

Gönderim Tarihi: 09.03.2017 Kabul Tarihi: 05.06.2017

## MALİ KURALLAR VE TEORİK TEMELLERİ ÜZERİNE BİR İNCELEME

İrem ÇETİN\*

### A STUDY ON FISCAL RULES AND THEIR THEORETICAL FOUNDATIONS

#### Öz

Borçlanma ve bütçe açıklarındaki keskin artışlar kamu maliyesinin sürdürülebilirliği konusundaki endişeleri arttırmış, pek çok ülkede mali kurallar bu soruna çözüm olarak uygulamaya konmuştur. Literatürde, ihtiyari politikanın neden olacağı borçlanma ve bütçe açığı eğilimi ile zaman tutarsızlığı, kurala dayalı politikanın ihtiyari politikaya göre daha etkin olmasının nedeni olarak ifade edilmektedir. Bu noktada, hükümetlerin borçlanma ve bütçe açığı eğiliminin anlaşılmasında ekonomi ve politika arasındaki ilişkin dikkatle incelenmesi ve analizi önem taşımaktadır. Bu inceleme, mali kuralların teorik temellerinin anlaşılmasına yardımcı olacağı gibi mali sürdürülebilirlik açısından da mali kuralların etkinliğinin analizine imkan verecektir.

Bu çerçevede, çalışmanın amacı, pek çok ülkede kamu maliyesinin sürdürülebilirliği konusundaki sorunlara çözüm olarak uygulamaya konan mali kuralların gelişiminin, rasyonalitesinin ve teorik temellerinin politika ve ekonomi arasındaki ilişki üzerinden ortaya konulmasıdır. Çalışmada, kurala dayalı maliye politikasının teorik nedenlerinin politik makroekonomi modelleri çerçevesinde ele alınmasıyla, mali kural alanında gerçekleştirilecek olan teorik ve ampirik çalışmalara katkı sağlanacağı düşünülmektedir.

**Anahtar Kelimeler:** Kurala Dayalı Maliye Politikası, Borçlanma ve Bütçe Açığı Eğilimi, Zaman Tutarsızlığı.

#### Abstract

Sharp increases in public borrowing and budget deficits have raised the concerns about the sustainability of public finance in many countries, fiscal rules have been put into effect in order to find a solution to this problem. In the literature, borrowing and deficit bias and time inconsistency caused by discretionary policies are cited as the reason why rule-based policy is more effective than discretionary policy. At this point, carrying out a detailed examination and analysis of the relationship between economics and politics is important in understanding governments' borrowing and deficit bias. This analysis will help to

---

\*Arş. Gör. Dr., Hacettepe Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Maliye Bölümü, e-posta: iremyendi@hacettepe.edu.tr.

understand the theoretical foundations of fiscal rules, as well as enabling the analysis of the effectiveness of fiscal rules in terms of fiscal sustainability.

In that context, the aim of the study is to demonstrate the evolution, rationality, and theoretical foundations of fiscal rules, which have been put into effect as a solution to problems regarding the sustainability of public finance in many countries by laying emphasis on the relationship between politics and economics. In the study, by handling the theoretical reasons of rule-based fiscal policy within the scope of political macroeconomic models, it is thought that it will contribute to theoretical and empirical studies in the field of fiscal rules.

**Keywords:** Rule Based Fiscal Policy, Borrowing and Deficit Bias, Time Inconsistency.

## 1. Giriş

Klasik iktisadi anlayışın hakim olduğu dönemde, hükümetler Adam Smith'in mali sorumluluk ilkesi çerçevesinde hareket ederlerken, müdahaleci devlet anlayışını savunan Keynesyen ekonominin egemen iktisadi anlayış olması ile birlikte kamu sektörünün ekonomideki ağırlığı, bütçe açıkları ve borçlanma artmıştır. Keynesyen iktisadi anlayışın hakim olduğu dönemde, pek çok ülkede gözlemlenen kamu açık ve borçlarındaki keskin artışlar kamu maliyesinin sürdürülebilirliği konusundaki kuşkuları arttırmıştır. Bu noktada, hükümetlerin uygun araçlarla kısıtlanmadığı takdirde aşırı harcama eğiliminde olacağı, bunun da kamu borç ve açıklarında artışa yol açacağı ifade edilmiştir.

1970'lerin sonu ve 1980'lerde mali sürdürülebilirlik konusunda artan endişeler, bütçe açığı ve kamu borç seviyesinin sınırlaması tartışmalarını da beraberinde getirmiştir. Bu çerçevede mali kurallar bir çözüm olarak önerilmiş ve bütçe açığı ve borçlanma eğilimini kontrol etmek amacıyla pek çok ülkede mali kurallar uygulamaya konmuştur. Literatür, ihtiyari politikaların yetersizliklerine işaret ederken aynı zamanda kurala dayalı politikaların tercih edilmesinin de gerekçelerine açıklık getirmektedir. Literatürde, ihtiyari politikanın neden olacağı borçlanma ve bütçe açığı eğilimi ile zaman tutarsızlığı, kurala dayalı politikanın ihtiyari politikaya göre daha etkin olmasının nedeni olarak ifade edilmektedir. Bu noktada, hükümetlerin borçlanma ve bütçe açığı eğiliminin anlaşılmasında ekonomi ve politika arasındaki ilişkinin dikkatle incelenmesi ve analizi önem taşımaktadır. Bu inceleme, mali kuralların teorik temellerinin anlaşılmasına yardımcı olacağı gibi mali sürdürülebilirlik açısından da mali kuralların etkinliğinin analizine imkan verecektir.

