geçilmesi büyük önem taşımaktadır. Ancak sayılan tüm bu olumlu katkıların Sayıştay'ı bir yüksek denetleme kurumu olmanın ötesine taşımadığı belirtilmelidir. Çünkü BMK'lerden sağlanması beklenen asli işlevlerden olan kısa ve orta vadeli hedefler belirleyerek, maliye politikalarının oluşturulması ve bunların analiz edilmesi işlevlerini yerine getirmemektedir.

Tablo 3.1.

Avrupa Birliği Ülkelerinde Bulunan Bağımsız Mali Otoriteler

OECD Ülkesi	Kurum Adı
Avusturya	1- Mali Danışma Konseyi *(Fiscal Advisory Council (FISK))*
	2- Meclis Bütçe Ofisi (*Parliamentary Budget Office (PBO))*
Belçika	Yüksek Mali Konsey *(High Council of Finance (HRF/CSF))*
Çekya	Çek Mali Konseyi *(Czech Fiscal Council (CFC))*
Danimarka	Danimarka Ekonomi Konseyi *(Danish Economic Council)*
Estonya	Estonya Mali Konseyi *(Fiscal Council of Estonia)*
Finlandiya	1- Finlandiya Ulusal Denetim Ofisi *(Independent Monitoring and Evaluation of Fiscal Policy Function - National Audit Office of Finland)*
	2- Finlandiya Ekonomi Politikaları Konseyi *(Finnish Economic Policy Council (EPC))*
Fransa	Kamu Maliyesi Yüksek Konseyi *(High Council of Public Finance (HCFP))*
Almanya	İstikrar Konseyi Bağımsız Danışma Kurulu *(Independent Advisory Board to the Stability Council)*
Yunanistan	1- Meclis Bütçe Ofisi *(Parliamentary Budget Office)*
	2- Helen Mali Konseyi *(Hellenic Fiscal Council)*
Macaristan	Mali Konsey *(Fiscal Council)*
İrlanda	1- İrlanda Mali Danışma Konseyi (Irish Fiscal Advisory Council (IFAC))
	2- Oireachtas Parlamento Bütçe Ofisi *(Oireachtas Parliamentary Budget Office (PBO))*
İtalya	Meclis Bütçe Ofisi *(Parliamentary Budget Office (PBO))*
Letonya	Mali Disiplin Konseyi (Fiscal Discipline Council)
Litvanya	Bütçe Politikaları İzleme Birimi – Litvanya Ulusal Denetleme Ofisi *(Budget Policy Monitoring Department – National Audit Office of Lithuania (BPMD))*
Lüksemburg	Kamu Maliyesi Ulusal Konseyi (*National Council of Public Finances (CNFP))*
Hollanda	Hollanda Ekonomi Politikaları Analiz Bürosu (*Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis (CPB))*
Portekiz	Portekiz Kamu Maliyesi Konseyi *(Portuguese Public Finance Council (CFP))*
Slovak Cumhuriyeti	Bütçe Sorumluluk Konseyi (Council for Budget Responsibility (CBR))
Slovenya	Slovenya Mali Konseyi (*Slovenian Fiscal Council))*
İspanya	*Mali Sorumluluk Bağımsız Otoritesi* (Independent Authority of Fiscal Responsibility (AIReF))*
İsveç	İsveç Mali Politikalar Konseyi (*Swedish Fiscal Policy Council (FPC))*
Birleşik Krallık	*1- Bütçe Sorumluluğu Ofisi (Office for Budget Responsibility (OBR))*
	2- İskoç Mali Komisyonu (Scottish Fiscal Commission (SFC))

Kaynak: OECD, 2019

Tablo 3.2.

Bağımsız Mali Otoritelerin Yasal Statüsü

ÜLKE ADI	ANAYASAL	YASAL	DİĞER MEVZUAT	KURULUŞ YILI
Avusturya MDK		✓		1970
Avusturya MBO			✓	2012
Belçika		✓		1936
Çekya		✓		2018
Danimarka		✓		1962
Estonya		✓		2014
Finlandiya FUDO		✓		2013
Finlandiya FEPK		✓		2014
Fransa		✓		2013
Almanya		✓		2013
Yunanistan MBO		✓		2011
Yunanistan HMK		✓		2015
Macaristan	✓			2011
İrlanda İMDK		✓		2011
İrlanda OPBO		✓		2017
İtalya	✓			2014
Letonya		✓		2014
Litvanya	✓			2015
Lüksemburg		✓		2014
Hollanda		✓		1945
Portekiz		✓		2012
Slovak Cumhuriyeti	✓			2012
Slovenya		✓		2017
İspanya		✓		2014
İsveç		✓		2007
Birleşik Krallık BSO		✓		2010
Birleşik Krallık İMK		✓		2014

Kaynak: OECD, 2019

Günümüzde 28 Avrupa Birliği üyesi ülke bulunmaktadır (European Union, 2019). Tablo 3.1'de görüldüğü üzere üye ülkelerden 23'ünde OECD tarafından bağımsız mali otorite olarak tanımlanan toplamda 27 otorite bulunmaktadır. Bunlardan 16'sı mali konsey olarak kurulmuşken diğerleri ofis, komisyon ya da büro şeklinde adlandırılmıştır.

Tablo 3.2'ye göre İtalya *Meclis Bütçe Ofisi*, Macaristan *Mali Konseyi*, Litvanya *Ulusal Denetleme Ofisi*'ne bağlı olarak faaliyet gösteren Litvanya *Bütçe Politikaları İzleme Birimi* ile Slovak Cumhuriyeti *Bütçe Sorumluluk Konseyi* anayasal dayanağa sahip iken Avusturya *Meclis Bütçe Ofisi* ikincil mevzuatta kendine yer bulmuştur. Diğer 22 bağımsız mali otorite ise yasal dayanağa sahiptir.

Bağımsız mali otoritelerin anayasal ve yasal dayanağa sahip olması onların yürütme organına karşı işlevsel bağımsızlığını korumasını ve daha sürdürülebilir bir kurumsal işleyişe sahip olmasını sağlayacaktır. Ayrıca ülkelerin bütçe performansları ve maliye politikaları hakkında değerlendirme ve tahmin sunması bağımsız kurumlara karşı olumlu bir tavır sergilediğini göstermektedir. Bu açıdan Avrupa Birliği ülkeleri genelinde bağımsız mali otoritelerin birincil mevzuata dayandırılmış olması mali yönetişim anlayışına uygun hareket ettiklerini ortaya koymaktadır.

Tablo 3.3

Avrupa Birliği Ülkelerinde Bağımsız Mali Otoritelerin İşlevleri

Ülke Adı	Uzun Vadeli Mali Sürdürülebilirlik Üzerine Analiz Yapılması	Makroekonomik ya da Mali Tahmin Üzerindeki İşlevleri	Mali Kural Uygulamalarının İzlenmesi Üzerindeki İşlevleri	Bütçe Analizinde Yasama Organının Doğrudan Desteklenmesi	Politika Maliyetlemesindeki Rolü	Seçim Platformlarında Maliyetlendirme Rolü	Normatif Tavsiyelerde Bulunulması
Avusturya MDK	✓	□	✓				✓
Avusturya MBO	✓	-	-	✓	✓		⊙
Belçika	✓	-	✓	-			✓
Çekya	✓	□	✓				⊙
Danimarka	✓	□	✓				
Estonya	-	-	✓				
Finlandiya FUDO	✓	□	✓				
Finlandiya FEPK	✓	□	✓				
Fransa	-	□	✓				
Almanya	-	□	✓				⊙
Yunanistan MBO	-	□	✓	✓			✓
Yunanistan HMK	⊙	□	✓				✓
Macaristan	-	□	✓				✓
İrlanda İMDK	-	□	✓				⊙
İrlanda OPBO	-	-		✓	✓		
İtalya	✓	□	✓	✓	✓		
Letonya	⊙	□	✓				
Litvanya	✓	□	✓				
Lüksemburg	✓	□	✓				
Hollanda	✓	✓		✓	✓	✓	
Portekiz	✓	□	✓				
Slovak Cumhuriyeti	✓	-	✓		✓		
Slovenya	-	-	✓				
İspanya	✓	□	✓				⊙
İsveç	✓	□	✓				✓
Birleşik Krallık BSO	✓	✓	✓		✓		
Birleşik Krallık İMK	-	✓			✓		

Kaynak: OECD, 2019

✓ **= Evet** □ **= Alternatif tahminler hazırlar**
■ **= Sadece tahminleri değerlendirir** ⊙ **= Diğer**

Tablo 3.3'te bağımsız mali otoritelerin sahip olduğu işlevlere bakıldığında özellikle mali kuralların izlenmesi konusunda büyük bir uzlaşıya sahip olunduğu görülmektedir. 27 kurumdan 22'si bu işlevi yerine getirmektedir. Bu durum mali yönetişim araçları arasındaki tamamlayıcılığın ülke uygulamalarında önem taşıdığını göstermektedir. Kamu mali yönetimlerinde bağımsız otoritelere söz hakkı tanıyan ülkeler aynı zamanda mali kural uygulamalarıyla mali disiplini tesis etmeye çalışmaktadır.

Uzun vadeli mali sürdürülebilirlik üzerinde analiz yapılması konusunda ise görece bir azalma söz konusudur. 27 kurumdan 16'sı mali sürdürülebilirlik konusunda bir değerlendirme yaparak kamuoyuna sunma imkanına sahiptir. Bunlardan sadece 6 tanesinin maliye politikaları hakkında normatif tavsiyelerde bulunma işlevine sahip olduğu göz önüne alındığında ilgili kurumların ekonometrik verileri yorumlayarak hükümetlere yardımcı olma misyonu yüklendiği söylenebilir.

Tablo 3.4.

Bağımsız Mali Otoritelerde Liderlerin Bağımsızlığı

	Liderin Bağımsızlığı				**İşlevsel Bağımsızlık**					**Mali Bağımsızlık**	
Ülke Adı	**Liyakata dayalı lider ataması**	**Liderlik süresinin açıkça tanımlanmış olması**	**Görev süresi**	**Süre yenilenmesi**	**Görev süresi kaç kere yenilenebilir?**	**Liderin görevden ayrılması için açıkça tanımlanmış kriterler**	**Liderin personel alımında kontrol sahibi olması**	**Kendi çalışma programını yetkisi dahilinde belirleyebilme**	**Kendi inisiyatifinde analiz yapabilme**	**Ayrı bir bütçesi var**	**Çok yıllı bütçe taahhütleri vardır**
Avusturya MDK	✓	✓	6	✓	Sınır belirlenmemiş	✓	✓	✓	✓	✓	✓
Avusturya MBO	✓	✓	5	✓	Sınır belirlenmemiş	✓	✓	O	O	✓	⊙
BBelçika	✓	✓	5	✓	Sınır belirtilmemiş	O	⊙	✓	✓	O	⊙
Çekya	✓	✓	6	✓	1	O	⊙	✓	✓	O	O
Danimarka	✓	✓	6 yıla kadar	✓	Sınır belirlenmemiş	O	O	✓	✓	O	O
Estonya	✓	✓	5	✓	Sınır belirtilmemiş	✓	✓	✓	✓	✓	O
Finlandiya FUDO	✓	✓	Daimi	✓	n/a	✓	✓	✓	✓	O	O
Finlandiya FEPK	✓	✓	5	✓	Sınır belirlenmemiş	✓	O	✓	✓	O	O
Fransa	✓	✓	5		1	✓	✓	✓	✓	O	O
Almanya	✓	✓	5	✓	Sınır belirlenmemiş	O	⊙	✓	✓	O	O
Yunanistan MBO	✓	✓	5	⊙	1	✓	✓	O	O	✓	O
Yunanistan HMK	✓	✓	5	✓	Hiç	O	✓	✓	✓	✓	✓
Macaristan	✓	✓	6	✓	Sınır belirlenmemiş	O	⊙	✓	✓	O	O
İrlanda İMDK	✓	✓	4	O	1	✓	⊙	✓	✓	O	O
İrlanda OPBO	✓	✓	5	✓	Sınır belirlenmemiş	✓	✓	✓	✓	O	O
İtalya	✓	✓	6	✓	Hiç	✓	⊙	✓	✓	O	✓
Letonya	✓	✓	6	✓	1	✓	✓	✓	✓	O	⊙
Litvanya	✓	✓	5	O	1	✓	✓	✓	✓	O	⊙
Lüksemburg	✓	✓	4	✓	Sınır belirlenmemiş	✓	✓	✓	✓	✓	O
Hollanda	✓	✓	7	✓	1	✓	✓	✓	✓	✓	O
PPortekiz	✓	✓	7	✓	1	O	⊙	✓	✓	✓	O
Slovak Cumhuriyeti	✓	✓	7	✓	Hiç	✓	✓	✓	✓	✓	O
Slovenya	✓	✓	5	⊙	1	✓	✓	✓	✓	✓	⊙
İspanya	✓	✓	6	O	Hiç	✓	✓	✓	✓	O	⊙
İsveç	✓	✓	3	✓	1	✓	✓	✓	✓	✓	⊙
Birleşik Krallık BSO	✓	✓	5	O	1	✓	✓	✓	✓	O	O
Birleşik Krallık İMK	✓	✓	4	⊙	1	O	✓	✓	✓	✓	O

Kaynak: OECD, 2019

O = Hayır ✓ = Evet ⊙= Diğer

Maliye politikalarında ve bütçe sürecinde etkinliğe ulaşmak amacıyla yardımına başvurulan bağımsız mali otoritelerin, gerekli teknik ve teorik yeterliliğe sahip kişilerce yönetiliyor olması önem taşımaktadır. Tablo 3.4'e bakıldığında tüm kurumlarda atamaların liyakata dayalı olarak yapıldığı görülmektedir. Bu durum bağımsız mali otoritelere karşı güvenin tesis edilmesinde önem taşımaktadır.

Bağımsız mali otoritelerin bağımsızlığını ortaya koyan koyan en önemli gösterge bu kurumların başında bulunan liderlere tanınan bağımsızlık alanıdır. Gerek görev başında bulundukları sürenin hükümetlerin görev süresinden daha uzun olması gerekse de kurum içi yönetim yetkilerinin geniş olması bu durumu sağlamaya yardımcı olacaktır.

Tablo 3.4'te görüldüğü üzere kurum liderlerinin kendi çalışma programlarını belirleyerek bağımsız analiz yapabilmesi için 25 kurumda gerekli düzenlemeler yapılmıştır. Ancak bunlardan yalnızca 11 tanesinin ayrı bir büçesi olması ve orta vadeli bir bütçeye sahip olmamaları mali bağımsızlığı tehlikeye düşüren bir durumdur. Kurumsal yapının daha fazla özerkleşebilmesi için mali yönetimlerinde de bir özerkliğe sahip olmaları gerektiği vurgulanmalıdır.

3.2.3. Orta Vadeli Bütçesel Çerçeve

Hükümetlerin hazırladığı bütçelerin en önemli işlevleri arasında kamu kaynaklarının yönetimi ve kontrolü ile bu kaynakların gelecekteki tahsisi için planlama yapılması bulunmaktadır. Kamu mali yönetiminde bütünlüğün olması, bir ülkenin küresel dünyada rekabet edebilirliğini ile yabancı yatırımcıları çekebilme kabiliyetini arttırmayı ve borçlanma maliyetlerinin temel kamu maliyesi faaliyetlerinin kalitesini olumsuz yönde etkilemeyecek şekilde olmasını amaçlamaktadır (Ladipo vd., 2009).

Kamu mali yönetimi, kamu kaynaklarını "*bütçelemek*" üzerine kurulu bir anlayıştır (Lagarde, 2013: vii). İktisat, politika, kamu yönetimi, hukuk ve muhasebe dallarının ortak bir paydada buluştuğu bu alan zaman geçtikçe yeni fikirlerle dönüşüme uğramıştır. Özellikle 1980'li yılların ardından daha planlı bütçe politikalarının yürütülmesi önem kazamış ve orta vadeli bütçe anlayışına geçilmiştir (Lagarde, 2013: vii). Uluslararası kuruluşlar da bu yöndeki adımları desteklemiştir. Dünya Bankası tarafından, makro disiplinin sağlanması ve kaynakların etkin, verimli ve ekonomik kullanımının tesis edilebilmesi için "*orta vadeli harcama sistemi*" (Medium Term

Expenditure Framework) olarak adlandırılan, genellikle üç ya da beş yıllık olarak hazırlanan bir kamu kaynak kullanım sistemi geliştirilmiştir (Ergen, 2007: 302; Yılmaz, 1999: 2-3). Aynı şekilde OECD de kamu harcamalarında etkinliğin sağlanması adına çok yıllı bütçelemenin önemini vurgulayarak, saydam bir bütçe yapısının ve modern bütçe yönetim uygulamalarının gerekliliğini vurgulamaktadır. Bu sebeple OECD ülkelerinde bütçelerin orta vadeli bir perspektifle hazırlandığı görülmektedir (Ergen, 2007: 302; DPT, 2005: 11; Keating, 2001: 152).

Hükümet tarafından yayımlanan ve gelecek üç yıla ilişkin gelir ve gider tahminleri, kamu borç ve bütçe açığı rakamları ile kamu idarelerinin ödenek teklif tavanlarının yer aldığı *"Orta Vadeli Mali Plan'da yer alan toplam harcama tahminlerinin, temel fonksiyon ve stratejik alanlara bölünmesiyle bunların temel ekonomik sınıflandırma bazında gelir tahminleriyle desteklenmesinden oluşan belgeye ise Orta Vadeli Bütçe Çerçevesi (OVBÇ)"* denilmektedir (Demirbaş, 2006: 48).

Cangiano vd. (2013: 15), kamu mali yönetiminde son yirmi yılda yaşanan başlıca değişiklikleri mali sorumluluk yasaları, mali kurallar, orta vadeli bütçe çerçeveleri, mali konseyler, yeni mali risk yönetimi teknikleri ve performans bütçelemesi başlıklarıyla sıralamıştır. Bunlardan biri olan orta vadeli bütçesel çerçeveler, kaynakların stratejik önceliklere göre tahsis edilmesi noktasında önem arz etmektedir. Böyle bir yaklaşım maliyetlerin orta vadeli olarak değerlendirilmesini ve hangi programların desteklenmesi gerektiği ve bu desteğin kapsamı hakkında bilinçli karar verilmesini sağlamaktadır. Aynı zamanda sağlam bir orta vadeli harcama çerçevesi çok yıllı bütçelemeyi desteklemektedir.

Çok yıllı bütçeleme, yıllık bütçelerin birden çok yılı kapsayacak şekilde orta vadeli bir bakış açısıyla sunulduğu bütçe tahminlerini ifade etmektedir (Ergen, 2007: 307; Arın, 1999: 41-42). Bu noktada OECD'nin çok yıllı bütçeleme ve orta vadeli bütçesel çerçevenin faydaları ile ilgili ifadeleri oldukça önemlidir (OECD, 2015: 6):

i. Orta vadeli bütçesel çerçeveler ana harcama kategorileri için sınırlar belirleyerek orta vadeli ufuk yaratmaktadır.
ii. Hükümet tarafından kabul edilen yukarıdan aşağıya bütçe kısıtlamaları ile uyumludur.
iii. Temel harcamalara yönelik gerçekçi tahminlere dayanmaktadır.
iv. Harcama sınırlarına uyulmasını sağlamak için kurumsal teşvik ve esnekliği içermektedir.

v. Bütçe harcamalarının yaşanan gelişmelere paralel olarak belirlenmesine yardımcı olacak şekilde vergi harcamaları dahil olmak üzere mevcut harcama politikalarının gözden geçirilmesi için süreçlerin nasıl tasarlanacağını ve uygulanacağını göstermektedir.

OVBÇ'ler, maliye politikaları için yıllık bütçelerden daha geniş bir perspektif sunan "*kurumsal politika enstrümanlarıdır*" (Karakurt, 2016: 189). Aynı zamanda maliye politikalarının çok yıllı bir planını sunan, çok yıllı bütçe planlarının hazırlanması, yürütülmesi ve izlenmesini içeren stratejik plan ve makroekonomik göstergelerin sunumunu kapsamaktadır. OVBÇ'lerin yıllık bütçelerin ötesine geçerek maliye politikası oluşturma sürecinde ufkun genişlemesine imkan veren mali düzenlemeler olduğu söylenebilir (Karakurt, 2016; Ünlükaplan, 2011: 62-63).

OVBÇ'ler bütçenin şeffaflığını arttırmakta ve seçmenler ile piyasaların kamu maliyesi hakkında bilgi edinmesine yardımcı olmaktadır. Aynı zamanda planların çok kısa vadeli olmasının önüne geçerek karar alma sürecinin kalite ve istikrarının korunmasını sağlamakta ve yapısal reformların kalitesini arttırmaktadır (Sherwood, 2015: 11). Bütçe açıklarının kabul edilebilir bir seviyede olması açısından sunduğu geniş perspektif sayesinde kamu kaynaklarının etkin kullanımını desteklemektedir (Giosi vd., 2014: 103).

Bütçe sürecinde etkinliği sağlamak üzere başurulan yukarıdan aşağıya bütçeleme, mali kurallar ve merkezileşmiş yapıya ek olarak orta vadeli bütçesel çerçevenin kullanılması kamu maliyesindeki kurumsal yapının güçlenmesine katkı sağlamaktadır (Karakurt, 2016: 189-191; Ünlükaplan, 2011: 62-63). İyi tasarlanmış ve güvenilir bir orta vadeli mali programın şeffaf bir şekilde uygulanması mali disiplinin sağlanmasında oldukça etkilidir (Kopits ve Symansky, 1998: 1).