Bu çerçevede, çalışmanın amacı, özellikle son yıllarda pek çok ülkede kamu maliyesinin sürdürülebilirliği konusundaki sorunlara çözüm olarak uygulamaya konan mali kuralların gelişiminin, rasyonalitesinin ve teorik

temellerinin politika ve ekonomi arasındaki ilişki üzerinden ortaya konulmasıdır. Çalışmada, kurala dayalı maliye politikasının teorik nedenlerinin politika ve ekonomi arasındaki ilişkiyi modelleyen politik makroekonomi modelleri çerçevesinde kapsamlı bir şekilde ele alınmasıyla, mali kural alanında gerçekleştirilecek olan teorik ve ampirik çalışmalara katkı sağlanacağı düşünülmektedir.

Bu doğrultuda, çalışmada, öncelikle kurala dayalı maliye politikası; mali kural uygulamasının amacı, mali kural türleri, uygulamaları ve mali kural uygulamasına ilişkin tartışmaları da içerecek şekilde ele alınmıştır. Bu değerlendirmeden sonra, çalışmada, kurala dayalı maliye politikası uygulamasının teorik gerekçeleri borçlanma ve bütçe açığı eğilimi ile zaman tutarsızlığı problemi alt başlıkları altında incelenmiştir. Bu inceleme, borçlanma ve bütçe açığındaki artış eğiliminin politika ve ekonomi arasındaki ilişkiden kaynaklandığını ileri süren ve literatürde bu durumu modelleyen farklı çalışmalar ışığında ortaya konulmuştur. Çalışma genel bir değerlendirme ile son bulmaktadır.

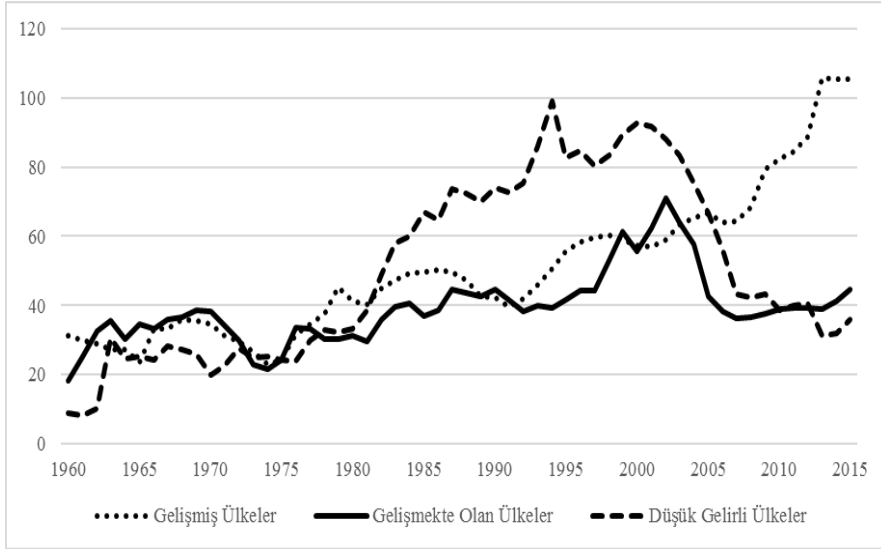
## **2. Kurala Dayalı Maliye Politikası**

Keynesyen dönem öncesinde hükümetler, Adam Smith'in mali sorumluluk prensibi çerçevesinde hareket ederek, borçlanma yoluyla harcama yapmazken, Keynesyen dönemde, ekonomideki arz ve talep dengesini sağlamak amacı ile maliye politikası fonksiyonel bir araç olarak kullanılmış, kamu sektörünün büyüklüğü, bütçe açıkları ve borçlanma artmıştır (Buchanan ve Wagner 1977: 3). Klasiklere göre kamu borcu, şimdiki vergi mükelleflerinin katlanmakta olduğu vergi yükünü, gelecekteki vergi mükelleflerine aktarmaya yarayan bir araçtır. Bu çerçevede, kamu harcamalarının vergi ile finansmanı, kamu harcamalarının bedelinin ödenmesine, kamu harcaması kararının alındığı dönemdeki vergi mükelleflerinin katlanmasını sağlarken; kamu borcu ile finansman, harcamaların finansmanının gelecek kuşakların üzerine kalmasına neden olmaktadır. (Buchanan ve Wagner 1977: 16-17).

Uygulamada, Keynesyen iktisadın fonksiyonel maliye yaklaşımı, bir taraftan ekonomik sorunlarla mücadele etmede önemli bir araç sağlarken, diğer taraftan politik sürecin bazı özellikleri, Keynesyen politikaların bütçe açığı ve kamu borcu artışı ile sonuçlanmasına neden olmuştur. Birinci petrol şokuna kadar bütçe açıkları ve borçlanma savaş gibi olağanüstü harcamalarla ilişkili olmuş ve sonraki dönemlerde düzeltilebilmiştir. Ancak durum 1970'lerde değişmeye başlamıştır. Olağanüstü harcamalarla ilişkili olmayan bütçe açıkları gözlenmiştir (EC 2006: 141). Kamu borcundaki keskin artışlar, Keynesyen yaklaşımın fonksiyonel maliye anlayışı ile açıklanamayacak seviyede gerçekleşmiştir

(Calmfors 2005: 14). Kamu borcunun GSYH'ye oranı 1970'li yılların başında, gelişmiş, gelişmekte olan ve düşük gelirli ülkelerde %20 civarındayken, 1990'ların başında bu oran gelişmiş ülkeler için %40'lara, gelişmekte olan ülkeler için %50'lere ve düşük gelirli ülkeler için %90'lara ulaşmıştır. 2005 yılından itibaren, gelişmekte olan ülkeler ve düşük gelirli ülkelerde borç oranı azalma eğilimine girerken, gelişmiş ülkelerde kamu borcu, artış eğilimini sürdürmüştür (Şekil 1).

**Şekil 1:** Kamu Borcunun GSYH'ye Oranının Gelişimi (%)



**Kaynak:** IMF Historical Public Debt Database ve IMF Fiscal Monitor Database.

Kamu borcundaki artış, bir taraftan kamu maliyesinin sürdürülebilirliği konusunda sorunlar yaratırken, diğer taraftan ekonomik performansa zarar vermektedir. Bu çerçevede, ekonomide kamu harcamalarının artan borçlanma ile finanse edilmesi faizlerin yükselmesi yönünde baskı yaparak özel yatırımı azaltacaktır. Bu durum gelecek dönemlerde ekonomik büyümenin yavaşlamasına neden olacaktır. Risk primi, hükümetlerin enflasyonu artırma ve borcu ödememe gibi borç yükünü azaltma arayışları nedeniyle artacak; bu da faizlerin yükselmesine neden olarak özel yatırımın azalmasına yol açacaktır. Borcun vergi artışlarıyla karşılanmaya çalışılması da çalışma ve tasarruf eğiliminin bozulmasına sebep olacaktır. Yüksek borç aynı zamanda faizdeki değişimlerle şoklar karşısında ekonomiyi savunmasız hale getirecektir. Ekonominin şoklar karşısında maliye politikasını kullanma kabiliyeti azalacaktır (Calmfors 2005: 20; Morris, Ongena, Schuknect 2006: 6; Woods 2004: 338-340).

Bu çerçevede, pek çok ülkede hükümetler, bütçe açığı ve borçlanma eğilimini düzeltmek amacıyla, mali kuralları uygulamaya koymuşlardır.

## **2.1. Mali Kuralın Tanımı, Amacı, Türleri ve Mali Kurala İlişkin Tartışmalar**

### **2.1.1 Mali Kuralın Tanımı ve Amacı**

Mali kurallar, mali kredibilite ve disiplini desteklemeyi amaçlayan kurumsal mekanizmalardır (IMF 2009: 4). Mali kurallar; mali disiplini sağlamak için politikacıların harcama ve gelir politikalarına ilişkin kararlarını kısıtlamak yoluyla uygulanan, genellikle yasal zemine oturtulmuş sınırlamalardır (Bernanke 2010). Mali kurallar; ihtiyari müdahaleyi kaldırarak makroekonomik politikaların güvenli bir şekilde sürdürülmesini amaçlar (Kopits 2001: 59).

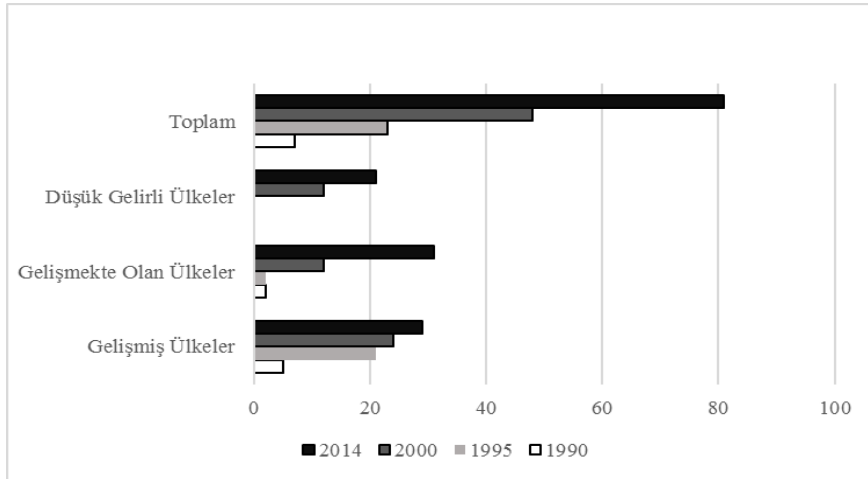
Mali kuralın geniş anlamdaki tanımı, Alesina ve Perotti (1999) tarafından yapılmıştır. Buna göre mali kural; bütçenin hazırlanmasına, kabul edilmesine ve uygulanmasına ilişkin kural ve düzenlemeler setidir. Mali kuralın en çok bilinen dar anlamdaki tanımına göre ise mali kural; maliye politikası üzerine konan sürekli sayısal kısıtlamalardır (Kopits ve Symansky 1998: 2). Söz konusu tanımdaki her bir öge mali kuralın önemli özelliklerini ifade etmektedir. Buna göre mali kural; maliye politikasına uzun dönemli rehberlik sağlayan sayısal bir hedefdir. Kural; işlevsel bir maliye politikası göstergesidir; basittir, böylece kolay uygulanabilir, kamuoyu tarafından anlaşılabilir ve izlenebilir (IMF 2009: 4). Kennedy, Robbins ve Delermo (2001:238)'nin tanımına göre ise mali kural; bütçe dengesi, borç, harcama ve vergi gibi mali göstergeler üzerine belirli bir sınır koyan yasal veya anayasal kısıtlamalardır. Mali kurallar, bütçe dengesi kamu borcu ve kamu harcaması gibi maliye politikası değişkenleri üzerine sınırlar getirmesinin yanında, bu büyüklüklerin alt kümelerini de ihtiva edebilirler. Örneğin, bütçe dengesi kuralında borçlanmaya sadece yatırım için izin verilebilir, finansal piyasaların olmadığı durumda iç borçlanma yasaklanabilir veya merkez bankasından borçlanmaya sınırlama getirilebilir (Kopits ve Symansky 1998: 2).