Orta vadeli bütçesel çerçevenin etkin işleyişine ilişkin olarak Demirbaş (2006: 66) üçlü bir yapısal ilişkinin bulunduğunu belirtmektedir:

- Öncelikle kamu harcamaları için belirlenen harcama tavanlarının yukarıdan aşağıya doğru tahmin edilmesi gerekmektedir.
- Her bir kamu kurumunda hükümet tarafından belirlenmiş olan program ve öncelikler ile uyumlu olarak şekilde ödenek tahminin yapılması gerekmektedir.
- Son olarak toplam gelir gider programları ile politika maliyetlerini ilişkilendiren sistematik bir işleyişin bulunması gerekmektedir.

OVBÇ, bakanlara kaynak tahsisi kararları konusunda daha fazla sorumluluk vermekte ve bir bütün olarak hükümet için stratejik politika ve harcama çerçevesi

sunmaktadır. Başarılı bir OVBÇ'nin anahtarı, kurumsal mekanizmaların ülkenin politik önceliklerine göre düzenlenmiş bir şekilde ve ekonomik bir anlayışla karar vericilere yol gösteriyor olması ve bunu hedefliyor olmasıdır. OVBÇ, yukarıdan aşağıya yapılan makro anlayışlı bir kaynak dağılımı ile mevcut politika anlayışıyla uyumlu bir orta vadeli maliyet tahminine dayanan aşağıdan yukarıya bir işleyişi ve nihayetinde maliyetlerin kullanılabilir kaynaklarla eşleştirilmesini içermektedir (World Bank, 1998: 48).

Orta vadeli bütçesel çerçevenin oluşturulması Dünya Bankası tarafından 7 aşamalı bir süreç olarak açıklanmıştır (World Bank, 1998: 50-54):

1. **Aşama:** Gelecek üç yıla ilişkin gelir ve gider tahminlerini yapmak için kullanılacak olan makroekonomik çerçevenin geliştirilmesi
2. **Aşama:** Bu aşama, birinci aşamaya paralel olarak bakanlık hedeflerinin ve faaliyetlerinin kararlaştırıldığı ve ardından maliyetlendirildiği bir gözden geçirme sürecidir.
3. **Aşama:** Bu aşama Maliye Bakanlığı ile harcamacı bakanlıklar arasındaki harcama ve ödenek tahminlerinin tartışıldığı için bir dizi oturumdan oluşmaktadır.
4. **Aşama:** Maliye Bakanlığı tarafından ilgili mali yıl ve onu izleyen iki yıl için harcama tavanlarını içeren orta vadeli harcama planının oluşturulmasını içermektedir.
5. **Aşama:** Bu aşama yukarıdan aşağıya bütçeleme adımına uygun olarak hükümetteki temel karar alma organının ekonomik ve sektörler arası öncelikler temelinde orta vadeli kaynak tahsisi yapmasını gerektirmektedir.
6. **Aşama:** Bu aşamada, bakanlıklar onaylanan tavanlara uyum için bakanlık bütçe tahminlerini gözden geçirerek düzenlemektedir.
7. **Aşama:** Gözden geçirilmiş bakanlık bütçe tahminleri Maliye Bakanlığı tarafından tekrar gözden geçirilerek meclise sunulmaktadır.

Mali yönetişim anlayışının ulusal ve uluslararası platformlarda yerleşmesiyle beraber pek çok Avrupa Birliği ülkesinde ve aday ülkelerde orta vadeli bütçesel çerçeve oluşturulmaya başlanmıştır. Her ülkenin kendi politik ve ekonomik durumuna göre şekillenmekte olan orta vadeli bütçesel çerçeve anlayışı neticesinde AB tarafından kabul edilmiş mali standartların sağlanması amaçlanmaktadır.

Tablo 3.5.

Orta Vadeli Bütçesel Çerçeve Uygulamaları

Ülke Adı	Uygulama Bulunuyor mu?	Dönem Uzunluğu	Uygulama Biçimi
Almanya	Evet	1+3	İhtiyari harcamalar için üç yıllık Projeksiyon
Avusturya	Evet	1+2	Orta vadeli mali çerçeve
Belçika	Hayır	-	-
Danimarka	Evet	1+3	Çok yıllı tahminler
Finlandiya	Evet	1+3	Çok yıllı tahminler
Fransa	Evet	1+2	Yıllık istikrar programı
Hollanda	Evet	1+3	Çok yıllı projeksiyonlar
İngiltere	Evet	3	3 yıllık kamu harcama limitlerinin, 2 yılda bir gözden geçirilmesi
İrlanda	Hayır	-	
İsveç	Evet	1+2	Çok yıllı programlar
İspanya	Evet	1+3	Programların çok yıllı hazırlanması
İtalya	Evet	1+2	Çok yıllı tahminler
Portekiz	Hayır	-	-
Türkiye	Evet	1+2	Orta vadeli mali plan
Yunanistan	Evet	1+2	Orta vadeli mali çerçeve

Kaynak: Worl Bank, 1998.

BÖLÜM IV

BÜTÇE KURUMLARININ MALİ DİSİPLİNE KATKISI

Çalışmanın bu bölümünde öncelikle *bütçe* ve *bütçe süreci* kavramları üzerinde durulacak ve ardından bütçe sürecine dahil olan kurumsal unsurlar incelenecktir. Son olarak, bütçe kurumlarının mali disiplinle ilişkisine dair literatür çalışmalarına yer verilecektir.

4.1. Bütçe

Kamu mali yönetiminin temel hukuki dayanğı olan bütçe *"...belirli bir dönemdeki gelir ve gider tahminleri ile bunların uygulanmasına ilişkin hususları gösteren ve usulüne uygun olarak yürürlüğe konulan belge"* olarak tanımlanabilir (Karayazı, 2018: 29; Eğilmez, 2016: 75). Kamu gelir giderleri ile bunlar arasında ortaya çıkacak bütçe açığının finansmanında kullanılacak borçlanma miktarlarının yer aldığı bütçe kanunu, devlet kurumlarının yıllık gelir ve gider tahminlerini sunan ve bunların uygulanmasına izin veren bir kanun niteliği taşımaktadır (Dayar, 2003: 95).

Edgar Allix bütçeyi "*devletin belli bir süre içindeki gelir ve harcamalarını tahmini olarak belirleyen, gelirlerin toplanmasına, harcamaların yapılmasına izin veren bir kanun*" olarak tanımlamıştır (Tüğen, 2017: 3).

Hukuki, iktisadi ve sosyal nitelikleri nedeniyle temel politika belgesi olarak kabul edilen devlet bütçesi, ülkede icranın başı olan hükümetlerin kamusal hizmet öncelikleri ve tercihlerini yansıtan bir plan niteliğindedir ve ayrıca bir maliye politikası aracı olarak da kabul edilmektedir (Ergen, 2007: 302). Bu yönleriyle bütçe, politika hedeflerinin somut bir şekilde yerine getirildiği ve uygulandığı hükümetlerin en önemli politika belgesidir (OECD, 2002: 7).

Maliye politikalarında kullanılacak olan araçlar ile bu araçların miktarını belirleyen ve mali, ekonomik, hukuki, siyasi gibi yönleri bulunan bir kurum olan bütçe, kamusal karar alma mekanizmalarının temelinde yer almaktadır (Bali ve Çelen, 2007: 57).

Bütçe, yıllık ve çok yıllık hedeflerde önceliklerin neler olduğunu ve bunların nasıl elde edilebileceğini göstermektedir. Bir kanun olmanın ötesinde somut bir tarafa sahiptir ve kabul edilmiş olan plan ve hedefleri gerçeğe dönüştürmeyi amaçlamaktadır. Dahası bütçe, kamu hizmetlerinin sunulması için kaynakların nasıl tahsis edildiğini gösteren, vatandaşlar ve devlet arasında yapılmış bir sözleşmedir. Son yıllarda ülke

örneklerinden edinilen deneyimler, iyi bir bütçelemenin modern kamu yönetiminin çeşitli ilkeleri tarafından desteklendiğini göstermektedir. Bu ilkeler; şeffaflık, bütünlük, açıklık, katılımcılık, hesap verebilirlik ve ulusal hedeflerin planlanması ve gerçekleştirilmesine yönelik stratejik bir yaklaşıma uyulması şeklinde sıralanabilir (OECD, 2015: 1).

Bütçe planlarının dayanıklılığını sağlayacak ve mali risklerin potansiyel etkilerini azaltacak mekanizmalar kullanılması kamu maliyesinin istikrarlı bir şekilde gelişmesini teşvik edecektir. Çünkü bütçeleme, devlet ve vatandaşları arasındaki güven mimarisinde önemli bir kilit taşıdır (OECD, 2015: 10).

Bütçeleme süreci, bütçe kanunun hazırlanmasını, kanunun meclisten geçmesini ve uygulanmasını düzenleyen resmi ve gayri resmi kuralları kapsamaktadır ve bu süreç, her biri farklı rollere sahip farklı aktörler içeren dört aşamaya ayrılmaktadır:

Yürütme tasarısı aşaması: Bütçe taslağının yürütme organı tarafından hazırlanmasını içermektedir.

Yasama onayı aşaması: Mecliste bütçe teklifinde yapılan değişiklik sürecini de içeren, bütçenin yasalaşma sürecini ifade etmektedir.

Yürütmenin icrası aşaması: Bütçe kanununun mali yıl içinde uygulanmasını ifade etmektedir.

Hesap verme/denetleme aşaması: Bir bütçe mahkemesi veya benzeri bir kuum tarafından mali bütçe belgelerinin incelenmesini ve bu belgelerin yasal yetkilendirme ile tutarlılığının kontrol edilmesini içermektedir (von Hagen, 2007a: 48).

4.1.1. OECD'ye Göre İyi Bütçe Yönetiminin İlkeleri

Mali çıktıların istenilen düzeyde olmasını sağlamaya yönelik olarak yürütülen bütçe yönetimi, bütçe sisteminin hedeflerini etkili, sürdürülebilir ve kalıcı bir şekilde yerine getirmesini sağlamak üzere sürdürülmekte olan süreç, yasa, yapı ve kurumlardan meydana gelmektedir (OECD, 2015: 59).

OECD tarafından 2015'te yayımlanan *Bütçe Yönetişimi Üzerine Konsey Önerisi* (Recommendation Of The Council On Budgetary Governance) iyi bir bütçe yönetiminin sağlanmasındaki ilkeleri belirleyerek, bütçe uygulamalarına dair bir öneri sunmaktadır. Bunun genel amacı, dünya çapındaki politika yapıcılar ve uygulayıcılar için faydalı bir

referans aracı sağlamak ve kamu kaynaklarının vatandaşların hayatlarını olumlu yönde etkilemek için etkili bir şekilde planlanmasını, yönetilmesini ve kullanılmasını sağlamaktır (OECD, 2015: 1). Getirilen öneriler şu şekildedir:

- Sürdürülebilir bir mali politika anlayışı için bütçeler net, güvenilir ve öngörülebilir sınırlar içinde yönetilmelidir.
- Bütçeler hükümetlerin orta vadeli stratejik öncelikleriyle eşleştirilmiş olmalıdır.
- Ulusal kalkınma ihtiyaçlarını maliyet etkin ve tutarlı bir şekilde karşılamak için sermaye bütçeleme çerçevesi tasarlanmalıdır.
- Bütçe belgelerinin ve verilerinin açık, şeffaf ve erişilebilir olması gerekmektedir.
- Bütçe seçimleri hakkında kapsayıcı, katılımcı ve gerçekçi bir tartışma sağlanmalıdır.
- Kamu maliyesinin kapsamlı, doğru ve güvenilir bir hesabı sunulmalıdır.
- Bütçe uygulamaları aktif bir şekilde planlanmalı, yönetilmeli ve izlenmelidir.
- Ulusal paranın performans ve değerinin bütçe süreciyle bütünleşmesi sağlanmalıdır.
- Bütçe içinde uzun vadeli sürdürülebilirlik ve buna yönelik mali riskler özenle tanımlanmalı ve değerlendirilmelidir.
- Bağımsız denetim dahil olmak üzere kalite güvencesi ile bütçe tahminlerinin, mali planların ve bütçe uygulamasının bütünlüğü ve kalitesi arttırılmalıdır (OECD, 2015).

4.2. Bütçe Sürecini Şekillendiren Kurumlar

Devlet bütçesi, belirli bir zaman dilimine ait kamu gelir ve giderlerinin bir kaydını ifade etmektedir. Ve bu kaydın yasal dayanağı olan bütçe kanunu, bütçenin hazırlanmasından uygulanmasına kadar kamu kaynaklarının kullanımı ve finansmanı ile ilgili kararların alınma sürecinin bir sonucudur.

Bütçe kurumları, bütçe sürecinde yasama ve yürütmede geçerli olan tüm resmi ve gayri resmi kural ve prensipleri ifade etmektedir (von Hagen, 2007: 29). Bütçeleme sürecinin anayasal rolü, kamu gelirleri ve giderleri hakkındaki tüm alternatiflerin tezahür ettiği ve birbirleriyle uzlaştırıldığı bir çerçeve sağlamaktır. Bu anlamıyla kamu mali yönetimi, maliye politikasında kullanılmak üzere sunulan kurallar, kurumlar ve bilgisel süreçlerle beraber bir *"şemsiye"* olarak görülmektedir (Cangiano, 2013: 2).

1970'li yıllarda pek çok ülkede kamu borçlarında artış yaşanmıştır. Ancak bazı ülkelerin bu duruma hızlı bir şekilde tepki verdiği, diğer bazı ülkelerin ise mali ayarlamalar yapmakta geciktiği görülmüştür (Alesina ve Perotti, 1997: 1). Ekonomik görünümleri benzer olan bu ülkelerin mali yapılarının oldukça farklı olması, ülkelerin mali şoklara karşı dayanıklılık ve cevap verebilme kapasitesinin yalnızca ekonomik faktörlerle açıklanmasının oldukça zor olduğunu göstermiştir. Bu sebeple 1990'lı yıllardan bu yana, ülkeler arası farklılıkları açıklamak için siyasi ve kurumsal faktörlerin önemi incelenmeye başlanmıştır. Bu düzlemdeki çalışmalar bütçe kurumlarını, politik kutuplaşmayı, hükümet yapısı ve seçim sistemlerini bütçe açıklarında etkili olan unsurlar olarak görmektedir.

Bahsi geçen bütçe kurumları, bütçenin hazırlanması, onaylanması ve uygulanması aşamalarında görülen tüm kural ve düzenlemeleri ifade etmektedir (Alesina ve Perotti, 1997: 256). Bütçe kurumlarının varlığı ve niteliği ülkeler arasında oldukça farklılık göstermektedir. Alesina ve Perotti (1997), bu durumun ülkelerin mali performansları arasındaki farklılıkları açıklamakta kullanılabileceğini ifade etmektedir.

Kamu açıkları ve borçlanmalarının kalbinde kurumsal tasarımlar yer almaktadır. Kamu kesiminde yapılacak kurumsal reformlar, hükümetin örgütsel yapısını ve karar alma süreçlerini değiştirmeyi de içermektedir (Gleich, 2003: 7). Bu açıdan ülkelerdeki bütçe karar alma süreçlerinin örgütsel yapısının ve usule ilişkin kuralların kapsamlı bir analizini yapmak, bütçe kurumlarının politik karar alıcıların mali disipline ulaşma konusundaki başarısını belirlemede önemli bir rol oynayıp oynamadığını ortaya koyacaktır (Gleich, 2003: 5).

Bütçe sürecinin kurumsal yapısının tasarımı ve etkisi konusu politik ekonomi literatüründe oldukça geniş bir yere sahiptir. Bu anlayış kurumsal yapıların politikacıların davranışları ve stratejik seçimleri üzerinde sistematik bir etkiye sahip olduğu fikrine dayanmaktadır. Bu sebeple, bütçe kurumlarının öncelikle ortak havuz sorunu ve asil-vekil ilişkisinin ortaya çıkarttığı olumsuz sonuçları ortadan kaldırmak üzere tasarlanmaları gerektiği ifade edilmektedir. Çünkü mali disiplin eksikliği büyük ölçüde kamu maliyesinde ortak havuz sorununun yaygınlaşmasına izin veren bütçe sürecinin kurumsal eksikliklerine dayanmaktadır. Karar verme sürecinde yer alan aynı bireylerin, farklı kurumsal ortamlarda farklı kararlar vermesi, kurumların bireysel seçimleri etkili bir şekilde belirlediğini düşündürmektedir. Kurumsal yapılardaki bozuklukların giderilmesiyle kolektif karar alma süreçleriyle şekillenen politika sonuçlarının iyileştirilmesinin mümkün olacağı ileri sürülmektedir.

Bütçe sürecinin farklı biçimlerde kurumsallaşması, bir bütçenin boyutu ve bileşimi ile finansmanı için farklı etkilere sahip olmaktadır. Politik ekonominin temel dinamiklerinin başında, siyasi karar alma sürecinde bireysel ve kolektif rasyonellik arasındaki çatışmanın, ulaşılabilecek en iyi politikalardan sapmalara yol açabileceği kabulü gelmektedir. Weingast vd. (1981) ile başlayan bütçe sürecini bir ortak havuz olarak modelleme çalışmaları von Hagen ve Harden (1995) ve Velasco(1999, 2000) ile devam etmiştir. Bu yaklaşımların temel hipotezine göre, kamu hizmetlerinin finansmanı tüm vergi mükellefleri tarafından paylaşılmakta buna rağmen harcamalardan elde edilen faydalar belli grupları hedefleyebilmektedir. Bireysel politika yapıcılar, bölgelerinde veya ilgili politika alanlarındaki projeleri arttırmanın faydalarını tam olarak hesaplarken, borçlanma ve yüksek vergilerin sebep olduğu sosyal maliyetlerin sadece bir bölümünü göz önünde bulundurmaktadır. Harcamaların sosyal maliyetlerinin eksik bir şekilde içselleştirilmesi politika yapıcıların, marjinak sosyal maliyetler ile faydaları eşitleyecek olan seviyeye kıyasla, daha fazla harcama ve borç talep etmelerine neden olmaktadır. Bu karar alma stratejileri bireysel olarak rasyoneldir, ancak negatif dışsallıklar yaratarak verimsiz sonuçlara sebep olmaktadır (von Hagen ve Harden, 1995).

Bütçe sürecinde ortak havuz problemine sebep olan karar alma mekanizmalarının iyileştirilmesi açısından bütçe kurumlarının analiz edilmesi önem taşımaktadır.

Bütçe kurumları bütçe sürecini, bu sürece dahil olan çeşitli aktörler arasındaki bilgi akışını düzenleyen ve her bir adım için kimin ne zaman ne yapacağını belirleyen farklı adımlara bölmektedir (Alesin ve Perotti, 1999: 14). von Hagen (1992) ile von Hagen ve Harden (1994, 1995), Avrupa Birliği üyesi ülkelerde kurumların mali disiplin üzerindeki etkilerini ortaya koyan bir endeks geliştirmişlerdir. Çalışmalarında bütçe kurumlarının bütçe sürecinde yer aldığı aşamalar ve yönetişim kriterlerinin varlığına dair yaptıkları sınıflandırma şu şekilde özetlenebilir:

- Bütçenin hazırlanması,
- Yasama ve yürütme arasındaki ilişki ve yasama aşaması,
- Uygulama aşaması,
- Bütçenin şeffaflık üzeyi,
- Sayısal mali hedeflerin varlığı,
- Çok yıllı bütçelemenin varlığı,

Alesina vd. (1999) ise çeşitli kritik görünümler üzerinde yoğunlaşmıştır. Bunlar:

- Bütçenin bağlayıcı bir makroekonomik program kapsamında hazırlanması,
- Maliye bakanının bütçe süreci boyunca *de jure* ya da *de facto* bir şekilde gündem belirleyici konumunun bulunması,
- Bütçe sürecinde yasama ve yürütme arasındaki ilişki,
- Yasamadaki oylama prosedürleri,
- Bütçenin şeffalık derecesi şeklinde sıralanmıştır.

Politik olarak temsiliyetin olabildiğince çeşitli ve yüksek derecede olması arzu edilmektedir. Ancak bu durumun mali disiplin açısından istenmeyen sonuçlar doğurduğu görülmektedir. Literatürde, bütçe kural ve prosedürlerinin bu ikilemin çözümüne yönelik imkanlar sunduğuna yönelik fikirler bulunmaktadır. Bu ikilemi ortadan kaldırmanın amacı Eichengreen, Hausmann ve von Hagen (1999: 425)'da belirtildiği gibi, mali yönetimdeki kararları "depolitize etmek" değil, kararların kalitesini arttırmaktır. Poterba (1996: 47), bütçe kurumlarının mali aktörlerin kendilerine dayatılan bir "*öz kontrol*" biçimi olduğunu ifade etmiştir.

Bütçe kurumlarına ilişkin literatürde, hangi düzenlemelerin mali disipline daha fazla katkı sağlayacağına dair bazı kabuller söz konusudur (Alesina vd., 1997: 257):

Bütçe göstergeleri üzerine koyulan ex-ante kısıtlar: Dengeli bütçe kanunları buna örnek olarak gösterilebilir.

***Top-bottom* (hiyerarşik) prosedürel kurallar:** Hiyerarşik prosedürler, bütçenin hazırlanma kısmında stratejik önceliklere göre hareket edilmesini sağlayarak onaylanma aşmasında hükümete yasama organına karşı üstünlük sağlamaktadır. Ayrıca hükümet içinde de maliye bakanına diğer harcamacı bakanlıklardan daha ayrıcalıklı bir konum vermektedir.

Şeffaflığı arttıracak prosedürel kurallar: Şeffaf prosedürler mali disipline daha fazla katkı sağlamaktadır. Şeffaf olmayan prosedürler ise bütçe belgelerini anlaşılmaz ve gerçek mali durumla ilgisiz kılarak en katı mali kuralların dahi aşılabilmesine imkan tanımaktadır.