1990'lı yıllardan itibaren yaygın şekilde kullanılmaya başlanan mali kuralların en temel amacı; mali disiplini sağlamaktır. Mali disiplin fiyat istikrarına katkıda bulunur ve sürdürülebilir ekonomik büyümeye yardımcıdır. Mali kuralın geleneksel amacı ise, makroekonomik istikrardır. Ancak, optimal bir ihtiyari para ve maliye politikası karmasının kurala göre daha üstün olacağı da savunulmaktadır. Fakat pratikte bu üstünlük ortaya çıkmamaktadır. Ayrıca mali disiplin olmaması sebebiyle karşı yönlü devrevi (countercyclical) bir politika aynı yönlü

devrevi (procyclical) politikaya dönüşebilmektedir. Eğer mali kurallar esnek bir şekilde uygulanırlarsa, otomatik stabilizatörler üzerinden karşı yönlü devrevi politikaların uygulanmasını sağlayabilirler. Mali kurallar, ayrıca hükümetin politikalarına duyulan güveni arttırmak amacıyla da uygulanabilmekte ve diğer finansal politikalara destek verebilmektedir. Örneğin; bütçe dengesi kuralı otomatik stabilizatörlerin çalışmasına izin verirken para politikası üzerindeki baskıyı azaltabilir. Ayrıca mali kurallar, tarihsel olarak federasyon, konfederasyon ya da parasal birlik içindeki negatif yayılmaları önlemek için de kullanılmaktadır (Kopits ve Symansky 1998: 6-8).

Mali kuralların geçmişi iki yüzyıl öncesine dayanmasına rağmen; son 30 yılda kamu borç ve açıklarındaki artışlar mali kuralların daha yaygın şekilde kullanılmasına neden olmuştur. Bu noktada, mali kural uygulamalarında üç aşamadan söz edilebilmektedir. Birinci aşamada, federal devletlerde federe devletler 1800'lerin ortalarından itibaren mali kural uygulamaya başlamışlardır. Söz konusu kurallar; ABD eyaletlerinde ve İsviçre kantonlarında uygulanmıştır. İkinci aşamada ise, II. Dünya Savaşı'ndan sonra pek çok sanayileşmiş ülke, denk bütçe kuralını istikrar programlarına dahil etmiştir. Son aşamada ise; 1970 ve 1980'lerde ortaya çıkan borç artışı sonucunda mali kurallar yaygınlaşmıştır. Avrupa'da ise, Ekonomik ve Parasal Birliğe giriş kriteri olarak Maasricht Anlaşması ve İstikrar ve Büyüme Pakti (SGP) çerçevesinde ulus üstü (supra-national) mali kurallar uygulamaya konmuştur (Kopits 2001: 61-62; Debrun vd. 2008: 305).

Şekil 2: Mali Kural Uygulayan Ülke Sayısı (1990-2014)



**Kaynak:** IMF Fiscal Rules Dataset.

Mali kural uygulamalarının yaygınlaşmasıyla birlikte 1990'da mali kural uygulayan ülke sayısı 7 iken, ulusal ya da uluslar üstü mali kural uygulayan ülke sayısı 2014 yılında 81'e yükselmiştir. Buna göre; 2014 yılında, 29 gelişmiş ülkede, 31 gelişmekte olan ülkede ve 21 düşük gelirli ülkede mali kural uygulanmaktadır (Şekil 2).

### **2.1.2. Mali Kuralın Türleri**

Mali kurallar literatürde çeşitli ayrımlara tabi tutulmuşlardır. Drazen (2002:1)'e göre iki çeşit mali kural vardır. Bunlardan birincisi maliye politikası üzerine konan yasal, miktarsal kısıtlamalardır. Bunlar; açık finansmanı ile ilgili kısıtlar; denk bütçe kuralları ve borç kurallarıdır. Diğer mali kurallar ise; mali kararların alındığı prosedür üzerindeki kısıtlamalar ve kurallardır. Bunlar; bütçenin hazırlanması, görüşülmesi, kabul edilmesi ve uygulanmasına ilişkindir (Drazen 2002: 1-2). Bu çerçevede, mali kurallar sayısal ve sayısal olmayan kurallar olarak ifade edilebilir. Literatürde mali kurallara ilişkin diğer bir ayırım ise, Marneffe vd. (2010:2) tarafından yapılmıştır. Buna göre mali kurallar, Neoklasik yaklaşımdan etkilenen mali kurallar ve Keynesyen yaklaşımdan etkilenen mali kurallar olmak üzere ikiye ayrılmıştır. Açık ve borcu kısıtlayarak mali sürdürülebilirliği amaçlayan mali kurallar Neoklasik yaklaşımdan etkilenen mali kurallar kategorisindeyken, makroekonomik dalgalanmaların stabilize edilmesini sağlayan mali kurallar Keynesyen yaklaşımdan etkilenen mali kurallardır.

Mali kurallar ülkeden ülkeye farklılık göstermektedir. Bazı ülkelerde yıllık bazda kurallar uygulanırken, bazı ülkelerde ise iktisadi dalgalanma süresince ya da hükümet dönemi boyunca uygulanmaktadır. Mali kurallar merkezi hükümet bazında, yerel hükümet bazında ya da SGP'de olduğu gibi ulus üstü seviyede kullanılabilir (Wyplosz 2012: 10-11).

Temel olarak dört çeşit mali kural uygulanmaktadır. Bu kuralların amaçlarına göre farklı özellikleri bulunmaktadır. Bunlar; borç kuralı, bütçe dengesi kuralı, harcama kuralı ve gelir kuralıdır.