Tabellini ve Alesina'nın (1990) belirtmiş olduğu gibi seçim belirsizliği, politik karar alıcıların zaman ufkunu kısaltarak açık eğilimi yaratmaktadır. Sundukları model, demokratik hesap verebilirliğin, kuraldan sapmaların maliyetli olabileceği doğal bir mekanizma olarak rolünü vurgulamaktadır. Ancak, seçmenlerin politikacıların davranışlarını etkileme gücü, bütçe şeffaflığının olmaması ve ortaya çıkan açık

eğiliminin seçim teşviklerinden ziyade siyasi kurumlardan kaynaklanması ihtimaliyle sınırlanmaktadır (Bayoumi vd.,1995).

4.2.1. Bütçe Kurumlarının Mali Çıktılara Karşı Konumu

Bütçeler kamu gelir ve harcamalarını belirlemesi sebebiyle makroekonomik etkilerin başlıca dayanağıdır. Bu yönüyle mali çıktıların oluşmasında doğrudan etkisi bulunmaktadır. Bütçeye dayalı kurumlar ise bütçelerin tasarlandığı, onaylandığı ve uygulandığı tüm kural ve düzenlemelerden oluşmaktadır (Alesina ve Perotti, 1996: 401). Bu noktada kurumların mali çıktılara karşı *endojen* ya da *egzojen* olması tartışma konusu olmaktadır.

Bütçe sürecinde yer alan kurumların mevcut ya da geçmiş mali performanslara bağlı olarak kolayca değiştirilemediği görüşüne göre, kurumlar aslında geçmiş mali performanslara ve üçüncü faktörlere içkindir. Üçüncül faktörler ise, sosyo-kültürel değişkenleri içermektedir. Bütçe kurumlarının değiştirilmesi için onlardan beklenen performansı karşılayamamış olmaları ya da çeşitli sosyal, politik ya da tarihsel değişkenlerin etkisi altında kalmış olmaları gerekmektedir (Canıkalp ve Ünlükaplan, 2017: 362).

Alesina ve Perotti (1996: 3-4), çıktıları tatmin edici olmayan mali performans ve kurumların tasarlanma sürecinin bu unsurlardan etkilenmesinin, kurumların mali sonuçlara ilişkin regresyon analizlerinde kullanılması durumunda açıklayıcı olmaktan uzak olduğunu ileri sürmektedir. Yazarlar, kurumların özellikle geçmiş mali sonuçlar için *endojen* olduğunu belirtmektedir. Bununla birlikte, kurumların değiştirilmesi makul derecede zor olduğu ve bu nedenle de nispeten seyrek olarak değiştirildiği için en azından kısa ve orta vadede, önceden belirlenmiş olarak kabul edilebileceğini belirtmişlerdir. Başka bir deyişle, kurumları değiştirmek maliyetli ve karmaşık olduğundan, mevcut olanların değiştirilmesi için oldukça başarısız olmaları gerekmektedir. Yani, kurumsal reformlarda güçlü bir statüko yanlılığı bulunmaktadır. Bu sebeplerle, kurumsal özellikler mali çıktılar açısından açıklayıcı değişkenler olarak kullanabileceği kabul edilmektedir.

Bütçe sürecinin kurumsal reformu, daha iyi sonuçlar elde etmeyi amaçlayan bir politikanın önemli bir parçasıdır ancak politika araçlarına ve usule ilişkin kurallardaki bir değişikliğin mekanik olarak daha iyi sonuçlar üreteceğinin bir garantisi bulunmamaktadır. Ancak teorik ve ampirik literatür ile politik deneyimler, politik karar

alma süreçlerinin ortaya çıkarttığı sonuçların, bu süreçlerin geliştiği kurumsal ortamlar tarafından şekillendirildiğini ve bütçeleme sürecindeki reformların daha iyi sonuçlara ulaşılmasında önemli katkılar sağladığını göstermektedir. Kurumsal reformlar, genellikle büyük krizlerin ortaya çıktığı durumlarda ve zaman zaman da asil vekil ilişkisi ile ortak havuz sorunlarının fark edilmesiyle ortaya çıkmaktadır. Daha iyi kurumlar bu farkındalığı kalıcı kılmaya yardım ederek iyi bir performans için bir taahhüt aracı görevi görmektedir (von Hagen, 2007a: 48).

Güçlü kurumlar, sürdürülebilir politikalara duyulan ihtiyacı vurgulayarak, kamu müdahalelerinin tam maliyetini ortaya koyarak ve belirtilen mali hedeflerden sapma maliyetini vurgulayarak mali performansı iyileştirebilecektir. Açıklanan politikaların güvenilirliğini artıran güçlü kurumlar daha uygun makro ekonomik koşulları destekleyerek ve mali sürdürülebilirliğin gerektirdiği değişimlere öncülük ederek piyasalara güven verecektir (Cangiano, 2013: 6).

4.3. Literatür

Mali disiplin ve mali disiplini bozucu etkenlere ilişkin çalışmaların kurumsal faktörlere dayandırılması 1960'ların sonu ile 1970'li yılları bulmuştur. İlk olarak Wildavsky (1964) çalışmasında, ABD'deki federal yönetimlerin bütçe süreçlerini ele almış ve bu süreçteki politik etkenleri incelemiştir. Shepsle (1979) bütçe sürecinin aşamalarında uyulacak olan prosedürel kuralların Arrow'un (1963) ortaya koyduğu imkansızlık sorununun çözümünü sağlayabileceğini ve bu sayede kabul edilebilir yasal düzenlemelerin oluşturulabileceğini öne sürmüştür.

Kamu mali yönetiminde ve kamu ekonomisinde "kurum" kavramını modern anlamıyla kullanan North'un (1990,1992) çalışmaları, iyi işleyen kurumların ekonomik büyüme ve mali çıktılar üzerinde olumlu etkiler yarattığını ortaya koymuştur. Onun ardından yapılan çalışmalarda da gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde mali disiplinin sağlanabilmesi için kurumların sahip olduğu önem işlenmiştir. North'un çalışmasını izleyen çalışmaların çoğu, mali çıktı ve büyüme sonuçlarında kurumların kalitesinin olumlu faydalarını göstermektedir (bkz. Kaufmann, Kraay ve Zoido-Lobaton, 2003; Acemoglu, Johnson ve Robinson, 2005; Akpan ve Effiong, 2012). Bu çalışmalar, gelişmekte olan ülkelerdeki mali davranışların belirlenmesinde mali kurumların rolünün vazgeçilmez olduğunu doğrulamaktadır. Çalışmaların genel sonuçları, iyi tasarlanmış ve etkili bir şekilde yönetilen bütçe kurumlarının politik karar alıcıların açık eğilimlerini azaltarak, politika eylemlerinin orta vadeli sonuçları hakkında farkındalıklarını

arttırdığını ve daha nitelikli bir politika duruşu benimsediklerini göstermiştir (Adogboye vd., 2016: 74).

Velasco (1999), bütçe sürecinde yaşanan mali disiplinsizlik olgusunu *ortakların trajedisi* kavramı temelinde ele almıştır. Ortakların trajedisi, aynı kaynağı paylaşan bireylerin yalnızca kendi faydalarını en yüksek düzeye çıkartmaya yönelik hareket etmesi nedeniyle kaynakların aşırı tüketilmesini ifade eden bir kavramdır. Bu kavram kamu mali yönetiminde görülmekte olan ortak havuz sorunu ile ilişkilendirilebilmektedir.

von Hagen (1992) ve von Hagen ve Harden (1994,1995) Avrupa Birliği ülkelerindeki kurumların mali disiplin üzerindeki etkilerini ortaya koyan bir endeks oluşturmuştur. Bu endekste kurumların bütçe görüşmeleri, meclis aşaması, bilgisellik ve yürütmenin sahip olduğu esneklik üzerindeki etkisini ortaya koymuşlardır. Ayrıca von Hagen (1992) ile von Hagen ve Harden(1994) prosedürel kuralların mali çıktılar üzerindeki etkilerini Avrupa ülkelerinde karşılaştırmalı olarak inceleyen ilk amprik çalışmayı yapmışlardır.

Alesina ve Perotti (1996), bütçe kurumları kavramının literatürdeki en temel tanımını yaparak *"bütçenin hazırlanması, onaylanması ve uygulanması aşamalarını düzenleyen tüm kural ve düzenlemeler"* olduğunu ifade etmişlerdir. Bu kurumların bütçe çıktıları üzerinde vazgeçilmez bir öneme sahip olduğunu ileri sürerek, etkin işleyen bir bütçe süreci için kurumsal etkenlerin analizini yapmışlardır.

Alesina, Hausmann, Hommes ve Stein (1999), ülkelerin mali durumları analiz edilirken yalnız ekonomik unsurlarla hareket edilemeyeceğini belirterek, politik kutuplaşmanın, hükümet yapısının, seçim sistemlerinin, bütçe kural ve prosedürlerinin öneminin altını çizmiştir. Latin Amerika ülkeleri bazında yaptıkları çalışmada, bütçe prosedürlerinin mali çıktılar üzerindeki etkisinin oldukça güçlü olduğunu ortaya koymuşlardır.

Hallerberg, Strauch ve von Hagen (2004), toplumun genelinden elde edilen gelirlerin belirli grupları hedefleyen politikalara harcanmasından kaynaklanan ortak havuz sorununun, karar alma mekanizmalarının merkezileştirilmesi yoluyla ortadan kaldırılabileceğini ve mali kurumların bütçede karar alma sürecinin merkezileştirme derecesi ile karakterize edilebileceğini ifade etmiştir. Buna göre, iyi çalışan bütçe kurumları karar alma mekanizmasını merkezileştirerek ortak havuz sorunundan kaynaklanan harcama eğilimini azaltacaktır.

Hallerberg vd. (2004), bütçe sürecinde parçalanmış karar alma biçimlerinin neden olabileceği açık eğiliminin üstesinden gelmek için sözleşme ve delegasyon yaklaşımlarından oluşan iki alternatif bulunduğunu ifade etmiştir. Delegasyon yaklaşımı, bütçe sürecinde ortaya çıkabilecek koordinasyon sorunlarını aşmak için maliye bakanına üstün bir pozisyon verilmesine dayanmaktadır. Sözleşme yaklaşımı ise önceden belirlenmiş bütçe hedefleri ve kuralları üzerinde yapılan bir müzakere anlayışına dayanmaktadır.

Hallerberg ve Wolff (2006), mali disiplin ile ilgili sorunların temelde iki farklı türde ortak havuz sorunundan kaynaklandığını saptamışlardır. İlki, uzun ve kısa vadeli faydaların birbirinden farklı olması sebebiyle harcama eğiliminin artmasıdır. Bu durum nesiller arası ortak havuz sorununu doğurmaktadır. İlgili mali yıl için ise bütçenin oluşturulma sürecinde yer alan aktörlerin sayısıyla doğru orantılı olarak ortak havuz sorunu şiddetlenmekte ve de harcama eğilimi ile borçlanma eğilimi artmaktadır. Bu durumun üstesinden gelebilmek için bütçe sürecinde uygulanacak olan prosedürel kurallara önem verilmesi ve bu kurallara işlevsellik kazandırılması gerektiğini ileri sürmüşlerdir.

Ortak havuz sorunu, politik karar alıcıların belirledikleri politikaların net sosyal faydasını olduğundan yüksek algılaması ancak kendi seçim bölgelerinin ya da bakanlıklarının net sosyal faydasını tam olarak algılaması durumudur (Ünlükaplan, 2011: 18). Ortak havuz sorununun ağırlığı arttıkça hedeflenen politikaların marjinal sosyal faydası ve marjinal sosyal maliyeti arasındaki fark artacaktır (von Hagen, 2002: 264). Aynı şekilde asil-vekil ilişkisinin varlığı durumunda seçmenlerin tercih ettikleri ile yapılan kamu harcamalarının düzey ve bileşimi arasındaki fark artacaktır (von Hagen, 2002: 264).

1990'lı yıllarda yönetilebilirlik kriziyle beraber mali yönetişim kavramı ön plana çıkmıştır. Mali yönetişim; özel sektörde uygulanan yönetişim metotlarının kamu sektörüne de uygulanmasını ifade etmektedir. İyi bir mali yönetişim anlayışının, güçlü bütçesel pozisyonu ve yapısal reformları orta ve uzun vadede destekleyeceği ileri sürülmektedir (Giosi vd., 2014). Mali yönetişimin üç ana unsuru olduğu görülmektedir. Bunlar; mali kurallar, orta vadeli bütçesel çerçeveler ve bağımsız mali kurumlardır (bkz. Dziemianowicz, 2014; Giosi vd., 2014; Hagemann, 2010, 2011; Debrun vd, 2009).

Mali yönetişim anlayışının sağlıklı bir uygulama alanı bulabilmesi için yürütülen mali sürecin şeffaf olması gerektiği Blume ve Voight (2013) tarafından vurgulanmıştır.

Aynı şekilde Lao-Araya (1997) da şeffaflık veya bilgi kalitesi ile bütçe sürecinin merkezileşmesi arasında bir denge fikrini desteklemektedir.

Hükümetten tamamen bağımsız bir şekilde faaliyet gösterecek olan bağımsız mali otoritelerin bütçe sürecine dahil edilmesi ve değerlendirmelerinin devlet tarafından dikkate alınması gerektiği Dziemianowicz (2014) tarafından ifade edilmiştir. Bağımsız mali otoriteler, mali konseyler ve bağımsız mali kurumlardan meydana gelmektedir. Literatürde bu konuda yapılmış olan çalışmalar, nesnel bir bakış açısıyla değerlendirilecek ve yönlendirilecek bir mali yönetimin mali disipline katkı sağlayacağını ortaya koymaktadır. Bu nesnelliği sağlamak adına bağımsız mali otoritelere politika yapımında yer verilmesinin önemi vurgulanmaktadır.

Bağımsız mali otoritelere olan ilginin artmasında 2008-2009 yıllarında birçok ülkenin mali kurallarda değişiklik yapması ve ihlal ettiklerinin saptanması etkili olmuştur. Kopits (2001), herhangi bir kalıcı kural olmaksızın mali disiplinin sağlanmasının mümkün olduğunu ve bunun için bağımsız mali otoritelere rol verilmesi gerektiğini öne sürmüştür.

Kell ve Hemming (2001), mali kararların daha az politik hale getirilmesi için oluşturulmuş bağımsız bir mali otoritenin maliye politikalarının güvenilirliğiyle beraber, politikaların kapsam ve etkinliğini de arttıracağını ifade etmişlerdir.

Debrun, Kumar ve Hauner (2007, 2008), seçim kaygıları ve kişisel çıkarlar sebebiyle maliye politikalarında yanlış adımlar atılabileceğini bu sebeple iradi maliye politikası anlayışından kurallı maliye politikası anlayışına geçilmesi gerektiğini öne sürmüşlerdir. Bu mali kurallara ek olarak merkez bankalarına benzer bir şekilde bağımsız görev yapacak bağımsız mali kurumların bulunmasının şeffaflığa ve hesap verebilirliğe katkı sağlayacağını ifade etmişlerdir.

Hagemann (2010), mali konseylerin mali performansın iyileştirilmesi ve mali disiplinin sağlanması yönünde katkıda bulunabileceğini; bağımsız analizler sunan mali konseylerin hükümeti ve kamuoyunu mali politikalar konusunda bilgilendirerek asimetrik bilgi sorununun çözümüne katkı sağlayacağını belirtmektedir.

1980'li yılların ortasına gelindiğinde mali dengesizlikle karşılaşan ülkeler orta vadeli bütçe planlaması yapmanın önemini kavrayarak buna yönelik düzenlemeler yapmışlardır. İyi tasarlanmış ve güvenilir bir orta vadeli mali programın şeffaf bir şekilde uygulanması mali disiplinin sağlanmasında oldukça etkili olduğu Kopits ve Symansky (1998) tarafından ifade edilmiştir.

Ljungman (2009), bütçenin hazırlanması aşamasında izlenen sıranın mali disipline çok farklı etkilerde bulunduğunu belirterek, yukarıdan-aşağıya bütçelemenin tercih edilmesi gerektiğini vurgulamıştır. Aynı şekilde Kim ve Park (2006) da aşağıdan-yukarıya yapılan bütçelemenin geniş perspektifli bir bakış açısından uzaklaşılmasına yol açtığını ve maliye bakanının stratejik hedefler belirlemesine imkan veren yukarıdan-aşağıya bütçeleme yönteminin benimsenmesi gerektiğini ifade etmiştir.

Alesina vd. (1999), makalelerinde ülkeler arası mali durumları karşılaştırırken bütçenin oluşturulması, onaylanması ve uygulanması sırasında izlenen prosedürlere odaklanmışlardır. Latin Amerika ülkeleri üzerinde gerçekleştirdikleri çalışmada, bütçe göstergeleri üzerindeki ve özellikle bütçe açığı üzerindeki kısıtları içeren ve mali saydamlığı sağlayan prosedürlerin mali disipline büyük bir katkı yaptığını saptamışlardır.

Alesina vd. (1997: 255), von Hagen (1992) ile von Hagen ve Harden'ın (1994), çalışmalarındaki temel bakış açısının motivasyonlarının benzer ancak prosedür endeksleri ve istatistiksel metodolojileri ile örneklemlerinin oldukça farklı olduğunu belirterek, aynı şekilde Eichengreen (1992), Alt ve Lowry (1994), Poterba (1994), Bayoumi ve Eichengreen (1995) ve Bohn ve Inman (1996) tarafından Avrupa Birliği ve Amerika Devletleri üzerinde yapılmış çalışmalar ile kendilerinin Latin Amerika üzerine yaptıkları çalışmanın, aynı yöne işaret ettiğini vurgulamaktadır; bütçe kurumları mali sonuçlar üzerinde önemli bir etkiye sahiptir. Bu makaleler, hem incelenen ülkeler hem de başvurulan metodolojiler farklı olsa da benzer sonuçlara ulaşmalarından dolayı birbirini tamamlamaktadır.

Besley ve Smart (2005), hem ahlaki tehlikeye hem de ters seçime sahip bir model üzerinde mali kısıtlamaların mantığını incelemektedir. Buradaki süreç, kamu yararına olmayacak şekilde hareket etme ihtimali bulunan politikacıları disipline edebilmeyi ele almaktadır.

Etkili ve iyi işleyen bir bütçe sürecinin gerektiğinde daraltıcı bir etki gerektiğindeyse genişletici bir etki yaratarak krizlerin aşılmasına yardımcı olması beklenmektedir. Mali dengenin sağlanması bunu gerektirmektedir. Hallerberg vd. (2006), Avrupa Birliği ülkelerinde hem bütçe kurumlarının hem de politik kurumların bütçe üzerindeki etkisini göstermek üzere ekonometrik bir analiz kullanarak bütçe karar alma sürecini merkezileştirmenin etkinliğinin uygun mali yönetişim biçiminin kullanılmasına bağlı olduğunu göstermiştir.

Hallerberg vd. (2006), sıkı bütçe hedeflerinin disiplini sağlama aracı olarak faaliyet gösterebileceğini ifade ederek, mali performansın iyileştirilmesini sağlamak için bütçe süreçlerinin kurumsal çerçevesinin güçlendirilmesinin önemine vurgu yapmıştır. Ayrıca, bütçe yönetiminin unsurları ilgili kararlarda, maliye bakanlığına güçlü yetkiler verilerek koordinasyon sorunlarının üstesinden gelinebileceğini belirtmişlerdir.

Ayuso-i Casals vd. (2006), AB üyesi ülkelerde mali kurallar ile mali disiplin arasındaki ilişkiyi ortaya koymuşlardır. Ayrıca kurallara yönelik artan ilginin sebepleri ile bu ilgi ve uygulamaların maliye politikası üzerindeki etkilerini incelemişlerdir. AB bağlamında mali kural çalışmaları genellikle İstikrar ve Büyüme Paktı olarak bilinen uluslar üstü AB mali çerçevesinin etkilerine odaklanmış bulunmaktadır. Ulusal düzeyde benimsenen sayısal mali kurallar, ülkeler arasında karşılaştırılabilir veri eksikliği nedeniyle göz ardı edilmiştir. Yaptıkları çalışma, bu boşluğu doldurmaya katkıda bulunmaktadır.

Bütçe prosedürlerinin mali performansın iyileştirilmesindeki etkinliği üzerine geniş bir ampirik literatür bulunmaktadır. (bkz.Poterba ve von Hagen, 1999; von Hagen, 1992; Hallerberg vd., 2006; Fabrizio ve Mody, 2006).

Von Hagen (1991), ABD eyaletleri üzerinde yaptığı çalışmasında, mali kuralların yaratıcı muhasebe uygulamalarına sebep olarak bu kuralların etkinliğini yok ettiğini ifade etmiştir. Ancak Bohn ve Inman (1996), bu yaklaşımın doğru olmadığını ifade ederek denk bütçe kurallarını doğru bir şekilde uygulayan eyaletlerin bütçe fazlası elde ettiğini göstermiştir. Bohn ve Inman, bir mali kuralın taşıması gereken özellikleri şu şekilde sıralamıştır (Bali ve Çelen, 2007: 61):

- Mali kurallar anayasal bir statüye dayanmalıdır.
- Mali kurallara ex-ante bütçeler değil, ex-post bütçeler tabi olmalıdır.
- Mali kuralların uygulanmasından sorumlu olacak bir yüksek mahkeme bulunmalıdır.

Alesina vd. (1997), 20 Latin Amerika ve Karayip ülkesinden oluşan ülke örnekleminde, 1980-1992 yıllarını kapsayacak şekilde, bu ülkelerde mevcut bulunan bütçe kurumları ve bunların etkinlik düzeylerine dair bir araştırma yürütmüşlerdir. Bu araştırmayı yaparken "bütçe kurumları endeksi" oluşturmuşlardır. Yazarlara göre, uygulanan mali kuralların katılığı ve yaptırım gücü ile mali çıktılar üzerindeki etkisi arasında doğrusal bir ilişki bulunmaktadır.