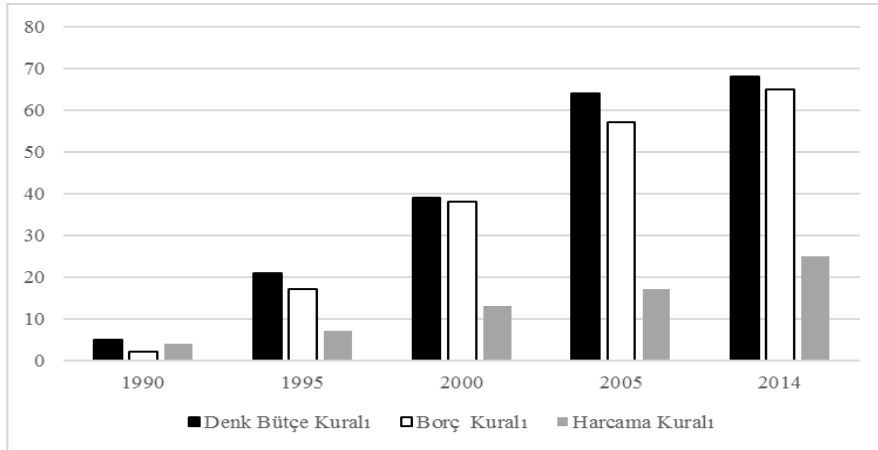
Borç kuralı, kamu borcunun GSYH'ye oranına açık bir limit koyar. Bu kural tanım olarak borç hedefine ulaşılmasının sağlanması ve kuralın anlaşılmasının basitliği açısından etkili görülürken; diğer taraftan bütçesel önlemlerin borca yansımaları uzun zaman almaktadır. Diğer yandan, borç, hükümetin kontrolü dışındaki faiz ve döviz kuru gibi faktörlerden de etkilenmektedir. Bütçe dengesi kuralı ise, bütçenin denk olmasını ya da bütçe dengesinin GSYH'ye oranının sınırlandırılmasını amaçlar. Bu kural, yapısal ya da devresel olarak ayarlanmış şekilde de uygulanabilir ve borcun sürdürülebilirliğini gerçekleştirmeyi amaçlar. Yapısal ve

devresel olarak belirlenmiş bütçe dengesi kuralları ekonomik stabilizasyon özellikleri içerir; ancak söz konusu büyüklüklerin doğru hesaplanması ve izlenmesi zordur.

Harcama kuralı; genellikle cari harcamalar, birincil harcamalar üzerine sürekli bir sınır koyar. Bu sınır, mutlak değer, büyüme oranı ya da GSYH'ye oran olarak konulabilir. Harcama kuralı, gelir tarafı ile ilgili herhangi bir kısıt içermediğinden doğrudan borcun sürdürülebilirliği amacıyla bağlantılı değildir. Ancak mali konsolidasyonu sağlamada diğer kurallarla birlikte uygulandığında işlevsel bir araç olarak kullanılabilir. Gelir kuralı ise, toplanan gelirleri arttırmayı ve aşırı vergi yükünü azaltmayı amaçlayarak gelir üzerine bir tavan ya da taban koyar. Ancak gelirler üzerine böyle bir sınırın konulması gelirlerin büyük bir devresel bileşen içerebilmesi nedeniyle zordur. Gelir kuralı tek başına uygulandığında aynı yönlü devrevi maliye politikası ile sonuçlanabilir. Çünkü gelir tabanları resesyon durumlarında genellikle otomatik stabilizatörlerin çalışmalarını hesaba katmaz; genişleme dönemlerinde ise aynı durum gelir tavanları için geçerlidir. Harcama tarafını içermedikleri için borcun sürdürülebilirliği ile olan bağlantıları dolaylıdır. Harcama kuralı gibi doğrudan hükümetin büyüklüğünü hedefleyebilirler (IMF 2009: 5; Schaechter vd. 2012: 7-9).

Mali kural uygulamalarının yaygınlaşması ile birlikte, uygulanan kural türleri de değişiklik göstermiştir. 1990 yılında denk bütçe kuralı uygulayan ülke sayısı 5 iken, 2014 yılında 68'e; borç kuralı uygulayan ülke sayısı 2'den 65'e; harcama kuralı uygulayan ülke sayısı ise 4'ten 25'e yükselmiştir (Şekil 3).

**Şekil 3:** Yıllara Göre Uygulanan Mali Kurallar



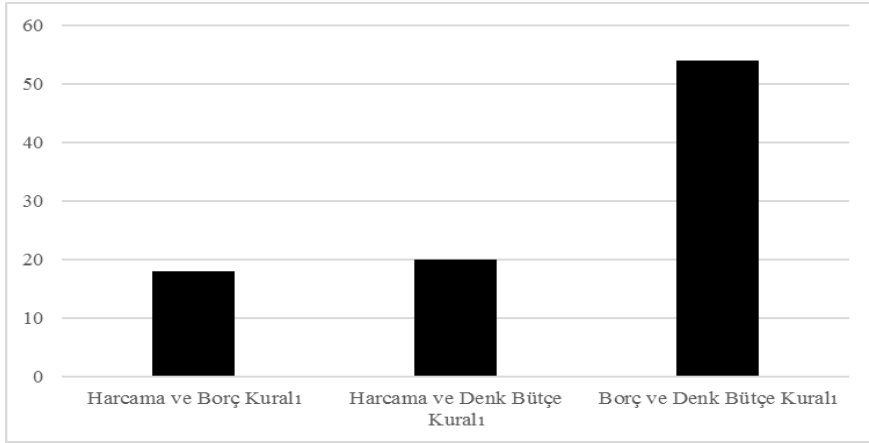
**Kaynak:** IMF Fiscal Rule Dataset, 2016.



Mali kuralların avantaj ve dezavantajları dikkate alındığında, mali disiplin ve stabilizasyon amaçlarını gerçekleştirmede birden fazla kuralın birlikte uygulanması gerekli hale gelmiş, mali kural uygulamalarında böyle bir eğilim gözlenmiştir. Mali kural uygulayan ülkeler, tek kural uygulamasını terk etmişler, kuralların kombinasyonunu uygulamaya başlamışlardır.