Stein, Talvi ve Grisanti (1999) geliştirdikleri "bütçe kurumları endeksi" vasıtasıyla bütçe kurumlarının mali disiplin üzerindeki etkilerini incelemişlerdir. Buna

göre, harcamacı bakanların sayısının yüksek olması halinde kamu harcamaları da fazla olmakta ve bu durum yüksek bütçe açıklarına sebep olmaktadır. Bu sorunun ortadan kaldırılması için bütçe üzerinde maliye bakanının ve yürütme organının daha fazla güce sahip olması gerektiğinin ve bütçe süreçlerinin çok daha şeffaf hale getirilmesinin önemini vurgulamışlardır.

Alesina ve Bayoumi (1996), denk bütçe kurallarının merkezi hükümetlerden ziyade bölgesel ve yerel yönetimler için daha uygun olduğunu ileri sürmüştür. Yönetim kademeleri arasında böyle bir ayrıma gitmiş olmaları, makro politikalar yürütülürken kimi zaman açık yanlı poziyonlar alınmasının daha uygun olabileceği ve gelir ve harcama kararlarına dair bir esneklik alanının bırakılmasının doğru olacağı fikrine dayanmaktadır.

Kopits ve Symansky (1998), mali kurallara ilişkin birçok önemli soruyu ele alarak bu konudaki temel katkıları ortaya koymuşlardır. Maliye politikası kuralları nelerdir? Mali kuralların başlıca fayda ve sakıncaları nelerdir? Mali kurallar, kısa vadeli istikrardan ödün vermeden uzun vadeli sürdürülebilirliğe ve refaha katkıda bulunabilir mi? Mali kuralların bu katkıları sunabilmesi için hangi özellikleri taşırması gerekmektedir? Hangi durumlarda IMF veya uluslar üstü bir kuruluş bu kuralların uygulanmasını teşvik etmelidir? Bu soruları cevaplama çabasıyla, makul maliye politikası kurallarını belirlemeye çalışmışlardır. Yazarlar, mali kuralların politika hedefleri belirleyerek, açık eğiliminin azaltılmasına katkı sağlayacağını ve bunun yanı sıra iyi tasarlanmış ve güvenilir bir orta vadeli bütçesel çerçevenin şeffaf bir şekilde uygulanmasının bütçe performansına olumlu yönde etki edeceğini ifade etmektedir. Çalışmanın odağı, isteğe bağlı ya da kurallara dayalı politikaların uygulanmasını sağlamak için birçok ülkede bulunabilecek usule ilişkin kurallardan farklı olarak, maliye politikası araçları üzerine koyulan kurallardır. Ancak yazarlar, iradi maliye politikaları ile kurallı maliye politikaları arasında bir tercih tavsiyesinde bulunmamaktadır.

Milesi-Ferretti (1996), bütçe kurumları ile ilgili literatürde yer alan çalışmaları iki ana gruba ayırmıştır. Birinci gruptaki katkılar anayasal denk bütçe kuralları, uluslararası antlaşmalar, Maastricht Kriterleri gibi uluslar üstü yakınsama kriterleri ve ulusal makro ekonomi programları ile kamu borcu kısıtlarına yönelik çalışmalardan oluşmaktadır. Diğer gruptaki çalışmalar ise bütçe prosedürleri ile bütçe kurumlarının önemi üzerinde ve harcamacı bakanlıkların harcama eğilimlerinin analizi ile baskı grupları ve kamu kurumları arasındaki ilişkiler üzerinde yoğunlaşmıştır (Canıkalp ve Ünlükaplan, 2017: 362).

Von Hagen ve Harden (1995, 1996) ile Hallerberg ve von Hagen (1997, 1999) tarafından ortaya koyulduğu üzere gelirler merkezi bir biçimde toplanırken harcamaların belirli seçmenleri hedeflemesi durumunda politikacılar elde edilecek yararı tam olarak içselleştirmekte ancak maliyetlerin yalnızca kendi seçmenlerine düşen kısmını hesaplamaktadır. Bu olumsuz dışsallık nedeniyle, harcamacı bakanların bireysel stratejileri, kendi seçmen gruplarına en uygun bütçeleri oluşturmaya yönelmektedir. Bunun sonucunda da, ortak gelir havuzunun hem kurum içi hem de dönemler arası kullanımının verimsiz bir aşırı ödenek dağılımına sebep olduğu görülmektedir.

Çeşitli ampirik çalışmalar, bütçe kurumlarının gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde mali sonuçlar üzerinde etkili olduğu görüşüne destekleyici kanıtlar sağlamıştır (bkz. von Hagen, 1992; von Hagen ve Harden, 1994; Alesina ve Perotti, 1996,1999a,1999b; Stein vd., 1998, 1999 ve Lao-Araya, 1997).

Gleich (2003) çalışmasında, on Orta ve Doğu Avrupa ülkesini kapsayacak şekilde bütçe sürecini yöneten birbiriyle ilişkili kuralların mali etkilerini incelemek için, yasal belgelerden elde edilen bilgilere ve iki anket çalışmasına dayanarak bütçe sürecinin kurumsal özelliklerinin kapsamlı bir analizini sunma çabasına girmiştir. Makale, yürütme ve yasama organındaki karar alma yapısına, bütçe sürecindeki farklı aktörler arasındaki gücün dağılımına ve bu dağılımın verimli bir şekilde gerçekleştirilmesi ile uygulanmasına elverişli olan koordinasyon araçlarının varlığına ve niteliğine ilişkin sonuçlar sunma amacına odaklanmıştır. von Hagen (1992) 'in yaklaşımını izleyen makale, ana bütçe kurumlarının niteliksel özelliklerini ampirik ölçütlerle eşleştiren endeksler geliştirmiştir. Endeksler, koordinasyon özelliklerine ve politikacıların eylemlerinin mali etkilerin içselleştirmelerine sağladığı teşviklere göre sınıflandırılmış bütçe hazırlama, yetkilendirme ve uygulama aşamalarının kurumsal özelliklerini özetlemektedir. Ampirik analiz, hükümet faaliyetlerinin maliyet ve faydaları hakkında daha kapsamlı bir görüşle karar vermeyi teşvik eden kurumsal düzenlemelerin mali disiplinle olan ilişkisini test etmeyi amaçlamıştır. Gleich'in görüşü, bütçe yönetimi sürecinin merkezi olmadığı durumlarda bütçe kararlarının bir ortak havuz sorunu taşıdığıdır. Bütçe karar alma süreçlerinde koordinasyon ve işbirliğini güçlendirecek kurumsal yapılara sahip olan ülkelerin düşük bütçe açığı ve azalan borç seviyelerine sahip olduğunu ortaya koymuştur. Bu sonuçlar, kurumsal bütçe tasarım sürecinin mali sonuçlar üzerinde etkili olabileceğini doğrulamaktadır. Mali disiplinin gerçekleştirilmesinde destekleyici görünen bütçe kuruluşları, maliye bakanının bütçe sürecindeki rolünü güçlendiren ve harcamacı bakanlarının ve bireysel yasa koyucuların

kendi harcamalarını belirleme konusundaki özerkliğini sınırlandıran kurumlardır. Bu nedenle, aşırı açık eğilimine karşı başlatılan kurumsal reformlarda, harcamacı bakanların yetkilerini ve özel harcama taleplerini kısıtlayan değişikliklere gitmeleri doğru olacaktır.

Gleich (2003) ve von Hagen (1992), bütçe kurumlarını belirlerken, bütçe sürecinin koordinasyonunu ve işbirliğini güçlendiren ve kullanılan endekslerin prosedürel özelliklerin sayısal temsili olarak yapılandırıldığı unsurları tercih etmişlerdir.

Gleich (2003), bütçe sürecinin dört ana aşamasından biri olan bütçe hazırlama aşamasında harcamacı bakanlıklar arasındaki etkileşimi şekillendirecek ve koordinasyon kalitesini belirleyecek dört değişkenin önemini vurgulamıştır: i) Bütçe açığına ve devlet borçlarına ilişkin kısıtların bulunması; ii) Yıllık bütçe sürecinde belirlenen hedeflerin ve tavanların belirlenmesinde izlenen yöntemlerin niteliği; iii) Taslak bütçenin derlenmesinde maliye bakanının sahip olduğu güç; iv) Bütçe ödeneklerinin belirlendiği pazarlık aşamasında ikili görüşmeler esnasında ortaya çıkan anlaşmazlıkların yürütme aşamasında ne şekilde çözüme kavuşturulacağına ilişkin yöntemler.

Bütçenin yasamada görüşülmesi sırasında öne çıkan değişkenler ise şu şekildedir (Gleich, 2003): i) Mecliste bütçe görüşmeleri sırasında sahip olunan gücün dağılımı; ii) Bütçenin değiştirilmesi konusunda yasama organının karşı karşıya kaldığı kısıtlar; iii) Mecliste yapılan bütçe görüşmeleri esnasında uyulan prosedürel düzenlemeler; iv) Bütçe görüşmeleri sırasında hükümetin meclise karşı sahip olduğu göreceli güç; v) Bütçe görüşmeleri sırasında hükümetin başındaki kişinin sahip olduğu güç.

Politik ekonomide, seçim kurallarını belirleyen anayasal hükümlerin, mali sonuçların belirlenmesinde hem doğrudan hem de dolaylı olarak önemli bir rol oynadığı kabul edilmektedir (Persson ve Tabellini, 2003, 2004). Aghion, Alesina ve Trebbi (2004) seçim kurallarının toplumdaki daha derin yapıların sonucu olarak ortaya çıktığını ileri sürmüşlerdir. Onlara göre, bir toplumdaki etnik veya dini ayrılıkların bulunması durumunda, seçim kurallarının, bu çıkarları barındıracak, koalisyon hükümetlerine zemin hazırlayacak biçimde olması muhtemeldir.

Aynı düzlemdeki bir başka bakış açısı da bütçe oluşturma kurallarının mali performansı etkileyip etkilemediğini ortaya koymaktadır (Alt ve Lowry, 1994; Poterba, 1994; von Hagen ve Harden, 1995; Hallerberg ve von Hagen, 1999; Alesina, Hausmann, Hommes ve Stein, 1999; Stein, Talvi ve Grisanti, 1999). Bütçe sürecinin tüm aşamalarında karşımıza çıkan prosedürel kuralların "*peçe*" veya "*epifenomen*"

olmadığını ve bütçe sonuçları üzerinde asli etkileri olduğunu ifade etmişlerdir (Fabrizio ve Mody, 2006: 4).

Persson ve Tabellini (2003, 2004) ekonomik ve politik koşulların etkisini incelerken bütçe kurumlarının rolünü izole etmiştir. Buna karşın Perotti ve Kontopoulos (2002) devlet yönetimindeki parçalanmaları, ideolojileri ve mali kurumları mali disipline olan etkileri bakımından analiz etmiş ancak seçim kurallarını göz önünde bulundurmamışlardır. Alesina, Hausmann, Hommes ve Stein (1999) 'da olduğu gibi, Fabrizio ve Mody'nin (2006) katkıları da her ikisini kapsayacak şekilde olmuştur.

Tıpkı doğal kaynakların kıt olması ve bunların kullanımının büyük bir tahsis sorunu yaratması gibi, bütçe kaynaklarının da ortak havuz sorununa maruz kaldığı öne sürülmüştür (Fabrizio and Mody, 2006: 9; Shepsle ve Weingast, 1981 ve Weingast, Shepsle ve Johnson, 1981). Bütçe bağlamında, kamu harcamalarını, kendilerine yarar sağlayan harcamaları finanse etmek için gereken vergilerin yalnızca bir kısmını taşıyan çıkar grupları lehine artırma eğilimi olmaktadır. Çıkar grubu sayısı arttıkça, teşvik edilecek harcama da artacaktır. Bu durum harcamaların optimal seviyenin üzerinde yapılmasına sebep olacaktır.

Bütçe sürecinin kurumsal yapısı, politikacıların stratejik tercihlerini ve davranışsal teşviklerini belirleyerek kolektif karar alma süreçleriyle oluşan politika sonuçlarını etkilemektedir. Kamu maliyesinin başlıca sorunlarından olan ortak havuz sorununun üstesinden gelmek ve mali disiplini geliştirmek için iki bakış açısı dikkat çekmektedir. Delegasyon yaklaşımı altında, ortak havuz sorunu, bütçe gücünü, masrafları içselleştirmeye teşvik edecek politika yapıcıların (örneğin başbakan veya maliye bakanı) elinde toplayarak hafifletilebileceğini ileri sürmektedir. Bir diğer yaklaşım ise, politika yapıcıların harcama dışsallığını içselleştirerek, çok yıllı, ayrıntılı mali hedefler üzerinde müzakere ederek ve bir sözleşme etrafında birleşerek ortak havuz sorununun üstesinden gelinebileceğini ileri süren sözleşme yaklaşımıdır. Bütçe kararlarını şeffaf ve etkin bir şekilde yürütmek için izlenen yollarla birleştiren bu iki ilke, mali disiplini tesis etmeyi amaçlamaktadır.

Von Hagen (2005), maliye politikalarının yönlendirilmesinde iki unsurun özellikle önem taşıdığını belirtmiştir. Bunlar; ortak havuz problemi ve seçmenler ile politikacılar arasındaki asil-vekil ilişkisidir. Harden ve von Hagen (1995) ve Hallerberg ve von Hagen (1999) tarafından ortaya koyulduğu üzere ortak havuz sorunu, bütçe sürecine katılan çeşitli karar vericilerin rekabet etmesiyle ortaya çıkan ve ülkelerinin gelir seviyesine bağlı olmaksızın politika yapıcılar tarafından karşılaşılan bir

fenomendir. Bu fenomen, kamu kaynakları için alınan kararların mevcut ve gelecekteki maliyetlerin içselleştirmesinde başarısızlık göstermesine ve açık eğiliminin ortaya çıkmasına neden olmaktadır. Açık yanlılığı için bir başka açıklama da, Alesina ve Tabellini'nin (1990) ortaya koyduğu, tercihlerin zamanla tutarsızlığı teorisidir. Bu teori, seçim belirsizliği ile karşı karşıya olan ve rakip politika yapıcılarla anlaşmazlık içinde olan hükümetlerin, harcamaların ve borçlanmanın maliyetini tamamen içselleştiremediğini ortaya koymaktadır.

Kolektif karar alma mekanizmasından kaynaklanan sorunlar yaklaşımına dayanarak von Hagen ve Harden (1995, 1996) ile Hallerberg ve von Hagen (1997, 1999), bütçe kurumlarının, yani bütçenin hazırlanması, onaylanması ve uygulanması aşamaları ile yetki ve görevlerin belirlenmesi konularında uyulan kuralların mali açıdan rolünü incelemişledir. İçinde pek çok aktörü ve yapıyı barındıran bütçe sürecinin kendi kurumsal özelliklerinden bağımsız olarak düşünülemeyeceğini ifade etmişlerdir.

Schick (1998), Afrika ve diğer düşük gelirli ülkelerde gözlenen yanlış yönlendirilmiş bütçe yönetimi vakalarını imleyerek, bunların çoğu zaman hükümetlerin rant arayışı davranışıyla ilişkili olduğunu belirtmiştir. Hommes ve Stein (1999) gelişmekte olan ülkelerdeki bütçe kurumlarının kalitesini ölçen ilk çalışmayı yapmıştır.

Görüldüğü üzere, özellikle 1990'lı yıllarda bütçe kurumlarının mali çıktılar üzerindeki etkisine ilişkin pek çok çalışma yapılmıştır. Bu çalışmaların üzerinde durduğu temel sorun, bütçe sürecini şekillendiren kurumsal unsurların neler olduğu ve bunların mali disiplini sağlamaya yönelik olarak ne şekilde tasarlanması gerektiği olmuştur.

BÖLÜM V

BÜTÇE KURUMLARININ MALİ DİSİPLİN ÜZERİNDEKİ ETKİSİ: AVRUPA BİRLİĞİ ÜLKELERİ ÜZERİNE PANEL EŞBÜTÜNLEŞME ANALİZİ

Bütçeler yalnızca soyut bir kanun niteliği taşımamaktadır; aynı zamanda kamu kesimi ekonomisinin hacmini ve kompozisyonunu ortaya koyarak toplum nezdinde somut etkiler meydana getirmektedir. Sosyo-ekonomik pek çok unsurla karşılıklı etkileşim içinde olduğu göz önüne alındığında bütçe sürecini mekanik bir sistemden ibaret görmek yanlış olacaktır. Bu sebeple bütçe sürecini şekillendirmekte olan bütçe kurumlarını incelemek gerekmektedir. Bütçe kurumları, bütçe sürecinin her aşamasında rastlanmakta olan tüm düzenleme ve kuralları ifade etmektedir.

Çalışmada üzerinde durulan ve mali yönetişim anlayışı çerçevesinde açıklanan bütçe kurumlarından birisi sayısal mali kurallardır. Bu bölüm, üçüncü bölümde teorik gerekçe ve tartışmalarına yer verilmiş olan sayısal mali kuralların Avrupa Birliği ülkelerinde kamu borçları ve kamu açıklarıyla olan ilişkisini tespit etmeye yönelik panel eşbütünleşme analizini sunmaktadır. Bütçe kurumları çok yönlü bir kurumsallaşmayı içermektedir. Bu bölümde bütçe kurumları anlayışının yalnızca bir yönünü temsil etmekte olan sayısal mali kuralların, kamu açığı ve kamu borçlarıyla temsil edilmekte olan mali disiplin üzerindeki etkileri incelenmektedir.

5.1. Veri Seti

Çalışma 1995 – 2016 yıllarını kapsamaktadır ve kullanılan verilerin frekansı yıllık olarak belirlenmiştir. Ele alınan değişkenlerin yayınlanma sıklıklarının yıllık olması nedeni ile farklı frekans aralıkları kullanılamamıştır. Analizde ülke sayısına ilişkin bir kısıt ile karşılaşılmıştır; 28 Avrupa Birliği ülkesinin modele dahil edilmesi istenmiş ancak Bulgaristan, Hırvatistan, Kıbrıs Rum Kesimi, Lüksemburg, Litvanya, Malta ve Romanya'ya ilişkin verilerin istenilen dönemleri kapsayacak şekilde bulunmaması nedeni ile çalışmaya 21 ülke üzerinden devam edilmiştir.

Analizde kamu borcu ve kamu açığı bağımlı değişkenler olarak belirlenmişken; işsizlik, dışa açıklık, GSYH ve sayısal mali kural verileri bağımsız değişkenlerdir. Kamu borcu ve kamu açığına ilişkin veriler OECD veri tabanından (OECD, 2019); dışa açıklık oranları Dünya Bankası veri tabanından (World Bank, 2019); GSYH'ye ilişkin veriler Uluslararası Para Fonu veri tabanından (IMF, 2019) ve işsizlik ile sayısal mali

kurallara ilişkin veriler Eurostat veri tabanından (Eurostat, 2019) elde edilmiştir. İlgili veri ve kaynaklar Tablo 5.1'de sunulmuştur.

Tablo 5.1.

Panel Eşbütünleşme Analizinde Kullanılan Veriler ve Kaynakları

İfade Ettiği Gösterge	Veriler	Tanım	Veri Kaynağı
KA	Kamu Açığı	(Kamu gelirleri+kamu harcamaları/GSYH)	OECD
KB	Kamu Borcu	(Genel devlet borcu/GSYH)	OECD
SYM	Sayısal Mali Kural	Sayısal mali kural endeksi	Eurostat
İ	İşszilik Oranı	(İşsiz nüfus/Toplam İşgücü)	Eurostat
DA	Dışa Açıklık	(İhracat+İthalat)/GSYH	World Bank
GSYH	Gayri Safi Yurtiçi Hasıla	Bir yıl içerisinde üretilen mal ve hizmetlerin Amerikan doları cinsinden ifadesi	IMF

5.2. Yöntem

Çalışmanda hem yatay kesit hem de zaman boyutunu kapsıyor olmasından dolayı panel veri analizi kullanılmıştır. Yatay kesit birimlerinin aynı kaldığı ve bu sebeple zamana göre aynı birimler kümesindeki değişimleri göstermekte olan verilere *panel veri* adı verilmektedir. Panel veri analizi ise panel veri ile tahmin edilen regresyon modelini ifade etmektedir (Güriş, 2015: 2-4).

Panel veri analizleri sadece yatay kesit ya da sadece zaman serisi analizine başvurulmasına kıyasla daha fazla veri kullanımına imkan sağlamaktadır. Bu sayede hem yatay kesitlere hem de zaman serisine dair daha çok bilgi elde edilebilmektedir. Panel veri analizinde değişkenler arasında görülebilecek çoklu bağlantı sorunu daha az ortaya çıkmaktadır. Bu durum sonuçların daha güvenilir olmasına olanak sağlamaktadır. Ayrıca birimsel heterojenlik kontrol edilebildiği için yatay kesit analizine ve zaman serisi analizine karşı bir üstünlük sergilemektedir. (Erataş vd., 2013: 23; Baltagi, 2005: 4-9; Nart, 2008: 8- 10).

Çalışmada, değişkenler arasında uzun dönemli bir ilişkinin bulunup bulunmadığını test etmek üzere Westerlund ve Edgerton (2007) eşbütünleşme analizine başvurulmuştur. Pedroni (1999) ve Kao (1999) tarafından geliştirilmiş olan eşbütünleşme testleri ampirik analizlerde en yaygın kullanılan eş bütünleşme testleridir. Regresyon modelinden elde edilen hata terimlerini temel alan Pedroni testi, düzey

değerlerindeki değişkenlerin, uzun dönem kat sayılarının ilk farkları kullanılarak elde edilen kısa dönem hata düzeltme katsayılarına eşit olmasını gerektirmektedir (İskenderoğlu ve Akdağ, 2018: 3; Westerlund 2007: 710). Ayrıca Pedroni (1999) eşbütünleşme testi, değişkenler arasında yatay kesit bağımlılığının bulunmadığını varsaymaktadır. Westerlund ve Edgerton (2007) tarafından geliştirilen eşbütünleşme testi ise yatay kesit bağımlılık durumunu dikkate alan ve bootstrap tahmin yöntemine dayalı olan bir testtir. (Uçar, 2013: 12).

Çalışmada, Avrupa Birliği ülkelerinde uygulanmakta olan sayısal mali kurallar ile kamu borcu ve kamu açığı ile temsil edilmekte olan mali disiplin arasındaki ilişkiyi açıklayan iki farklı model kullanılmıştır. Kamu borcu ile mali disiplin arasındaki ilişkiyi inceleyen model (1) no'lu denkliktete olduğu gibi düzenlenmiştir:

$$KB_{it} = \beta_0 + \beta_1 GSYH_{1t} + \beta_2 \dot{I}_{2t} + \beta_3 DA_{3t} + \beta_4 SMK_{4t} \quad (1)$$

Kamu açığı ile mali disiplin arasındaki ilişkiyi inceleyen model (2) no'lu denklikte gösterilmektedir.

$$KA_{it} = \beta_0 + \beta_1 GSYH_{1t} + \beta_2 \dot{I}_{2t} + \beta_3 DA_{3t} + \beta_4 SMK_{4t} \quad (2)$$

Çalışmada öncelikle değişkenler arasında yatay kesitsel bağımlılık bulunup bulunmadığını ortaya koymak için Breusch ve Pagan (1980) LM (Lagrange Multiplier) testi; Pesaran (2004) CD (Cross Section Dependent) testi ve CDLM testleri ile Pesaran vd. (2008) tarafından sapması düzeltilmiş olan LMcor (Bias-corrected scaled Lagrange Multiplier) testleri kullanılmıştır.

Değişkenlerin homojenliği Pesaran ve Yamagata (2008) delta testi ile ortaya koyulmuştur. Pesaran (2007) CADF birim kök testlerinin de yapılmasının ardından McCoskey ve Kao (1998) tarafından geliştirilmiş olan LM testine dayalı Westerlund (2007) panel eş bütünleşme testine başvurulmuştur. Uzun dönemli eşbütünleşme katsayıları ise yatay kesit bağımlılığını göz önünde bulundurmakta olan Eberhardt-Bond (2009) Panel AMG yöntemiyle tahmin edilmiştir.

5.3. Analiz Sonuçları

5.3.1. Yatay Kesit Bağımlılığı Testleri

Panel veri analizlerinde öncelikle yatay kesit bağımlılığı olup olmadığının incelenmesi gerekmektedir. Bunun yapılmaması durumunda tahminlerden elde edilecek sonuçlar tutarsız ve sapmalı olacaktır (Topal, 2017:185; Phillips ve Sul, 2003; Andrews,

2005; Pesaran, 2006). Bu sebeple çalışmada öncelikle serilerde ve eşbütünleşme modellerinde yatay kesit bağımlılığı olup olmadığı incelenmiştir.

Yatay kesit bağımlılık testlerinden ilki, Breusch ve Pagan (1980) tarafından geliştirilen ve denklik (3)' te görülen Lagrange Multiplier (Lagrange Çarpanı, LM) testidir (Pesaran, 2004: 4):

$$LM = T \sum_{i-1}^{N-1} \sum_{j=i+1}^{N} p_{ij}^{2} \tag{3}$$

$\hat{\rho}$, ikili korelasyonunun örnek tahminini ifade etmektedir. Bu testte H_0 hipotezi yatay kesitler arasında ilişkinin olmadığını ve $T \to \infty$ iken N sabit ise $\frac{N(N-1)}{2}$ derecesinde ki-kare asimptotik dağılıma sahip olduğunu ifade etmektedir. Ayrıca testin zaman boyutu T'nin, yatay kesit boyutu N'den büyük olduğu durumlarda kullanılacağı varsayılmaktadır (Pesaran, 2004: 4).

Pesaran (2004) tarafından Breusch ve Pagan (1980) testinin geliştirilmesiyle oluşturulmuş olan CDLM testi hem N ve hem de T'nin büyük olduğu durumlar için uygulanabilmektedir. İlgili test (4) numaralı denklikte ifade edilmiştir:

$$CD_{LM} = \sqrt{\frac{1}{N(N-1)}} \sum_{i=1}^{N-1} \sum_{j=i+1}^{N} (Tp_{ij}^{2} - 1) \tag{4}$$

Bu teste göre $T \to \infty \; ve \; N \to \infty$ olduğu durumda yatay kesit bağımlılığının olmadığı varsayılmaktadır. Ancak N>T olduğu durumlarda CDLM testi önemli düzeyde bozulmalar göstermekte ve N büyüdükçe sapmalar daha da artmaktadır. Bu durum bazı ampirik çalışmalarda ortaya çıkabilmektedir. Bu yüzden Pesaran (2004), N>T olduğu durumlarda yatay kesit bağımlılığı için CD testini geliştirmiştir. (5) nolu denklikte görülen bu test N>T durumunda kullanılmaktadır:

$$CD = \sqrt{\frac{2T}{N(N-1)}} \left(\sum_{i=1}^{N-1} \sum_{j=i+1}^{N} p_{ij} \right) \tag{5}$$

Yatay kesit bağımlılık testlerinden bir diğeri (6) nolu denklikte görülen ve Pesaran vd. (2008) tarafından geliştirilmiş olan sapması düzeltilmiş LMcor (Bias-Adjusted Cross Sectionally Dependence Lagrange Multiplier) testidir:

$$LM_{cor} = \sqrt{\left(\frac{2}{N(N-1)} \right)} \sum_{i=1}^{N-1} \sum_{j=i+1}^{N} Tp_{ij} \frac{(T-k)\, p_{ij}^{2}}{\sqrt{v_{Tij}^{2}}} \tag{6}$$

Burada k regresör numarasını gösterirken, $v_{Tij}^2 \quad (T-k)\, p_{ij}^2$'nin varyansını göstermektedir. Bu eşitliğe göre elde edilen test istatistiği, asimptotik olarak standart normal dağılım göstermektedir (Pesaran vd., 2008: 108; Menyah vd., 2014: 390).

Bu testler için oluşturulan hipotezler;

H_0: *Yatay kesit bağımlılığı yoktur.*

H_1: *Yatay kesit bağımlılığı vardır* şeklindedir.

Tablo 5.2.

Yatay Kesit Bağımlılığı Test Sonuçları

	Testler			
Değişkenler	Breusch-Pagan LM	Pesaran scaled LM	Bias-corrected scaled LM	Pesaran CD
Kamu Açığı	956.3881 [0.000]	35.39531 [0.000]	34.89531 [0.000]	23.30628 [0.000]
Kamu Borcu	2080.194 [0.000]	90.23145 [0.000]	89.73145 [0.000]	33.35458 [0.000]
Sayısal Mali Kural	1905.282 [0.000]	81.69660 [0.000]	81.19660 [0.000]	39.45966 [0.000]
Dışa Açıklık	3111.142 [0.000]	140.5365 [0.000]	140.0365 [0.000]	54.65492 [0.000]
GSYH	4098.280 [0.000]	188.7039 [0.000]	188.2039 [0.000]	63.62283 [0.000]
İşsizlik	1047.347 [0.000]	39.83365 [0.000]	39.33365 [0.000]	13.50309 [0.000]

Not: Tabloda köşeli parantez içinde yer alan değerler test istatistiklerine ait olasılık değerlerini ifade etmektedir. Olasılık değerlerinin asimptotik olarak normal dağıldığı varsayılmaktadır.

Tablo 5.2.'de görüldüğü üzere LM, CDLM, CD ve LMcor testlerinde değişkenlere ait olasılık değerleri 0,05'ten küçük olduğu için H_0 hipotezi reddedilmiş ve serilerde yatay kesit bağımlılığının olduğu tespit edilmiştir. Seriler arasında yatay kesit bağımlılığı bulunuyor olması analizde yer alan ülkelerin yapısal ve ekonomik durumlarının birbirini etkilediğini göstermektedir. Bu sonucun uluslarüstü bir sayısal mali kural standartına uygun hareket edilmesi açısından önem taşıdığı söylenebilir.

5.3.2. Delta Testi

Analizlerde kullanılan değişkenlerin eğim katsayılarının homojen olup olmaması, uygulanacak olan birim kök ve eşbütünleşme testlerinin yönünü ve biçimini değiştirmektedir. Bu nedenle Pesaran ve Yamagata (2008) Delta Testi yardımıyla değişkenlerin sabit katsayılarının ve eğim katsayılarının homojenliği araştırılmıştır (Erataş ve Nur, 2013: 214).

Pesaran ve Yagamata (2008), Delta (Homojenlik) Testi'nde büyük örneklemler içim $\hat{\Delta}$ testi ve küçük örneklemler için $\hat{\Delta}_{adj}$ testi olmak üzere iki farklı test geliştirmiştir. Bu testler sırasıyla (7) ve (8) numaralı denkliklerde gösterilmiştir.

$$\hat{\Delta} = \sqrt{N}\left(\frac{N^{-1}S - k}{2k}\right) \Rightarrow X_k^2 \tag{7}$$

$$\hat{\Delta}_{adj} = \sqrt{N}\left(\frac{N^{-1}S - k}{v(T,k)}\right) \Rightarrow N(0,1) \tag{8}$$

Eşitlikte yer alan N yatay kesit sayısını; S , Swamy (1970) test istatistiğini; , k modelde yer alan açıklayıcı değişken sayısını ve $v(T,k)$, standart hatayı ifade etmektedir (Songur, 2019: 579).

Tablo 5.3.

(1) No'lu Model İçin Homojenlik Test Sonuçları

	Testler	İstatistikler
Homojenlik	Delta Testi	4.871 [0.000]
	Delta Testi Düzeltilmiş	5.666 [0.000]

Tablo 5.4.

(2) No'lu Model İçin Homojenlik Test Sonuçları

	Testler	İstatistikler
Homojenlik	Delta Testi	5.499 [0.000]
	Delta Testi Düzeltilmiş	6.397 [0.000]

Testte sınanan hipotezler aşağıdaki şekildedir:

H_0 : Eğim katsayıları homojendir.

H_1 : Eğim katsayıları homojen değildir.

Tablo 5.3. ve Tablo 5.4'te yer alan test istatistiklerine ait olasılık değerleri göz önüne alındığında "Eğim katsayıları homojendir" hipotezi reddedilmektedir. Bu sebeple değişkenlerin eğim katsayılarının heterojen olduğu görülmektedir.

5.3.3. Panel Birim Kök Testi

Yatay kesit bağımlılığı ve delta testlerinin ardından değişkenlerin durağan olup olmamaları analizin devamı için büyük önem taşımaktadır. Bu nedenle serilerin birim kök içerip içermediği tespit edilmelidir. Çalışmada Pesaran (2006) tarafından

geliştirilmiş olan CADF (Cross-Sectionally Augmented Dickey Fuller) testine başvurulmuştur. CADF sayesinde paneli oluşturan serilerdeki her bir yatay kesit birimi için birim kök testi yapılabilmektedir. Bu sayede serilerin durağanlığı hem panelin geneli için hem de her bir yatay kesit için ayrı ayrı hesaplanabilmektedir. Test istatistiği değerleri, Pesaran (2006)'ın CADF kritik tablo değerleriyle karşılaştırılmakta ve her birim için durağanlık test edilmektedir (Yıldırım, Mercan ve Kostakoğlu, 2013: 88). CADF testi (9) no'lu denklikte verilmiştir.

$$\Delta y_{it} = a_i + b_i y_{i't-1} + c_i \bar{y}_{t-1} + d_i \Delta \bar{y}_t + e_{it} \qquad \left(\frac{\Delta y'_i \overline{M}_w y_{i-1}}{\sigma \left(y'_{i-1} \overline{M}_w y_{i-1} \right)^{1/2}} \right) \tag{9}$$

$$t_i = (\mathrm{N,T}) = \left(\frac{\Delta y'_i \overline{M}_w y_{i-1}}{\sigma \left(y'_{i-1} \overline{M}_w y_{i-1} \right)^{1/2}} \right) \tag{10}$$

Birim kök testlerine ilişkin genel hipotezler her bir değişken için aşağıdaki şekilde kurulmaktadır:

H_0 : Serinin birim kökü vardır. (Seri durağan değildir.)

H_1 : Serinin birim kökü yoktur. (Seri durağandır.)

Bir veri setinin durağanlığına bakılması, değişkenler arasında sahte regresyon olup olmadığını görmek açısından önem taşımaktadır ve H_0 hipotezinin reddedilememesi durumunda serinin durağan olmadığı sonucuna ulaşılmaktadır.

Çalışmada öncelikle değişkenlerin düzey değerleri için testler yapılmış ve durağan olmadıklarının tespit edilmesi üzerine ilk sıra farkları alınarak yeniden birim kök testleri yapılarak Tablo 5.5'te verilmiştir.

Tablo 5.5.

Değişkenlerin Düzey Değerleri ve İlk Sıra Farklarına İlişkin Birim Kök Test Sonuçları

Değişkenler	z-bar	z-bar
Kamu Borcu	-0.790 [0.215]	-5.910 [0.000]
	-2.555 [0.005]	-4.142 [0.000]
GSYH	-1.731 [0.042]	-2.996 [0.001]
	-2.580 [2.660]	-7.305 [0.000]
İşsizlik	-1.633 [0.051]	-2.845 [0.002]
	-2.589 [0.005]	-0.984 [0.163]
Dışa Açıklık	-0.003 [0.499]	-3.400 [0.000]
	2.786 [0.997]	-1.951 [0.025]
Sayısal Mali Kural	-1.287 [0.099]	-5.555 [0.000]
	0.878 [0.810]	-4.745 [0.000]

NOT: Değişkenlere ait ilk satırdaki sonuçlar trendsiz veriler iken ikinci satırdakiler trendli verilerdir.

5.3.4. Panel Eşbütünleşme Analizi

Birim kök testleri sonucunda değişkenlerin düzey değerlerinde durağan olmadıkları ancak ilk sıra farkları alındığında durağan oldukları görülmektedir. Bu nedenle serilerin eşbütünleşmeleri incelenerek birlikte durağanlıkları panel eşbütünleşme ile test edilerek uzun dönemli bütünleşiklikleri ortaya koyulabilecektir.

Çalışmada değişkenler arasındaki uzun dönemli ilişkiyi belirlemek üzere kullanılmış olan Westerlund ve Edgerton (2007) testi, kesitler arasındaki yatay kesit bağımlılığını dikkate almaktadır (Westerlund ve Edgerton, 2007: 186). Eğer yatay kesit bağımlılığı söz konusu ise Boostrapt dağılımından elde edilen kritik değerler kullanılmaktadır (Songur, 2019: 579). Ayrıca paneldeki kesitler homojen ise panel için bir katsayı hesaplamakta; panel kesitleri heterojen ise birimsel katsayıları ve bu katsayıların ağırlıklandırılmış ortalamalarından grup ortalamasını hesaplamaktadır (Polat, 2018: 219; Songur, 2017: 127). Yapılan yatay kesit bağımlılığı testleri yatay kesit bağımlılığının varlığını orta koyduğu için bu testin kullanılması tercih edilmiştir.

Westerlund ve Edgerton (2007) testini uygulamak için aşağıda yer alan model tahmin edilmektedir(Songur, 2019: 579):

$$y_{it} = z_{it}^{'}\gamma_{ij} + x_{it}^{'}\beta_i + e_{it} \tag{11}$$

$$e_{it} = r_{it} + u_{it} \tag{12}$$

$$r_{it} = r_{it-1} + \phi_i u_{it} \tag{13}$$

(11) numaralı denklikte $x_{it}x_{it} = x_{it-1} + v_{it}$ şeklinde K boyutlu bir regresyon vektörüdür. $z_{it}z_{it}$ ise deterministik bileşen vektörüdür. Bu parametrelere karşılık gelen vektörler ise β_i ve Y_{ij} , $j = 1,...,M_i + 1$ olup, yapısal kırılmaları $T_{i1},...,\mathrm{T}_{iM_i}$ 'dir. Burada $T_{i0} = 1$ ve $T_{iM_{i+1}} = T$ 'dir. Ayrıca başlangıç değeri $r_{it}0$ 'dır.

Westerlund (2006) çoklu yapısal kırılmalı panel eşbütünleşme testinde yokluk hipotezi "eşbütünleşme vardır" $\left[H_0 : \phi = 0 i = 1,..., \mathrm{N}\right]$ önermesini; alternatif hipotez ise "eşbütünleşme yoktur" $\left[H_1 : \phi_i \neq 0 i = 1,..., N ve \phi_i = 0 i = N_1 + 1,..., N\right]$ önermesini sınamaktadır.

Test istatistiği ise (14) nolu denklikte olduğu gibi tanımlanmaktadır.

$$Z(M) = \sum_{i=1}^{N} \sum_{j=1}^{M_i+1} \sum_{t=T_{ij-1}}^{T_{ij}} \left(T_{ij} - T_{ij-1}\right)^{-2} \hat{\omega}_{i1.2}^{-2} S_{it}^2 \quad (14)$$

Eşbütünleşme ilişkisi paneli oluşturan ülkeler arasında yatay kesit bağımlılığının bulunup bulunmamasına göre yorumlanmaktadır. Paneli oluşturan kesitler arasında yatay kesit bağımlılığı bulunmuyor ise asimptotik olasılık değerleri dikkate alınmaktadır. Yatay kesit bağımlılığı bulunuyor ise Boostrap olasılık değerlerine de bakılmaktadır. %5 anlamlılık düzeyinde hem asimptotik olasılık değerleri hem de Bootstrap olasılık değerleri 0.05 ile karşılaştırılmaktadır. Hesaplanan testin olasılık değeri 0.05'ten büyük ise eşbütünleşme ilişkisinin bulunduğuna karar verilmektedir (Koçbulut ve Altıntaş, 2016: 161).

Teste ilişkin hipotezler aşağıdaki gibidir:

H_0 : *Eşbütünleşme vardır.*

H_1 : *Eşbütünleşme yoktur.*

Kamu borcuna ilişkin Westerlund Panel eşbütünleşme testinin bulguları Tablo 5.6.'da sunulmuştur:

Tablo 5.6.

(1) No'lu Model İçin Westerlund-Edgerton LM Eşbütünleşme Testi Sonuçları

	T İstatistiği	Boots Olasılık	Asym.Olasılık
Sabit	16.954	0.277	0.000
Sabit ve Trendli	19.260	0.971	0.000

Kamu açığına ilişkin Westerlund Panel eşbütünleşme testinin bulguları Tablo 5.7'de sunulmuştur:

Tablo 5.7.

(2) No'lu Model İçin Westerlund-Edgerton LM Eşbütünleşme Testi Sonuçları

	T İstatistiği	Boots Olasılık	Asym.Olasılık
Sabit	18.306	0.259	0.000
Sabit ve Trendli	20.646	0.915	0.000

Test sonucunda H_0 : hipotezinin reddedilememiştir. Bu nedenle paneldeki tüm değişkenler arasında eşbütünleşme ilişkisinin bulunduğu saptanmıştır.

Tablo 5.8.

Kamu Borcu-Sayısal Mali Kural İlişkisine İlişkin Eşbütünleşme Sonuçları

	Ülkeler	Katsayı	Standart Hata	T İstatistiği	Olasılık
1	Avusturya	0.068	2.399	0.03	0.977
2	Belçika	2.869	1.002	2.86	0.004
3	Çekya	0	.	.	.
4	Almanya	-4.893	1.423	-3.44	0.001
5	Danimarka	-1.408	1.381	-1.02	0.308
6	Estonya	-2.146	7.679	-2.79	0.005
7	Yunanistan	-31.426	2.639	-11.90	0.000
8	İspanya	0.072	2.876	0.03	0.980
9	Finlandiya	2.133	8.040	2.65	0.008
10	Fransa	-2.798	2.243	-1.25	0.212
11	Macaristan	4.398	1.939	2.27	0.023
12	İrlanda	2.253	2.297	0.98	0.327
13	İtalya	-0.156	5.986	-0.26	0.793
14	Letonya	-2.358	8.866	-2.66	0.008
15	Hollanda	-1.951	1.409	-.38	0.166
16	Polonya	-4.223	1.622	-2.60	0.009
17	Portekiz	2.504	1.257	1.99	0.046
18	İsveç	-7.042	2.146	-3.28	0.001
19	Slovenya	8.854	2.169	4.08	0.000
20	Slovakya	3.106	2.196	1.41	0.157
21	Birleşik Krallık	4.435	2.675	1.66	0.097

Tablo 5.9.