2014 yılı verilerine göre, en çok denk bütçe ve borç kuralı birlikte uygulanmakta, bunu harcama ve denk bütçe kuralı uygulaması takip etmektedir (Şekil 4)

**Şekil 4:** Birden Fazla Mali Kural Uygulayan Ülke Sayısı (2014)



**Kaynak:** IMF Fiscal Rule Dataset, 2016.

### 2.1.3 Mali Kurala İlişkin Tartışmalar

Bütçe açığı ve borçlanma eğilimine çözüm olarak tasarlanan mali kuralların etkinliğine ilişkin çeşitli kuşkular bulunmaktadır; mali kurallara ilişkin eleştirilerin bir kısmı mali kural ve makroekonomik istikrar ilişkisine yoğunlaşırken, diğerleri mali kuralların muhasebe hilelerine yol açtığı, teorik temellerinin olmadığı yönündeki görüşlere dayanmaktadır.

Mali kurallara ilişkin en yaygın eleştiri, mali kuralların yaratıcı muhasebe hileleri ile şeffaf olmayan uygulamalara neden olacağı yönündedir (EC 2006: 145; Debrun vd. 2008: 301; Kopits 2001: 64; Wyplosz 2012: 11). Bu çerçevede, kurallar, politik taahhülle desteklenmezse, kuralların uygulanmasına ilişkin bir uzlaşma olmazsa ve ön gereklilikleri olmadan uygulanırlarsa başarısız olurlar. Kurallara ilişkin uzlaşma olmadığı durumlarda, kurallara uyulmaması muhasebe hilelerine başvurulması gibi

durumlar ortaya çıkabilir, bu durumda kurallar göstermelik olarak kullanılırlar (Debrun ve Kumar 2007: 480).

Mali kurallara yönelik en sık yapılan eleştirilerden bir diğeri, teorik temellerinin olmadığı yönündedir. Bu eleştiri hükümet borcunun optimum büyüklüğüne ilişkin genel kabul gören bir teori olmadığına dikkat çekmektedir. Kurallara yönelik bir diğer eleştiri ise, kuralların miyopik ve geri görüşlü olduğuna ilişkindir. Bugünkü düşük bütçe açığı ve borç, eğer gelecekte yüksek harcama olursa mali sürdürülebilirliğin sağlanmasını garanti etmemektedir (Calmfors 2005: 40-41).

Mali kurallar, arzu edilmeyen etkileri nedeniyle de eleştirilmektedir (Calmfors 2005: 45-50; Millar 1997: 3-15). Keynesyen yaklaşım, hükümetlerin iktisadi dalgalanmaların stabilizasyonunu maliye politikası uygulayarak sağlayabileceğini söyler. İktisadi dalgalanmaların stabilize edilmesi sosyal refahı artırır. İhtiyari politikanın olmadığı durumda bile pek çok gelir kategorisinin aynı yönlü devrevi (procyclical) olması ve bazı kamu harcamalarının karşı yönlü devrevi (countercyclical) olması otomatik stabilizatör görevi üstlenir. Ancak hükümetin mali kurallarla kısıtlanmasının stabilizasyon rolünün yerine getirilememesine neden olacağı ifade edilmektedir. Bu çerçevede, mali kuralların uygulaması ile mali disiplin ve stabilizasyon arasında bir değiş-tokuş olabileceğine ilişkin bir literatür bulunmaktadır (Debrun vd. 2008: 301).

Mali kurallara yönelik bir diğer eleştiri Barro (1979)'nun vergi düzleştirme hipotezine dayanmaktadır. Buna göre sosyal planlamacı, bozucu verginin dara kaybını gelir ve harcamalarda dalgalanma meydana geldiğinde sabit bir marjinal vergi oranı uygulayarak minimize edebilir. Bunu uygulayabilmek için hükümetin harcamaları bir araç olarak kullanması ya da kısa vadede açık verebilme esnekliğinin olması gerekir. Bu durumda, hükümet, mali kurallarla sınırlandırılmışsa vergi oranlarının sık sık değiştirilmesi refah kaybına yol açabilir (Calmfors 2005: 49-50; Millar 1997: 14). Ancak, mali kurallara orta vadeli hedefler konulması ve geçici açıklara izin verilmesi esneklik sağlayarak bu sorunu ortadan kaldıracaktır.

Mali kural uygulamasının yatırım harcamalarını kısıtlayabileceği bunun da gelecek nesillerin refahını olumsuz yönde etkileyeceği ifade edilmektedir (Millar 1997: 14-15). Bu eleştiri Euro bölgesinde yatırımların GSYH'ye oranının mali kuralların uygulanmasından sonra azalmasına işaret etmektedir. Ancak yatırımlardaki bu azalma uzun dönemli bir trende sahiptir ve mali kural uygulamayan diğer ülkelerde de görülmüştür (Calmfors 2005: 46). Ayrıca altın kural benzeri uygulamalar bu soruna çözüm olarak önerilmiştir.

Mali kural uygulaması ile mali disiplinin sağlanmasının yapısal reformlar gerektirebileceği, yapısal reformların gelecek dönemde hükümet gelirlerini arttırabileceği; ancak kısa vadede finansal maliyetlerinin olabileceği ifade edilmektedir. Ayrıca söz konusu reformların farklı gruplar üzerinde dolaylı maliyetleri de olabilecektir. Ancak her yapısal reform farklı özellikleri barındırdığı için mutlaka kısa vadede maliyet yüklemesinin söz konusu olmadığı ifade edilmektedir (Calmfors 2005: 48-49).

Mali kurala ilişkin tartışmalardan bir diğeri de hükümetlerin bazı örneklerde mali disiplini kurallar olmadan sağlayabildiği düşüncesine dayanmaktadır. Bu çerçevede kuralların gereksiz bürokrasi yarattığı, kurallar yerine piyasanın işleyişinin gerekli tepkiyi verebileceği düşünülmektedir. Ancak piyasanın verdiği tepki de gecikmeli olabilecektir (Kopits 2001: 63-64).

Mali kuralın yararlı bir araç olduğuna ilişkin görüşlerin temeli ise politik sürece dayanmaktadır. Politik süreçte ortaya çıkan bütçe açığı ve borçlanma eğilimi ile zaman tutarsızlığı çalışmanın bir sonraki bölümünde ele alınacağı üzere mali kuralların ihtiyari politikaya göre üstünlüğünü ifade eden argümanları oluşturmaktadır.

### **3. Mali Kuralların Teorik Gerekçeleri**

Ekonomik teoride, “iyi niyetli sosyal planlacının” (benevolent social planner) sosyal refahı maksimize edecek optimal politika araçlarını veri kısıtları altında seçtiği kabul edilir. Söz konusu yaklaşım, politika sonuçlarının normatif olarak analiz edilmesinde faydalı iken, pozitif analizde, neden “birinci en iyiye” ulaşamadığını açıklayamamaktadır. “İyi niyetli sosyal planlacı yaklaşımı” neden farklı ülkelerin benzer ekonomik problemlerle karşılaştığında birbirinden tamamen farklı ekonomik performanslar sergilediği sorusuna da cevap bulamamaktadır. Bu noktada, politik makroekonomi modelleri, politika oluşturma sürecinde yer alan kurumsal kısıtları dikkate alan daha gerçekçi bir analiz aracı sağlamaktadır (Alesina 1991:1-6).

Politik makroekonomi modellerinde politikacıların çeşitli kısıtlarla karşı karşıya olduğu kabul edilmekte, bu kısıtlar çerçevesinde politikalar oluşturulmaktadır (Persson ve Tabellini 1997:1-6). Bu çerçevede, politikacıların karşı karşıya kaldığı kısıtlardan biri kendi politikalarına karşı olan güven eksikliğidir (lack of credibility). Temelleri Kydland ve Prescott (1977) tarafından ortaya atılan zaman tutarsızlığı problemine dayanan güven eksikliği probleminin hem para politikası hem de maliye politikası alanında önemli yansımaları olmuştur. Para politikası alanında

enflasyon hedeflemesinden merkez bankası bağımsızlığına varan çözümler önerilirken, maliye politikası alanında kurala dayalı politikanın teorik temelleri atılmıştır.

Politik makroekonomi modellerinde varsayılan diğer kısıtlar ise, temel olarak politikacı-seçmen, politikacı-politikacı ilişkisinden kaynaklanmaktadır. Bu çerçevede, politikacıların yeniden seçilebilmek için uyguladığı miyopik politikaların ekonomide yol açtığı dalgalanmalar, seçim sonucuna ilişkin belirsizlik ve farklı ideolojik yapı sonucu ortaya çıkan politik istikrarsızlıklar, politikacıların kendisinden sonra gelecek hükümetin olanaklarını kısıtlamak için gerçekleştirdikleri stratejik borçlanma ve hükümetteki parçalı yapının neden olduğu ortak havuz problemi politika oluşturma sürecinde politikacının karşılaştığı kısıtlardan bazıları olup politik makroekonomi modelleri çerçevesinde analiz edilmektedir.

Bu çerçevede, çalışmanın bu bölümünde kurala dayalı maliye politikasının teorik gerekçeleri politik makroekonomi literatürü çerçevesinde açıklanmaya çalışılmaktadır. Temel ekonomik teori, sosyal refahı maksimize etmek isteyen politikacıların uygulayacağı politikayı hiçbir sınırlamaya maruz kalmadan seçmesi durumunda sosyal refahın daha yüksek olacağını ifade ederken (Drazen 2002: 3; Kennedy, Robbins ve Delermo 2001: 238), politik makroekonomi literatüründe, ihtiyari politikanın neden olacağı bütçe açığı ve borçlanma eğilimi ile zaman tutarsızlığı nedeniyle kurala dayalı politikanın daha üstün olduğu ifade edilmektedir.

### **3.1. Borçlanma ve Bütçe Açığı Eğilimi**

İhtiyari politika yerine kurala dayalı maliye politikasının uygulanmasının teorik gerekçelerinden ilki olan bütçe açığı ve borçlanma eğilimindeki artışın anlaşılması, politika ve ekonomi arasındaki ilişkinin incelenmesi ile mümkündür.