Kamu Açığı-Sayısal Mali Kural İlişkisine İlişkin Eşbütünleşme Sonuçları

	Ülkeler	Kat sayı	Standart Sapma	T istatistiği	Olasılık
1	Avusturya	-5.189	9.656	-0.54	0.591
2	Belçika	-2.513	6.985	-0.36	0.719
3	Çekya	0	.	.	.
4	Almanya	2.266	9.880	0.23	0.819
5	Danimarka	1.299	8.301	1.57	0.117
6	Estonya	-3.021	2.331	-0.13	0.897
7	Yunanistan	2.950	2.598	1.14	0.256
8	İspanya	2.064	1.121	1.84	0.066
9	Finlandiya	0.598	9.518	0.06	0.950
10	Fransa	1.083	3.576	3.03	0.02
11	Macaristan	1.671	8.265	2.02	0.043
12	İrlanda	2.733	1.171	2.33	0.020
13	İtalya	-4.916	2.771	-1.77	0.076
14	Letonya	4.837	3.163	1.53	0.126
15	Hollanda	1.903	4.776	0.40	0.690
16	Polonya	-5.920	3.504	-1.69	0.091
17	Portekiz	7.570	5.101	1.48	0.138
18	İsveç	1.166	1.078	1.08	0.279
19	Slovenya	1.387	1.039	1.33	0.182
20	Slovakya	7.343	8.814	0.83	0.405
21	Birleşik Krallık	6.792	1.166	0.58	0.560

5.3.5. Uzun Dönem Eşbütünleşme Katsayılarının Tahmin Edilmesi

Yatay kesit bağımlılığının bulunması durumunda eşbütünleşme katsayılarını tahmin etmek üzere geliştirilmiş olan ilk tahminci Pesaran (2006) CCE (Common Correlated Effects: Ortak İlişkili Etkiler) yöntemidir. Bu tahminci, birimsel eşbütünleşme katsayılarının tahmininden sonra panelin geneline ait olan eşbütünleşme katsayısı CCMGE (Common Correlated Mean Group Effects: Ortalama Grup Etkisi) yöntemini kullanarak ve birimsel katsayıların aritmetik ortalamasını alarak hesaplanmaktadır (Koçbulut ve Altıntaş, 2016:163). Eberhardt ve Bond (2009) tarafından geliştilmiş olan Panel AMG yönteminde ise yine yatay kesitler arasındaki bağımlılık göz önünde bulundurulmakta ve aynı zamanda panelin geneline ait sonuç ve birimsel katsayılar ağırlıklandırılarak ortalama grup etkisi hesaplanmaktadır (Eberhardt ve Bond, 2009: 1).

Bu çalışmada eşbütünleşme katsayıları Bond ve Eberhardt (2009) Panel AMG yöntemiyle tahmin edilerek elde edilen sonuçlar Tablo 5.10'da verilmiştir.

Tablo 5.10.

Kamu Borcu İçin AMG Sonuçları

	Kat sayı	Standart hata	T istatistiği	Olasılık
GSYH	-0.011	0.003	-3.26	0.001
Dışa Açıklık	-0.303	0.593	-0.51	0.609
İşsizlik	1.457	4.441	3.28	0.001
Sayısal Mali Kural	-1.319	1.702	-0.77	0.438
Cdp	8.666	1.234	7.02	0.000
Cons	71.65	1.359	5.27	0.000

Tablo 5.10'a bakıldığında sayısal mali kural uygulamalarının kamu borcu üzerinde istatistiksel olarak anlamsız bir etkiye sahip olduğu görülmektedir. Bu durumun teorik tartışmalarda sayısal mali kuralların kamu borçlarını azaltmak üzere kullanılabilceğine yönelik ortaya konmuş olan argümanlarla uyumsuz olduğu görülmektedir.

Tablo 5.11.

Kamu Açığı İçin AMG sonuçları

	Kat sayı	Standart hata	T istatistiği	Olasılık
GSYH	-0.000	0.000	-1.71	0.087
Dışa Açıklık	0.033	0.249	1.33	0.185
İşsizlik	-0.418	0.115	-3.61	0.000
Sayısal Mali Kural	0.7301	0.224	3.26	0.001
Cdp	8.571	1.582	5.42	0.000
Cons	-1.123	2.460	-0.46	0.648

Tablo 5.11 incelendiğinde sayısal mali kuralların kamu açıkları üzerinde istatistiksel olarak anlamlı ve pozitif bir etkisi olduğu görülmeketedir. Buna göre sayısal mali kural endeksindeki bir birimlik artış kamu açıklarını 0.730 birim azaltmaktadır. Elde edilen bu sonuçlar, sayısal mali kurallar ile kamu açıkları arasındaki ilişkiye dair teorideki beklentilerle uyuşmaktadır.

5.4. Bulgular

Sayısal mali kurallar ile kamu borcu ve kamu açığı arasındaki ilişkiyi incelemek için iki farklı modelin kullanıldığı panel eşbütünleşme analizi 1995-2016 yıllarını ve 21 ülkeyi kapsamaktadır.

Değişkenler arasında yatay kesitsel bağımlılık bulunup bulunmadığı Breusch ve Pagan (1980) LM (Lagrange Multiplier) testi; Pesaran (2004) CD (Cross Section

Dependent) testi ve CDLM testleri ile Pesaran vd. (2008) tarafından sapması düzeltilmiş olan LMcor (Bias-corrected scaled Lagrange Multiplier) testleri ile sınanmış ve serilerde yatay kesit bağımlılığının olduğu tespit edilmiştir. Değişkenlerin homojenliği Pesaran ve Yamagata (2008) delta testi ile sınanmış ve heterojen oldukları görülmüştür.

Pesaran (2006) CADF testi ile paneli oluşturan serilerdeki her bir yatay kesit birimi için birim kök testi yapılmıştır. Öncelikle değişkenlerin düzey değerleri için testler yapılmış ve durağan olmadıklarının tespit edilmesi üzerine ilk sıra farkları alınarak yeniden birim kök testleri yapılmıştır. Birim kök testleri sonucunda değişkenlerin ilk sıra farkları alındığında durağan olduklarının tespit edilmesi sebebiyle değişkenler arasında uzun dönemli bir ilişkinin olup olmadığını görmek üzere Westerlund (2006) panel eş bütünleşme analizi yapılmış ve paneldeki tüm değişkenler arasında eşbütünleşme ilişkisinin bulunduğu saptanmıştır. Portekizde'de sayısal mali kural endesindeki bir birimlik artışın kamu açıklarını 7.570 birim azalttığı görülmektedir. Elde edilen sonuçlara göre sayısal mali kurallar ile kamu açığı arasındaki ilişkinin en güçlü olduğu ülke Portekiz'dir.

Uzun dönemli eşbütünleşme katsayılarının tahmini için yatay kesit bağımlılığını göz önünde bulundurmakta olan Eberhardt-Bond (2009) Panel AMG yöntemine başvurulmuştur. Bu yöntem sonucunda sayısal mali kurallar ile kamu borcu arasında istatistiksel olarak anlamlı bir ilişkinin bulunmadığı görülmüştür.

Sayısal mali kurallar ile kamu açığı arasında ise istatistiksel olarak anlamlı ve pozitif bir ilişkinin varlığı saptanmıştır. Buna göre sayışal mali kural endeksindeki bir birimlik artış kamu açıklarını 0.730 birim azaltmaktadır.

BÖLÜM VI

SONUÇ VE ÖNERİLER

Mali disiplin kavramı maliye politikası uygulamaları için vazgeçilmez bir öneme sahiptir. Çünkü temel uygulama araçları kamu gelirleri, kamu harcamaları ve kamu borçlanması olan bu politikaların sürekliliğini sağlayan etmen, kamu gelirlerinin kamu harcamalarını karşılayabiliyor olmasıdır. Ancak uygulamada bu her zaman mümkün olmamaktadır. Bu noktada mali disiplinsizliğin sebeplerini incelemek büyük önem arz etmektedir.

Bu çalışmada, sosyo-ekonomik dinamiklere fazlasıyla bağlı olması sebebiyle maliye politikalarında mekanik bir işleyişin mümkün olmadığı kabulüyle beraber, politik karar alma mekanizmalarının ortaya çıkartmış olduğu unsurların mali disiplinle olan ilişkileri üzerinde durulmuştur. Ayrıca mali kurumsalcı bir yaklaşım ile mali çıktıların kamu mali yönetimininin kurumsal tasarımıyla şekillenmekte olduğu belirtilerek kurumsal tasarımlar ile mali çıktılar arasındaki içsellik ilişkisi incelenmiştir.

Maliye politikaları özünde, toplanan kamu gelirlerinin halk tarafından seçilmiş kişiler tarafından belirlenen harcama politikaları doğrultusunda harcanmasına dayanmaktadır. Bu temsiliyet devri, kamu harcamalarının fayda ve maliyetleri konusunda halk ve temsilciler arasında sürekli bir hesap verme sorumluluğu doğuran asil-vekil ilişkisini ortaya çıkartmaktadır. Hesap verme sorumluluğunun yerine getirilebilmesi için bütçeleme sürecinde yer alan denetim organlarının sağlıklı bir şekilde işliyor olması gerekmektedir.

Temsiliyet devrinin ortaya çıkarttığı bir diğer sorun ise politik karar vericiler arasındaki koordinasyon ve karar verme biçimiyle şekillenmekte olan ortak havuz sorunudur. Harcamacı bakanların harcama politikalarını etkinsiz olacak şekilde oluşturmak istemesini imleyen bu sorun, merkezileşmiş bütçeleme süreçleri sayesinde ortadan kaldırılabilecektir. Ancak merkezileşme unsurlarının genel geçer bir görünüm sunabilmesi ve süreklilik gösterebilmesi için mali yönetişim unsurlarına yer verilmiş olması gerekmektedir. Çalışmada, mali yönetişim unsurlarının bütçe sürecinde etkinliği sağlamaya yönelik olumlu katkıları ortaya koyulmuştur.

Mali yönetişim unsurlarından birisi, mali kararların daha az politik hale getirilmesi amacını taşıyan bağımsız mali otoritelerdir. Bunlar tarafsız makroekonomik tahminlerde bulunmak, çeşitli maliye politikası alternatifleri arasında bir karşılaştırma yaparak değerlendirmelerde bulunmak ve mali kuralların uygulanmasını kolaylaştırmak

üzere çalışmalar yürütmektedir. 28 AB ülkesinin 23'ünde toplamda 27 bağımsız mali otoritenin bulunuyor olmasının mali yönetişim anlayışının kabul görmüş olduğunu ve bunun yanında maliye politikalarında bağımsız bir otoritenin değerlendirmelerine ihtiyaç duyulduğunu gösterdiği söylenebilir. Ayrıca AB ülkelerinde Maastricht Antlaşması neticesinde uygulanmakta olan mali kuralların varlığı düşünüldüğünde, bağımsız mali otoriteler ile mali kurallar arasında tamamlayıcı bir ilişkinin bulunduğu söylenebilir.

Bağımsız mali otoritelerin sahip olduğu işlevlerin sunulduğu Tablo 3.3.'e bakıldığında özellikle mali kuralların izlenmesi konusunda büyük bir uzlaşıya sahip olunduğu görülmektedir. 27 kurumdan 22'si bu işlevi yerine getirmektedir. Bu durum mali yönetişim araçları arasındaki tamamlayıcılığın ülke uygulamalarında önem taşıdığını göstermektedir. Kamu mali yönetimlerinde bağımsız otoritelere söz hakkı tanıyan ülkeler aynı zamanda mali kural uygulamalarıyla mali disiplini tesis etmeye çalışmaktadır.

Çalışmada, maliye politikalarına dair bağımsız değerlendirmeler ile normatif ya da pozitif öneriler yapabilme yetkisinin bağımsız mali otoritelerin taşıması gereken niteliklerin başında geldiği ifade edilmiştir. AB ülkelerinde bulunan 27 kurumdan 16'sı mali sürdürülebilirlik konusunda bir değerlendirme yaparak kamuoyuna sunma imkanına sahiptir. Bunlardan sadece 6 tanesinin maliye politikaları hakkında normatif tavsiyelerde bulunma işlevine sahip olduğu göz önüne alındığında ilgili kurumların genel olarak ekonometrik verileri yorumlayarak hükümetlere yardımcı olma misyonu yüklendiği söylenebilir.

Türkiye'de hâlihazırda bağımsız mali kurum ya da mali konsey adıyla anılan bir oluşum bulunmamaktadır. Ancak Sayıştay'ın mali otorite olarak görülebileceği iddiaları söz konusudur. Sayıştay'ın bağımsız mali otorite olma niteliğinin tartışıldığı ilgili bölümde Sayıştay'ın kamu kurumlarının hesap ve işlemlerini yargılayarak kesin hükme bağlama yetkisine sahip bir yüksek denetleme kurumu olduğu ifade edilmiştir.

İnceleme ve denetleme işlevleri bulunan Sayıştay hem bir hesap mahkemesi hem de anayasal denetleme ve inceleme kuruluşudur. Sayıştay bu görevlerini performans ve düzenlilik denetimleri vasıtasıyla gerçekleştirmektedir. Ancak bu denetim türlerinin uygulamalara yönelik bir yerindelik denetimi olmadığı Sayıştay (2014) tarafından yayımlanmış olan Performans Denetimi Rehberi'nde belirtilmiştir. Ayrıca Sayıştay'ın kamu mali yönetiminde hesap verebilirliğin ve saydamlığın sağlanmasını temin etmek; raporlanan bilgilerin yararlılığına ve kalitesine katkıda bulunmak; kamu idarelerinin

performans hedefleri ve göstergeleri açısından kaydettikleri ilerlemeyi izlemek ve hazırlanan faaliyet raporlarında yer alan bilgilerin doğruluğu konusunda TBMM'ye ve kamuoyuna bilgi vermek amaçları doğrultusunda hareket edeceği ifade edilmiştir.

6085 sayılı Kanun, Sayıştay tarafından *Dış Denetim Genel Değerlendirme Raporu* (md.38) ; *Faaliyet Genel Değerlendirme Raporu* (md.39); *Mali İstatistikleri Değerlendirme Raporu* (md.40); *Genel Uygunluk Bildirimi* (md.41) ve bu maddelerde öngörülenler dışında kalan raporların (md.42) sunulmasını öngörmektedir. Sayıştay'ın yıllık olarak hazırladığı ve TBMM'ye sunup kamuoyu ile paylaştığı bu raporların özellikleri ve kendisine tanınmış yetki ve sorumluluklar değerlendirildiğinde Sayıştay'ın yerine getirdiği denetleme faaliyetlerinin bağımsız mali kurum olma niteliği taşımadığı görülecektir. Çünkü TBMM adına yaptığı düzenlilik ve performans denetimleri yalnızca *ex-post* denetimler olma niteliği taşımakta ve bütçe öncesinde bağımsız bir bütçe tahmininde bulunamamaktadır. Ayrıca sürdürülen maliye politikaları üzerinde Sayıştay'ın herhangi bir etkisi yoktur. Maliye politikası araçlarının kullanım düzeylerine ve niteliklerine dair tüm karar ve değerlendirmeler yasama ve yürütme erklerine aittir.

Sayıştay, muhasebe ve hukuki uygunluk denetimlerini kapsayan düzenlilik denetimin ötesinde kamu idarelerinin performans göstergeleri üzerinde de bir denetim yapmaktadır. Ancak yapılan bu denetimler sonucunda makro ölçekli analizler ve politika tahlilleri yapmamakta, yalnızca ilgili kurumların harcama ve performans çıktılarına yönelik saptamalarda bulunmaktadır.

Bu bulgular ışığında Sayıştay'ın yüksek denetleme kurumu olarak kamu mali yönetiminde hesap verebilirliğin ve şeffaflığın sağlanması noktasında önem taşıdığı ancak bütçe sürecinin sadece denetim aşamasında yer alması sebebiyle politika oluşturulması hususunda bir yetki ve görevinin bulunmadığı görülmektedir. Bu saptamalar sonucunda Sayıştay'ın bir bağımsız mali otorite olarak görülemeyeceği söylenebilir.

Modern bütçeleme anlayışının gelişmesiyle beraber çok yıllı bütçelemeye verilen önem artmıştır. Maliye politikalarının çok yıllı bir planını sunan ve bu çok yıllı bütçe planlarının hazırlanması, yürütülmesi ve izlenmesini içeren stratejik plan ve makroekonomik göstergelerin sunumunu kapsayan orta vadeli bütçesel çerçeve (OVBÇ), yıllık bütçelerin ötesine geçerek maliye politikası oluşturma sürecinde ufkun genişlemesine imkan vermektedir.

OVBÇ, kurumsal mekanizmaların ülkenin politik önceliklerine göre düzenlenmiş bir şekilde ve ekonomik bir anlayışla karar vericilere yol göstermesini sağlamayı hedeflemektedir. OVBÇ, yukarıdan aşağıya yapılan makro anlayışlı bir kaynak dağılımı ile mevcut politika anlayışıyla uyumlu bir orta vadeli maliyet tahminine dayanan aşağıdan yukarıya bir işleyişi ve nihayetinde maliyetlerin kullanılabilir kaynaklarla eşleştirilmesini içeren bir kavramdır. Sunduğu katkılar sebebiyle pek çok AB ülkesinde uygulama alanı bulmuştur.

AB üyesi olan her devletin izleyen üç yılla beraber ilgili mali yıl bütçesini kapsamakta olan İstikrar ve Büyüme Programı'nı yıllık olarak Avrupa Komisyonuna sunması, çok yıllı bütçeleme anlayışı ile orta vadeli bütçesel çerçevelerin yalnızca ulusal devletlerin değil; uluslar üstü kuruluşların da önemle üzerinde durduğu kavramlar olduğunu göstermektedir.

Beşinci bölümde yürütülmüş olan ampirik çalışma ile AB ülkelerinde uygulanmakta olan sayısal mali kuralların kamu açığı ve borçları üzerindeki etkisi ortaya koyulması amaçlanmıştır. 21 AB ülkesini ve 1995-2016 yıllarını kapsayacak şekilde yürütülen çalışmada panel eşbütünleşme analizine başvurulmuştur.

Çalışmanın gidişatını belirleyeceği için analizin ilk kısmında kesitler arasındaki uzun dönemli ilişkiyi ortaya koyan yatay kesit bağımlılığı test edilmiştir. Ardından Pesaran ve Yamagata (2008) delta testi yardımıyla değişkenlerin homojenliği araştırılmış ve heterojen oldukları görülmüştür. Pesaran (2006) CADF birim kök testi sonucunda değişkenlerin düzey değerlerinde durağan olmadıkları ancak ilk sıra farkları alındığında durağan oldukları görülmüştür. Bu sebeple değişkenlerin ilk dereceden bütünleşik seriler olduğu tespit edilmiştir. Bu tespit, değişkenler arasında uzun dönemli bir ilişkinin olup olmadığını görmek üzere eş bütünleşme analizinin yapılabileceğini göstermektedir. Çalışmada, Westerlund ve Edgerton (2007) panel eş bütünleşme testi kullanılmıştır. Yatay kesit bağımlılığını dikkate alan bu test değişkenler arasındaki uzun dönemli bütünleşikliği ortaya koymaktadır. Testte Boostrap olasılık değerleri 0.05'ten büyük olduğu için kesitler arasında eşbütünleşme bulunduğu saptanmıştır.

Eş bütünleşme testinden sonra uzun dönemli eşbütünleşme katsayılarını tahmin etmek üzere başvurulan AMG yöntemi sonucunda sayısal mali kuralların kamu borçları üzerinde anlamlı bir etkiye sahip olmadığı ancak kamu açığı üzerinde anlamlı ve azaltıcı bir etkiye sahip olduğu görülmüştür. Bu sonuçlar Maastricht Antlaşması'yla kabul edilmiş olan ve üye ülkelerin kamu açıklarının GSYİH'lerine oranının %3'ü geçmemesi gerektiğini öngören kuralın etkin bir şekilde sürdürüldüğünü ve olumlu

sonuçlar verdiğini göstermektedir. Ancak üye devletlerin kamu borçlarının GSYİH'lerine oranının %60'ı geçmemesini öngören kuralın ondan istenen sonuçları doğurmadığı görülmüştür. Bu sonuçlar; harcamalar üzerine, açıklar üzerine ve gelirler üzerine konulan sınırlamaları ifade etmekte olan sayısal mali kuralların birbiriyle olan ilişkileri ve tamamlayıcılıkları üzerine düşünmeyi gerektirmektedir.

Para politikasında birliğin sağlanmasıyla beraber üye ülkelerin kamu maliyesinde ortaya çıkabilecek sorunların domino etkisiyle diğer ülkeleri etkilemesinin önüne geçmek amacıyla uluslar üstü bir uzlaşı sağlanarak uygulamaya konmuş olan Maastricht Antlaşması, kamu borçları ve kamu açıkları üzerine getirdiği niceliksel (sayısal) kurallarla beraber niteliksel kurallar da sunmuştur. Literatürde, niteliksel kuralların sayısal mali kuralları desteklediğine dair bir uzlaşı söz konusudur. Bu tamamlayıcı ilişkinin de nihayetinde mali disiplini olumlu yönde etkilemesi beklenmektedir.

Çalışmanın 3. bölümünde sayısal mali kuralların tümünün mali disiplin üzerinde etki yaratacağına yönelik öngörülerin sınadığımız ampirik kısım neticesinde kamu borçlarına getirilen kuralların beklenen etkiyi yaratmadığı görülmektedir. Bunun sebebi özellikle 2008 yılında başlamış olan ekonomik kriz esnasında gelir kaybına uğrayan devletlerin borçlanma yoluna gitmesi ve Maastricht Antlaşması'nın ilgili maddesine uygun hareket etmemiş olması olarak yorumlanabilir. Burada altı çizilmesi gereken nokta, mali kurallardan bir sapma yaşanması halinde ülkelerin karşı karşıya kalacaklarını bildikleri yaptırımların bulunmasının mali kural uygulamalarında etkinliği sağlayacağıdır.

Ampirik analiz sonucunda kamu borçları ile sayısal mali kurallar arasında anlamlı bir ilişki bulunamamıştır. Buna karşın sayısal mali kuralların kamu açıkları üzerinde anlamlı ve pozitif bir etkisi olduğu görülmektedir. Analizde kamu borçlarına ilişkin veriler bütçe dengesini ifade edecek şekilde oluşturulduğundan sayısal mali kurallar ile kamu açıkları arasındaki ilişkinin yönünün pozitif olması teorik beklentiler ile uyumludur. Sayısal mali kurallardaki bir birimlik artışın kamu açıklarını 0.730 birim azalttığını gösteren test sonuçları, sürdürülebilir bir kamu mali yönetimi için mali kuralların çok önemli bir araç olduğunu ortaya koymaktadır.

2008-2009 yıllarında etkisini gösteren küresel ekonomik kriz sebebiyle ülkelerin kamu açık ve borçlarında önemli artışlar yaşanmıştır. Bu yaşananlar neticesinde mali disiplini sağlayabilmek için mali kural uygulamalarına ilişkin düzenlemelerin önemi artmıştır.

Türkiye'de de ekonomik krizin yarattığı endişelerle beraber mali kural uygulanması yönünde çalışmalar başlamıştır. Mali kurallar vasıtasıyla mali sürdürülebilirliğin ve öngörülebilirliğin artırılması suretiyle makroekonomik istikrarın güçlendirilmesi amaçlarının ifade edildiği Mali Kural Kanun tasarısı hazırlanmıştır.

26.05.2010 tarihinde yayınlamış olan *Mali Kural Kanunu Tasarısı ile Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu'nda* mali kural uygulamasından beklenen amaçlar şu şekilde açıklanmıştır:

> *- Kamu açığı ve borç yükünü sürdürülebilir bir yapıya kavuşturmak,*
>
> *- Mali disiplin anlayışını kalıcı hale getirmek,*
>
> *- Maliye politikasına olan güveni artırmak,*
>
> *- Artan güven ve kredibiliteyle beraber risk priminin düşmesini sağlayarak borçlanma maliyetini azaltmak* (Mali Kural Kanunu Tasarısı ile Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu, 2010: 2).

Genel yönetim açığının gayrisafi yurtiçi hasılaya oranına ilişkin tavanın üçer yıllık dönemler itibarıyla Orta Vadeli Mali Plan ve Program'da açıklanmasını öngören maddesiyle (md.6) ortaya koyulduğu üzere, kamu açığı üzerine koyulan kural orta vadeli bütçe anlayışıyla birlikte yürütülecek şekilde tasarlanmıştır. Bu kurumsal enstrümanların birbirini destekleyecek şekilde yürütülmesinin mali yönetimin daha sağlıklı işlemesine olanak sağlayacaktır.

Kanun tasarısının gerekçesinde 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 4734 sayılı Kamu İhale Kanunu ve 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun'un, kamu mali yönetiminde getirdiği reformlarla beraber mali kural uygulamalarına uygun bir zemin hazırladığının belirtildiği bu tasarıyla beraber Avrupa Birliği'nde uygulanmakta olan kurallı mali politikalarına da uyum sağlanacağının altı çizilmiştir. Ancak bu tasarı meclisten geçmemiş ve uygulama alanı bulamamıştır.

Mali kural çalışmalarının Türkiye'de uygulamaya geçmiş bir diğer örneği ise 28.3.2002 tarih ve 4749 sayılı Kanunla borçlanma üzerine getirilmiş sınırlandırmadır. 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetimi Kanunu'nun 5.maddesi, borçlanma, ikraz ve garanti limiti getirmiştir. İlgili maddede, *" Malî yıl içinde 1 inci Maddede belirtilen ilkeler ve malî sürdürülebilirlik de dikkate alınarak yılı bütçe kanununda belirtilen başlangıç ödenekleri toplamı ile tahmin edilen gelirler arasındaki fark miktarı kadar net borç kullanımı yapılabilir."* ifadeleri yer almaktadır.

03.07.2005 tarih ve 5393 sayılı Belediye Kanunu ise yine bir borçlanma sınırı getirerek mahalli idareler bazında bir mali kural uygulaması ortaya koymuştur. Bu

madde, belediye ve bağlı kuruluşları ile bunların sermayesinin yüzde ellisinden fazlasına sahip oldukları şirketlerin, faiz dahil iç ve dış borç stok tutarı, en son kesinleşmiş bütçe gelirleri toplamının yeniden değerleme oranıyla artırılan miktarını aşmayacak şekilde olması gerektiği ifade edilmiştir.

Türkiye'de uygulanan ya da uygulanmak istenen mali kuralların geneline bakıldığında, borçlanma üzerine bir sınırlama yapılmak istendiği görülmektedir. Bunun sebebi özellikle 2001 yılında kendini göstermiş olan ekonomik kriz sırasında yüksek borçlanma sebebiyle ödenen yüksek miktarlı faizlerin olumsuz sonuçlarının tekrarlanmasının önlenmek istenmesi olduğu söylenebilir. Ampirik analiz sonucunda kamu borçları ile sayısal mali kurallar arasında anlamlı bir ilşki bulunamamış olması bu kuralların uygulanmasını düzenleyecek yaptırımların ve kurumsal enstrümanların güçlendirilmesi gerektiğini göstermektedir. Aksi halde ekonomik gerekliliklere göre kuralların etrafından dolaşılabilmekte ya da kurallar aşılabilmektedir. Türkiye'de uygulama alanı bulabilecek niceliksel kurallara uygunluğun sıkı bir şekilde izlenmesi önem taşımaktadır.

Türkiye'nin gelişmekte olan ve kırılgan bir ekonomik yapıya sahip bir ülke olduğu göz önüne alındığında kurallı maliye politikası uygulamalarının piyasalara ve vatandaşlara güven vereceği söylenebilir. Ancak mali kurallara yöneltilmiş olan eleştirilerin başında gelen yaratıcı muhasebe uygulamalarının Türkiye'de de yaşanmaması için denetim ağlarının kuvvetlendirilerek daha etkin çalışmasının sağlanması gerekmektedir. Bunun için öncelikle, kurum içinde hazırlanan faaliyet raporlarının ve performans göstergelerinin gerçek durumla uyumlu olmasına yönelik olarak, yaptırımlarla desteklenmiş kurumsal reformlara önem verilmesi gerekmektedir.

Türkiye'de kamu mali yönetiminin temel dayanağı olan 5018 sayılı KMYKK'nin mali yönetişim anlayışıyla örülü olduğu söylenebilir. Şeffaf ve hesap verebilir bir mali yönetimi sağlamak üzere kurulu olan bu kanun, bütçenin çok yıllı olarak ve orta vadeli bir anlayışla hazırlanmasını öngörmektedir. Ayrıca kamu kurumlarında her yıl stratejik plan, performans programı ve faaliyet raporlarının hazırlanarak kamuoyuna sunulmasını zorunlu kılmaktadır.

Merkezi yönetim bütçesine dahil olan kamu kurumlarının bütçelerini hazırlayarak Maliye Bakanlığına; mahalli yönetim idarelerinin hazırladığı bütçeleri İçişleri Bakanlığına göndermesinin ardından bu bütçelerin birleştirilerek Maliye Bakanlığı tarafından meclise sunulması, bütçeleme sürecinde aşağıdan-yukarıya bir sıra izlendiğini göstermektedir. Her kamu kurumunun kendi ihtiyaçlarını en iyi kendi

bileceği göz önüne alındığında bu durumun etkin bir uygulama biçimi olduğu söylenebilir. Ancak kamu gelirlerinin makro bir ölçekle stratejik önceliklere göre dağıtılması sürdürülebilir bir kamu maliyesi için önemlidir. Bu sebeple kamu kurumlarının bütçeleri hazırlanırken öncelikle orta vadeli mali plan ve orta vadeli programda belirlenmiş olan sektörel ve konjonktürel önceliklere göre hareket edilmesi gerekmektedir.

Teorik ve ampirik literatür ile politik deneyimler, politik karar alma süreçlerinin ortaya çıkarttığı sonuçların, bu süreçlerin geliştiği kurumsal ortamlar tarafından şekillendirildiğini ve bütçeleme sürecindeki reformların daha iyi sonuçlara ulaşılmasında önemli katkılar sağladığını göstermektedir. Bu sebeple, bütçe sürecinde geçerli olan tüm resmi ve gayri resmi kural ve prensipleri ifade etmekte olan bütçe kurumlarının kamu mali yönetiminde etkinliği sağlamak ve mali çıktıları istenilen düzeyde tutmak üzere tasarlanması önem arz etmektedir.

KAYNAKÇA

Acemoğlu, D. (2005). Constitutions, Politics, And Economics: A Review Essay on Persson And Tabellini's The Economic Effects of Constitutions. *Journal Of Economic Literature, 43(4),* 1025-1048.

Adegboye, A. C., Edafe, J. & Iweriebor, S. (2016). Budget And Political Institutions And Budgetary Performance. *Oradea Journal Of Business And Economics, 1(2),* 72-82.

Aghion, P., Alesina, A. & Trebbi, F. (2004). Endogenous Political Institutions The Quarterly *Journal Of Economics, 19(2),* 565–611.

Akar, S. (2014). Küreselleşme Sürecinde Yeni Oluşumlar: Bağımsız Mali Kurumlar. 103-117. Berksoy, T ve Şahin, M. (ed.) *Kamu Maliyesinde Güncel Sorunlar*. Seçkin Yayıncılık. Ankara.

Akgündüz, A. (1997). *Arşiv Belgeleri Işığında Sayıştay Tarihi*. Sayıştay Yayın İşleri Müdürlüğü. Ankara.

Akpan, G. E. & Effiong, E.L. (2012). Governance And Development Performance: A Cross-Country Analysis Of Sub-Saharan Africa. *Journal Of Economics And Sustainable Developmen, 3(14),* 54-65.

Aktan, C., Dileyici D. & Özen A. (2010). Kamu Ekonomisinin Yönetiminde İki Farklı Ekonomi Politikası Yaklaşımı: İradi Ve Takdiri Kararlara Karşı Kurallar. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayınları. Ankara

Akyel, R. & Söyler İ. (2014). Kamu Mali Yönetim Sisteminin Mali Disiplin Açısından Değerlendirilmesi. Çiçek, H. & Bozdoğan, D. (yay. Haz.) *Küresel Kriz ve Maliye Politikaları: Tebliğler Kitabı. 28.* Türkiye Maliye Sempozyumu.

Alesina A. & Drazen, A. (1991). Why Are Stabilizations Delayed? *The American Economic Review, 81(5),* 1170-1188.

Alesina, A., & Tabellini, G. (1990). A Positive Theory of Fiscal Deficits and Government Debt. *Review of Economic Studies, (57),* 403-14.

Alesina, A. & Bayoumi, T. (1996). The Costs And Benefits Of Fiscal Rules: Evidence From U.S. States. *Nber Working Papers 5614.*

Alesina, A. & Perotti, R. (1995). Fiscal Expansions and Adjustments in OECDCountries, *Economic Policy Panel.* 1-45.

Alesina, A. & Perotti, R. (1996). Budget Deficit And Budget Institutions, *National Bureau of Economic Research,* Working Paper 5556, 1-40.

Alesina, A. & Perotti, R., (1996). Fiscal Discipline And The Budget Process. *The American Economic Review, 86(2),* 401-407.

Alesina, A., Hausmann R., Hommes R. & Stein E. (1999). Budget Institutions And Fiscal Performance in Latin America. *Journal of Development Economics, 59(2),* 253-273.

Alesina, A. & Perotti, R. (1997). Fiscal Adjustments in OECD Countries: Composition And Macroeconomic Effects. *IMF Staff Papers, 44(2),* 210-248.

Alt, J. E. & Lassen, D. D. (2003). Fiscal Transparency, Political Parties, And Debt in OECD Countries. *Economic Policy Research Unit Working No: 03-02.*

Alt, J. E. & Lowry, R.A. (1994). Divided Government, Fiscal Institutions, And Budget Deficits: Evidence From The States. *American Political Science Review, 88(4),* 811-828.

Aytaç, D. (2006). Maastricht Anlaşması Yakınsama Kriterleri Çerçevesinde Bütçe Disiplini Ve Türkiye İle İlgili Bir Karşılaştırma. *Sosyo-Ekonomi Dergisi, 2,* 137-151.

Ayuso-i Casals, J., Deroose S., Flores, E. & Moulin, L. (2009). *Policy Instruments For Sound Fiscal Policies Fiscal Rules And Institutions*. Palgrave Macmillan.

Ayuso-i Casals, J., Hernández, G. D., Moulin, L. & Turrini, A. (2007). Beyond The SGP – Features And Effects Of Eu National-Level Fiscal Rules. Public Finance in EMU European Commision Report. *European Economy Economic Papers No: 275.*

Bali, B. B. & Çelen, M. (2007). Kurala Bağlı Maliye Politikaları ve Avrupa Birliği Uygulaması. Beta Basım Yayım.

Baltagi, B. H. (2001). Econometric Analysis of Panel Data.

Barış, S. & Koçbulut, Ö. (2016). Avrupa Birliği Ülkelerinde İhracat Ve Doğrudan Yabancı Yatırımların Kadın İstihdamı Üzerindeki Etkisi: Panel Veri Analizi. *Aydın İktisat Fakültesi Dergisi, 1(2),* 22-39.

Baron, D. & Ferejohn, J. (1989). Bargaining in Legislatures. *American Political Science Review, 83(4),* 1181-1206.

Baron, D. (1989). A Non-Cooperative Theory of Legislative Coalitions. *American Journal Of Political Scienc, 32(4),* 1048-84.

Barro, R. J. (1979). On The Determination of the Public Debt. *Journal Of Political Economy ,87(5),* 940-971.

Bayoumi, T. & Eichengreen, B. (1995). Restraining Yourself: The Implications Of Fiscal Rules For Economic Stabilization.. *IMF Staff Papers. 42(1),* 32-48.

Bayraktutan, Y , Demirtaş, I . (2011). Gelişmekte Olan Ülkelerde Cari Açığın Belirleyicileri: Panel Veri Analizi. *Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi , (22)* , 1-28 .

Beetsma, R. & Uhlig, H. (1999). An Analysis Of The Stability And Growth Pact. *The Economic Journal, 109(458),* 546-571.

Beetsma, R. M. W. J. & Debrun, X. (2005). Implementing The Stability And Growth Pact: Enforcement And Procedural Flexibility. *ECB Working Paper No: 433.*

Bekar, A. G. (2009). Kamu Mali Dengesinin Sağlanmasında Mali Kurallar Ve Önemi. *Küreselleşme ve Kamu Maliyesinde Yaşanan Dönüşüm*. 65-90. Eker, A. & Şimşek, H.A. (ed.), T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı, Ankara.

Besley, T. & Case, A. (2003). Political Institutions and Policy Choices: Evidence from the United States. *Journal Of Economic Literature, 41(1),* 7-73.

Besley, T. & Smart, M. (2007). Fiscal Restraints and Voter Welfare. *Journal of Public Economics, 91(3-4),* 755-773.

Beşe, (2003). *Dünden Bugüne Avrupa Birliği*. Boyut Yayın Grubu. İstanbul.

Biricikoğlu, H. & Gülener, S. (2008). Hesap Verebilirlik Anlayışındaki Değişim ve Türk Kamu Yönetimi. *Türk İdare Dergisi, 459*, 203-224.

Blume, L. & Voigt, S. (2012). The Economic Effects of Constitutional Budget Institutions. *European Journal Of Political Economy, 29,* 236-251.

Bohn, H. & Inman, R. P. (1996). Balanced-Budget Rules And Public Deficits: Evidence from the U.S. States. *Carnegie-Rochester Conference Series On Public Policy, 45,* 13-76

Buti, M. & Guidice, G. (2002). Maastricht's Fiscal Rules At Ten: An Assessment. *Journal Of Common Market Studies, 40,* 823-848.

Calmfors, L. (2010). The Swedish Fiscal Polıcy Council. *Experiences And Lessons Institute For International Economic Studies Seminar Paper No: 764*

Calmfors, L. & Lewis, S. W. (2011). What Should Fiscal Councils Do?, *CESifo Working Paper Series (3382).*

Cangiano, M., Curristine, T. & Lazare, M. (2013). Introduction: The Emerging Architecture Of Public Financial Management. The Emerging Architecture Of

Public Financial Management. Cangiano, M., Curristine, T. & Lazare, M. (ed.). *IMF Publications, Washington.*

Chang, E.U. (2013). Role Of Institutions In Fiscal Performance. Degree of Doctor of Philosophy in Economics in The Graduate College of the University of Illinois at Urbana-Champaign.

Claeys, P. (2008). Rules, And Their Effects On Fiscal Policy In Sweden, Swedish *Economic Policy Review, (15),* 7-47.

Commission of the European Communities, (2001). European Governance A White Paper. Brussels.

Dayar, H. (2003). 1998-2002 Döneminde Bütçe Uygulama Sonuçlarının Karşılaştırmalı Analizi. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 8(2),* 95-110.

De Grove, J.M. (1965). The Politics Of The Budgetary Process By Aaron Wildavsky. *The Yale Law Journal, 74(3),* 588-593.

Debrun, X., Kumar, M. S. (2007), Fiscal Rules, Fiscal Councils And All That: Commitment Devices, Signaling Tools Or Smokescreens? *Proceedings of Banca d'Italia Public Finace Workshop, Rome: Banca d'Italia,* 479-512.

Debrun, X., Hauner, D. & Kumar, M. S. (2008). The Role For Fiscal Agencies. The Quality Of Public Finances, Findings Of The Economic Policy Committee-Working Group(2004-2007). *European Economy, Occasional Papers 37,* 129-149.

Debrun,X., Epstein,N. & Symansky, S. (2008). A New Fiscal Rule: Should Israel Go Swiss? *IMF Working Paper European Department, Working Paper 08/8*

Debrun, X. & Kumar, M. S. (2009). The Discipline-Enhancing Role Of Fiscal Institutions: Theory And Empirical Evidence. *IMF Working Paper, Wp/07/171*

Debrun, X. & Takahashi, K. (2011). Independent Fiscal Councils in Continental Europe: Old Winenew Bottles? *Cesifo Dıce Report, 3,* 44-49.

Dedeoğlu, B. (2003). Dünden Bugüne Avrupa Birliği. Boyut Yayın Grubu. İstanbul

Demirbaş, T. (2006). *Kamu harcama yönetimi bağlamında orta vadeli harcama sistemi ve Türkiye açısından değerlendirilmesi*. Doktora Tezi. Uludağ Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalı Bütçe Ve Mali Plânlama Bilim Dalı. Bursa.

Demirbaş, T. & Çetinkaya, Ö. (2018). Kamu Mali Yönetiminde Kontrol ve Denetim. Ekin Yayınevi, Ankara.

Demirel, D. (2013). Hesap Verebilirlikte Denetimin Yeni Rolü. *Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 17 (2),* 361-378.

Dikeç, Ü. (2010). Mali Kural: Ekonomide Yeni Bir Uyarlama Mı?, *TİSK İşveren Dergisi.*

Dilekli, S. & Yeşilkaya, K. (2002). Maastrıcht Kriterleri. Devlet Planlama Teşkilatı Avrupa Birliği İle İlişkiler Genel Müdürlüğü.

Dziemianowicz, R. (2014). Independent Fiscal Institutions as a Tool of Fiscal Governance, Equilibrium. *Quarterly Journal of Economics and Economic Policy, 9(1),* 59-70.

Eberhardt, M. & Bond, S. (2009). Cross-Section Dependence in Nonstationary Panel Models: A Novel Estimator. MPRA Paper No. 17692.

Edin, P. A. & Ohlsson, H. (1991). Political Determinants of Budget Deficits: Coalition Effects Versus Minority Effects. *European Economic Review, 35(8),* 1597-1603.

Ehrhart, K.M., Gardner, R. J., Keser, C. & von Hagen, J. (2001). Budget Processes: Theory and Experimental Evidence, *CEPR Discussion Papers 2661*.

Eichengreen, B., Hausmann, R. & von Hagen, J. (1999). Reforming Budgetary Institutions in Latin America: The Case for a National Fiscal Council. *Open Economies Review,10(4),* 415-442.

Ergen, Z. (2007). Orta Vadeli Harcama Sistemi Üzerine Kavramsal Bir Yaklaşım. *Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 16(1),* 301-314.

European Communities, (2009). *Public Finances in EMU*. European Economy. Directorate-General for Economic and Financial Affairs.

Fabrizio, S. & Mody, A. (2006). Can Budget Institutions Counteract Political Indiscipline? *Economic Policy, 21(48),* 689-739.

Fendoğlu, H.T. (2012). Başkanlık Sistemi. *İnönü Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 2(2).*

Genel Yönetim Muhasebe Yönetmeliği. (23.12.2014). *Resmi Gazete* (Sayı: 29214).

Giosi, A., Testarmata, S., Brunelli, S. & Staglianò, B. (2014), The Dimensions of Fiscal Governance as the Cornerstone of Public Finance Sustainability: A General Framework, *Journal Of Public Budgeting, Accounting & Financial Management, 26(1),* 94-139.

Gleich, H. (2003). Budget Institutions And Fiscal Performance in Central and Eastern European Countries. *ECB Working Paper No.215.*

Gupta, S. (2014). Budget Institutions in G-20 Countries—Country Evaluations. *IMF Policy Paper.*

Günay, A. (2006). Mali Disiplinin Sağlanmasında Anayasal Denk Bütçe Yaklaşımı Ve Türkiye'de Uygulanabilirliği. Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Tezi, İzmir.

Günay, A., (2007). Mali Disiplinin Sağlanmasında Anayasal Denk Bütçe Yaklaşımı ve Türkiye'de Uygulanabilirliği. T.C. Maliye Bakanliği Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayın No: 375.

Haan, J. & Sturm, J. E. (1994). Political And Institutional Determinants of Fiscal Policy in The European Community. *Public Choice, 80(1-2),* 157-72.

Hagemann, R. (2010). Improving Fiscal Performance Through Fiscal Councils. *Economics Department Working Papers No. 829.*

Hagen, J. V. (2007). Budgeting Institutions For Better Fiscal Performance. Shah, A. (ed.). Budgetıng And Budgetary Institutions. *The International Bank For Reconstruction and Development . The World Bank,* 27-51.

Hahm, S. D., Kamlet, M. S. & Mowery, D.C. (1995). Institutions Matter: Comparing Deficit Spending in The United States And Japan. *Journal of Public Administration, Research & Theory, 4,* 429-450.

Halleberg, M. & Von Hagen, J. (1999). Electoral Institutions, Cabinet Negotiations and Budget Deficits in the European Union. University Of Chicago Press: Fiscal Institutions And Fiscal Performance. 209 – 232.

Halleberg, M. (2004). Domestic Budgets in a United Europe: Fiscal Governance From The End Of Bretton Woods To Emu. Cornell University Press.

Hallerberg, M., Strauch, R. R. & von Hagen, J. (2009). Fiscal Governance in Europe. Cambridge University Press, Cambridge Studies in Comparative Politic UK.

Hallerberg, M., & Yläoutinen, S. (2010). Political Power, Fiscal Institutions and Budgetary Outcomes in Central and Eastern Europe. *Journal Of Public Policy, 30(1),* 45-62.

Hallerberg, M., Strauch, R. & von Hagen, J. (2004). The Design of Fiscal Rules and Forms of Governance in European Union Countries. Working Paper Series, No. 419

Hemming, R. & Kell, M. (2001). Promoting Fiscal Responsibility: Transparency, Rules and Independent Fiscal Authorities. *IMF Working Paper,* 433-459.

Hemming, R. (2003). Policies to Promote Fiscal Discipline. *IMF Fiscal Affairs Department, 2*, 1-19.

IMF (1996). World Economic Outlook.

IMF (1998). Codes of Good Practices On Fiscal Transparency.

IMF (2013). The Functions And Impact Of Fiscal Councils. *IMF Policy Paper 16.*

IMF (2018a). How To Calibrate Fiscal Rules: A Primer. *IMF Fiscal Affairs Department.*

IMF (2018b). How To Select Fiscal Rules: A Primer. *IMF Fiscal Affairs Department.*

İlgün, M. F. (2016). Mali Disiplin ve Mali Konsolidasyon Programlarının Gelir Dağılımı Üzerindeki Etkisi: OECD Ülkelerine Yönelik Panel Veri Analizi. *Yönetim ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi, 14(4),* 222-244.

Johnston, M. (2002). *Good Governance: Rule Of Law, Transparency and Accountability.*

Johnston, M. (2007). *Encyclopedia Of Governance*. Sage Publications, Inc.

Kalkan, S. (2007). Kurallı Maliye Politikası. *Tepav Bülten. Sayı 1.*

Kamu Mai Yönetimi ve Kontrol Kanunu (24.12.2003). *Resmi Gazete* (Sayı: 25326).

Kaneti, S. (1990). Sayıştay'ın Anayasal Konumu. *Sayıştay Dergisi, 1,* 7-18.

Kantarcı, H. B. & Karacan, R. (2008). Mali Disiplinin Sağlanması Açısından Türkiye IMF İlişkilerinin Değerlendirilmesi. *Maliye Dergisi, 155,* 144-158

Karakurt, B. (2016). Küresel Krizin Etkilerini Azaltmada Mali Yönetişimin Rolü: BRICS Ülkeleri Örneği. *Ekonomik ve Sosyal Araştırmalar Dergisi, 12(2),* 185-212.

Karayazı, M. (2018). Mali Disiplini Sağlamada Mali Kurallar. Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İktisat Ana Bilim Dalı Doktora Tezi. Kahramanmaraş.

Kastrop, C. & Deroose, S. (2008). The Quality Of Public Finances, Findings of the Economic Policy Committee-Working Group (2004-2007). *European Economy Occasional Papers 37.*

Kaufmann, D., Kraay, A. & Zoido-Lobaton, P. (1999). Governance Matters. *Policy, Research Working Paper No: 2196. World Bank.*

Kayalıdere, G. & Özcan, P. M. (2014). Maastricht Kriterleri Çerçevesinde Birliğe Üye Balkan Ülkelerinin Mali Disiplin Göstergelerindeki Gelişmeler. Eskişehir Osmangazi Üniversitesi Yayınları No: 231.

Kayalıdere, G. (2014). Mali Kural Uygulamaları: Vergi Ve Harcama Limitleri. *Finans, Politik & Ekonomik Yorumlar, 51(589),* 69-82.

Kennedy, S. & Robbins, J. (2003). The Role of Fiscal Rules in Determining Fiscal Performance. *Fiscal Rules Conference.*

Kiewiet, D. R. & Szakaly, K. (1996). Constitutional Limitations on Borrowing: An Analysis of State Bonded Indebtedness. *Journal Of Law, Economics and Organization, 12(1),* 62-97.

Kim, J. K. & Park, C. K. (2006). Top-Down Budgeting as a Tool for Central Resource Management. *OECD Journal On Budgeting, 6(1),* 87-125.

Kluvers, R. & Tippett, J. (2010). Mechanisms of Accountability in Local Government: An Exploratory Study. *International Journal Of Business And Management, 5(7),* 46-53.

Koçbulut,Ö. & Altıntaş, H. (2016). İkiz Açıklar Ve Feldsteın-Horioka Hipotezi: OECD Ülkeleri Üzerine Yatay Kesit Bağımlılığı Altındayapısal Kırılmalı Panel Eşbütünleşme Analizi. *Erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 48,* 145-174.

Kopits, G. & Symansky, S. A. (1998). Fiscal Policy Rules. *IMF Occasional Paper No. 162.*

Kopits, G. (2001). Fiscal Rules: Useful Policy Framework or Unnecessary Ornament*? IMF Working Paper, Fiscal Affair Department. 01/145.*

Kopits, G. (2011). Independent Fiscal Institutions: Developing Good Practices. *OECD Journal on Budgeting, 11/3.*

Kopits, G. & Craig J. (1998). Transparency in Government Operations. *International Monetary Fund Occasional Papers No:158.*

Kopits, G. (1997). Are Social Security Finances Compatible With EMU? *IMF Paper On Policy Analysis And Assessment. 97/3.*

Kovancilar, B. & Uğur, A., (2011). Mali Konseyler ve Ülke Deneyimleri. *Maliye Dergisi, 160,* 86-110.

Kubalı, D. (1998). Performans Denetimi Kavram, İlkeler, Metodoloji ve Uygulamalar. *Cumhuriyetin 75'inci Yıldönümü Dizisi, 11.* T.C. Sayıştay Başkanlığı, Ankara.

Lagarde, C. (2013). Public Financial Management and Its Emerging Architecture. The Emerging Architecture of Public Financial Management. Cangiano, M., Curristine, T. & Lazare, M. (ed.). *IMF Publications, Washington.*

Ljungman, G. (2009). Top-Down Budgeting: An Instrument to Strengthen Budget Management. *IMF Working Paper 09/243*

Mali Kural Kanunu Tasarısı ile Plan ve Bütçe Komisyonu Raporu (1/891). S. Sayısı: 525

Milesi-Ferretti, G. M. (2004). Good, Bad Or Ugly? On The Effects of Fiscal Rules with Creative Accounting. *Journal Of Public Economics, 88(1-2),* 377-39.

Milesi-Ferretti, G. M. (1997). Fiscal Rules and the Budget Process. *Giornale Degli Economisti E Annali Di Economia, Nuova Serie, 56(1-2), 5-40.*

Morris, R., Ongena, H. & Schuknecht, L. (2006). The Reform and Implementation of the Stability and Growth Pact. European Central Bank Occasional Paper No 47.

Naser, K. H. M. (1994). Creative Financial Accounting: Its Nature and Use. Prentice Hall.

North, D. (1990) Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Cambridge University Press.

North, D. (1992). Institutions And Economic Theory. *Sage Journals, 36(1),* 3-6.

OECD (1987). The Control and Management of Government Expenditure, Paris.

OECD (2002). Best Practices For Budget Transparency. *OECD Journal On Budgeting.*

OECD (2006).DAC Guidelines and Reference Series Applying Strategic Environmental Assessment: Good Practice Guidance for Development Co-operation, OECD.

OECD (2015). Recommendation of the Council on Budgetary Governance. OECD Public Governance And Territorial Development Directorate.

Okçu, M. (2007). Yönetişim Tartışmalarına Katkı: Avrupa Birliği İçin Yönetişim Ne Anlama Geliyor? *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 12(3),* 299-312.

Özekicioğlu, S. (2017). Türkiye'de Dış Denetim Mevzuatı ve Kamu Mali Yönetimine Yansımaları. *Marmara Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, 39(2),* 601-617.

Performans Denetimi Rehberi. (2014). T.C. Sayıştay Başkanlığı. Ankara.

Perotti, R. & Kontopoulos, Y. (2002). Fragmented Fiscal Policy. *Journal of Public Economics, 86(2),* 191-222.

Persson, T. & Tabellini, G. (2000). Political Economics: Explaining Economic Policy. MIT Press Books.

Persson, T. & Tabellini, G. (2003). The Economic Effects of Constitutions: What Do The Data Say? MIT Press Books.

Persson, T. & Tabellini, G. (2004). Constitutions And Economic Policy. *Journal of Economic Perspectives, 18(1),* 75–98

Persson, T., Tabellini, G. & Roland, G. (2007). Electoral Rules and Government Spending in Parliamentary Democracies. *Quarterly Journal of Political Science, 2(2),* 155-188.

Pesaran, M. H. (2004). General Diagnostic Tests For Crosssection Dependence in Panels, Cambridge Working Papers in Economics 0435, Faculty of Economics, University Of Cambridge.

Pesaran, M. H. (2006). A Simple Panel Unit Root Test in the Presence of Cross Section Dependence, *Journal of Applied Econometrics, (22),* 365-312.

Petkova, N. (2009). Integrating Public Environmental Expenditure within Multi-Year Budgetary Frameworks. *OECD Environment Working Papers No. 7*

Pirdal, B. (2017). A Comparative Analysis of Fiscal Rules And Independent Fiscal Agencies, *AKÜ İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi, 19(2),* 1-12.

Polat, M. (2018). Döviz Kurunun Firmaların Piyasa Değerine Etkisi: OECD Ülkeleri Üzerine Eşbütünleşme ve Nedensellik Analiz. *Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi, 32(2),* 211-230.

Poterba, J. (1994). State Responses To Fiscal Crises: The Effects Of Budgetary Institutions And Politics. *Journal of Political Economy, 102(4),* 799-821.

Poterba, J. M. & Rueben, K. (1999). State Fiscal Institutions and the U.S. Municipal Bond Market. Fiscal Institutions and Fiscal Performance. *University of Chicago Press,* 181-208.

Poterba, J.M. (1996). Budget Institutions and Fiscal Policy in the U.S. States. *Nber Working Paper Series, Working Paper: 5449.*

Robinson, J.A., Acemoglu, D. & Johnson S. (2005). Institutions as a Fundamental Cause of Long-Run Growth. *Handbook of Economic Growth. 1(A),* 385-472.

Roubini, N. & Sachs, J. D. (1989). Political And Economic Determinants of Budget Deficits in The Industrial Democracies. *European Economic Review, 33(5),* 903-933.

Sak, G. (2007). Aradığınız Yeni Çıpa Maliye Politikası Kurulu Olabilir. *TEPAV Bülten, (1).*

Sakal, M. (2003). Türkiye'de Mali Disiplin Sorunu: Kamu Açıkları ve Borçlanmanın Sürdürülebilirliği. Gazi Kitabevi, Ankara.

Santiso, C. (2005). Budget Institutions and Fiscal Responsibility: Parliaments and the Political Economy of the Budget Process. *XVII Regional Seminar on Fiscal Policy United Nations Economic Commission for Latin America. World Bank Institute.*

Sayıştay Kanunu (19.12.2010). *Resmi Gazete* (Sayı: 27790).

Schick A. (2004). Fiscal Institutions versus Political Will. Kopits, G. (ed.). *Rules-Based Fiscal Policy in Emerging Markets*. Procyclicality Of Financial Systems in Asia. Palgrave Macmillan, London.

Schick, A. (1998). A Contemporary Approach to Public Expenditure Management. *World Bank Institute Governance, Regulation and Finance Division.*

Sevgi, N. H. (2011). Mali kural Mali Disiplin ve Türkiye Ekonomisinde İstikrar. Gazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Yüksek Lisans Tezi, Ankara.

Sezgin, Z. (2013). Avrupa Borç Krizi'nin İzini Sürmek: Mali Disiplin. *İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimleri Dergisi, 12(23),* 81-90.

Shepsle, K. A. & Johnsen, C. (1981). The Political Economy of Benefits and Costs: A Neoclassical Approach to Distributive Politics. *Journal Of Political Economy, 89(4),* 642-664.

Shepsle, K. A. (1979). Institutional Arrangements and Equilibrium in Multidimensional Voting Models. *American Journal Of Political Science, 23,* 23-57.

Sherwood, M. (2015). Medium-Term Budgetary Frameworks in The EU Member States. *European Commission Directorate-General For Economic And Financial Affairs. Discussion Paper 021*.

Songur, M. (2019). Yapısal Kırılmalar Altında Satın Alma Gücü Paritesi Hipotezinin Geçerliliği: Avrasya Ülkeleri Örneği. *Bingöl Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 9(17), 567-585.*

Songur Yaman, D. (2017). Doğrudan Yabancı Yatırımlar ve Dış Ticaret'in Gayri Safi Yurtiçi Hasıla Üzerine Etkisi: Avrasya Ülkeleri Örneği. *Bulletin Of Economic Theory And Analysis, 2(2),* 117-133.

Stein, E., Talvi, E. & Grisanti, A. (1999). Institutional Arrangements and Fiscal Performance: The Latin American Experience. Fiscal Institutions and Fiscal Performance. *National Bureau Of Economic Research, Inc.* 103-134.

Sturm, J. & Haan, J. (1994). Political And Institutional Determinants of Fiscal Policy in The European Community. *Public Choice, 80,* 157-172.

Şahin, D. & Temur, Y. (2015). Kamu Harcama Yönetiminin Yeni Bir Gündemi: Yukarıdan-Aşağıya Bütçeleme. *Yönetim ve Ekonomi Araştırmaları Dergisi, 13(1),* 143-164.

Tüğen, K. & Özen, A. (2004). Çok Yıllı (Orta Vadeli) Bütçeleme Sistemi ve Uygulamaları. *Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi, 6(3),* 113-136.

Tüğen, K. (2017). Devlet Bütçesi. İzmir.

Uçar, N. (2013). Doğrusal Olmayan Panel Veri Modellerinde Eşbütünleşme Testleri. Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü İktisat Anabilim Dalı, Doktora Tezi. Ankara.

Uludağ, A. (2013). Avrupa Birliği'nde Ekonomik Krize Karşı Önemi Hatırlanan Bir Araç: Aşırı Açık Prosedürü. T.C. Maliye Bakanlığı Avrupa Birliği Ve Dış İlişkiler Dairesi Başkanlığı.

Uz, A . (2005). Hesapları Kesin Hükme Bağlamakla Görevli Sayıştay'ın Yargısal Kimliği. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi, 54 (4),* 30-43 .

Ünlükaplan, İ. & Canıkalp, E. (2015). Hiyerarşik Düzenden Heterarşik Düzene: Yönetişim Kavramı ve Yönetişim Teorileri. *TİSK Akademi, 10(20),* 250-269.

Ünlükaplan, İ. & Canıkalp, E. (2017). Political Determinants of Social Expenditures in Greece: An Empirical Analysis. *Public Sector Economics, 41(3),* 359-377.

Ünlükaplan, İ. (2011). *AB Üyesi Ülkelerde Mali Yönetişim ve Kamu Maliyesinin PerformansI İlişkisi. S*eçkin Yayıncılık, Ankara

Ünlükaplan, İ., Yurdadoğ, V. & Canıkalp, E. (2015). Mali Kurallar, Yaratıcı Muhasebe ve Mali Saydamlık: Geçiş Ekonomileri Üzerine Bir Değerlendirme. *International Conference On Eurasian Economies, 6C,* 527-533.

Velasco, A. (1999). A Model Of Endogenous Fiscal Deficits and Delayed Fiscal Reforms. Fiscal Institutions and Fiscal Performance. *National Bureau of Economic Research, Inc***.** 37-58.

Voigt, S. & Blume, L. (2013). The Economic Effects of Constitutional Budget Institutions. *European Journal Of Political Economy, 29,* 236-251.

Von Hagen, J. & Harden, I. (1996). Budget Processes And Comitment to Fiscal Discipline. *IMF Working Papers, 96/78.*

Von Hagen, J. & Harden, I. J. (1995). Budget Processes and Commitment to Fiscal Disciplin. *European Economic Review, 39 (3-4),* 771-779.

Von Hagen, J. & Wolff, G. B. (2006). What Do Deficits Tell Us About Debt? Empirical Evidence On Creative Accounting With Fiscal Rules in The EU. *Journal of Banking & Finance, 30(12),* 3259-3279.

Von Hagen, J. (1992). Budgeting Procedures and Fiscal Performance in the European Communities. *Economic Papers 96.*

Von Hagen, J. (1998). Budgeting Institutions For Aggregate Fiscal Discipline. *ZEI Working Papers. 01,* 27-51.

Von Hagen, J. (2002). Fiscal Rules, Fiscal Institutions and Fiscal Performance. *The Economic And Social Review, 33(3),* 263-284.

Von Hagen, J. (2007). Budgeting Institutions for Better Fiscal Performance. Shah, A. (ed.) *Public Sector Governance And Accountability Series: Budgeting And Budgetary Institutions*. The World Bank Washington, D.C.

Von Hagen, J. (2012). Common Pools: Why A European Fiscal Union Will Makes Things Worse? 65-103.

Von Hagen, J., (2005). Fiscal Rules and Fiscal Performance in the EU and Japan. *CEPR Discussion Paper No. 5330.*

Von Hagen, J. (2007). Sticking to Fiscal Plans: The Role of Fiscal Institutions. Larch, M.(Ed.). Achieving And Safeguarding Sound Fiscal Positions. *European Commission Directorate General For Economic And Financial Affairs Economic Papers 377.*

Von Hagen, J., Hallerberg, M. & Strauch, R. R. (2009). *Fiscal Governance in Europe*. Cambridge Studies in Comparative Politics, New York.

Von Hagen, J., Hallet, A. H. & Strauch, R. (2001). Budgetary Consolidation in EMU. *European Communities, Centre For Economic Policy Reserch. Economic Papers No:148.*

Wang, H., Clinton, K., Freedman, C., Juillard, M., Kamenik, O. & Laxton, D. (2015). Inflation-Forecast Targeting: Applying The Principle Of Transparency. *IMF Working Paper, 15(132).*

Weingast, B. R., Shepsle, K. A. & Johnsen, C. (1981). The Political Economy of Benefits and Costs: A Neoclassical Approach to Distributive Politics. *Journal of Political Economy, 89(4),* 642-64.

Westerlund, J., Edgerton, D. L. (2007). A Panel Bootstrap Cointegration Test. *Economics Letters, 97(3),* 185-190.

Weingast, B. R. & Wittman, D.A. (2006), *Political Economy*. Oxford Univesty Press.

Wildavsky, A. (1964). *The Politics Of The Budgetary Process.* Toronto: Little, Brown And Co.

Worl Bank (1998). Public Expenditure Management Handbook.

Wyplosz, C. (2005). Fiscal Policy: Institutions Versus Rules. *National Institute Economic Review, 191,* 64-78.

Yardımcıoğlu, F., Gürdal, T. & Altundemir, M. E. (2014). Eğitim ve Ekonomik Büyüme İlişkisi: OECD Ülkelerine İlişkin Panel Eşbütünleşme Analizi (1980-2008). *Eğitim ve Bilim, 39(*173), 1-12.

Yenice, E. (2006). Kamu Kesiminde Performans Değerlendirmesi. *Maliye Dergisi, 150,* 122-132.

İnternet Kaynakları

https://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ıd=7236 Erişim: 10.05.2018

https://www.fiskalrat.at/dam/jcr:5bc7fcd0-6709-40db-a706-3b070db16bc9/s16_debrun_tcm164-221973.pdf Erişim: 08.05.2019

http://tdk.gov.tr/index.php?option=com_btsvearama=kelimeveguid=tdk.gts.5cbc6d2b4a5316.76169808 Erişim: 21.04.2019

http://www.sayder.org.tr/tr/tarihcesi-293 Erişim:24.04.2019

https://www.sayistay.gov.tr/tr/?p=2vecategoryıd=98 Erişim: 06.05.2019

http://www.oecd.org/governance/budgeting/oecdnetworkofparliamentarybudgetofficialspbo.htm Erişim: 27.06.2019

http://www.oecd.org/gov/budgeting/principles-budgetary-governance.htm Erişim: 09.02.2019

http://www.oecd.org/gov/budgeting/internationalbudgetpracticesandproceduresdatabase.htm Erişim: 05.09.2018

https://www.ab.gov.tr/_46106.html Erişim:12.03.2019

https://www.sayistay.gov.tr/tr/upload/95906369/files/mevzuat/rehberler/duzenlilik_denetimi_rehberi.pdf Erişim:26.04.2019.

http://www.oecd.org/gov/budgeting/best-practices-budget-transparency.htm Erişim:26.06.2019.

http://aei.pitt.edu/1007/1/monetary_delors.pdf Erişim: 11.12.2019

https://europa.eu/european-union/about-eu/countries_en#tab-0-0 Erişim: 25.10.2019

https://www.oecd.org/governance/budgeting/internationalbudgetpracticesandproceduresdatabase.htm Erişim: 09.10.2019

https://ec.europa.eu/info/publications/fiscal-rules-database_en Erişim: 14.05.2019

https://data.oecd.org/ Erişim 14.05.2019

https://www.imf.org/en/Data Erişim: 18.05.2019

ÖZGEÇMİŞ

KİŞİSEL BİLGİLER

Ad Soyad : Ebru KOÇAK

Doğum Yeri ve Tarihi : Kayseri – 08.08.1995

Adres (İş) : Dumlupınar Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Evliya Çelebi Kampüsü Kütahya

E-Posta : ebru.kocak@dpu.edu.tr

EĞİTİM DURUMU

2017-2019 : Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim Dalı Tezli Yüksek Lisans Programı

2013-2017 : Çukurova Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Maliye Bölümü

YABANCI DİL : İngilizce

İŞ TECRÜBELERİ : Nisan 2018-… :Araştırma Görevlisi/ Dumlupınar Üniversitesi Maliye Bölümü Bütçe ve Mali Planlama Anabilim Dalı