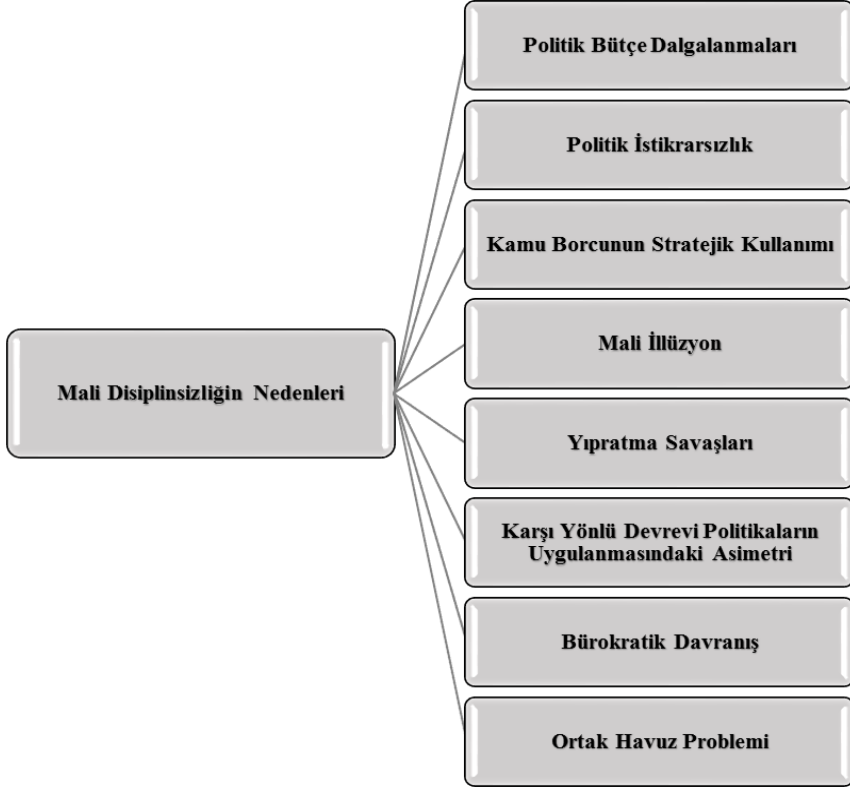
Politikanın ekonomik sonuçları nasıl etkilediği sorusu Drazen (2000:3)'e göre, insanların ekonomiyle ilgilenmeye başladığı dönemden itibaren sorulmaktadır. Bu çerçevede, Adam Smith'in 1776 'daki Milletlerin Zenginliği'nden John Stuart Mill'in 1848'deki Politik Ekonominin Prensipleri'ne kadar ekonomi olarak ifade edilen, iktisadın politikadan ayrılamayacağı düşüncesine dayanan "politik ekonomi" olmuştur ve bu kavram politik faktörlerin ekonomik sonuçları belirlemedeki önemli rolüne yönelik görüşten kaynaklanmıştır (Drazen 2000: 3). Daha sonraki dönemde, kamu tercihi teorisi, politika ve iktisat arasındaki bu yakın ilişkiyi ele almış, politik sürecin ekonomik sonuçları incelenmiş, piyasa

başarısızlığı yerine devlet başarısızlığı argümanı ortaya konulmuştur. Bu çerçevede, hükümetlerin ancak kısıtlandıkları takdirde faydalı olabilecekleri görüşü savunulmuştur. Bu bakış açısının para politikasına etkisi daha şiddetli olmuştur. Maliye politikasının tepkisi ise daha yavaş olmuş ve para politikasının gerisinde kalmıştır (Wyplosz 2005: 64-65).

Politika ve ekonomi ilişkisinin ele alındığı kamu tercihi alanındaki en önemli çalışmalardan olan “Democracy in Deficit” te Buchanan ve Wagner (1977), hükümetin makroekonomik teori ve politikadaki rolünün tartışılmasını sağlamışlardır. Keynesyen iktisadın politik ekonomi bakışıyla incelendiği çalışmada, politikacıların kendi çıkarlarına göre hareket etme davranışları nedeniyle, Keynesyen iktisadın, bütçe açığı ve borçlanma eğilimine neden olduğu ifade edilmiştir. Keynesyen dönem öncesinde hükümetler, Adam Smith’in mali sorumluluk prensibi çerçevesinde hareket ederek, borçlanma yoluyla harcama yapmazken, Keynesyen dönemde, ekonomideki arz ve talep dengesini sağlamak amacı ile maliye politikası fonksiyonel bir araç olarak kullanılmış, kamu sektörünün büyüklüğü, bütçe açıkları ve borçlanma artmıştır (Buchanan ve Wagner 1977: 3). Keynesyen politikaların bu özelliğini Dalton (1954) ortaya koymuştur. Buna göre, erken dönem Keynesyenler kamu bütçesinin eski moda bir amaç olan kamunun mali hesaplarını dengelemek yerine, ekonomiyi dengelemek amacıyla kullanımına vurgu yapmaktadırlar (Aktaran: Buchanan ve Wagner 1977: 10).

Bu noktada, Keynesyen politika uygulamaları doğru olarak kabul edilse dahi politik baskılar Keynesyen politikaların asimetric uygulanmasına yol açacaktır. Keynesyen politikaların, denk bütçe kısıtına uymaması borçlanma ve parasal genişleme yaratacaktır. Denk bütçe kısıtına uyulmaması politikacıların rahatlıkla uygulamak isteyeceği vergilemeden harcama davranışına yol açacak; politikacılar, kaynak yetersizliği sorunu ile doğrudan karşılaşmadan birden fazla grubun isteklerini karşılayabileceklerdir. Söz konusu politikalar, uzun vadede borcun gelecek nesillere aktarılması anlamına geleceğinden sosyal refahın da azalmasına neden olacaktır (Buchanan ve Wagner 1977: 190-191). Kamu tercihi teorisi, Keynesyen politikaların uygulanmasının bütçe açığı ve borçlanma eğilimini arttırdığını ve bu durumun zaman tutarsızlığı argümanı ile birlikte, ihtiyari politika yerine mali kuralların uygulanmasının teorik gerekçesini oluşturduğunu ifade etmektedir. Peki politik sürecin hangi özellikleri bütçe açığı ve borçlanma eğilimine neden olmaktadır?

**Şekil 5:** Kurala Dayalı Maliye Politikasının Teorik Gerekçeleri



Literatürde bütçe açığı ve borçlanma eğilimine yol açan sebepler arasında; politik bütçe dalgalanmaları, politik istikrarsızlık, kamu borcunun stratejik kullanımı, bürokratik davranış, mali illüzyon, yıpratma savaşları (war of attrition), karşı yönlü devrevi politikaların uygulanmasındaki asimetri ve ortak havuz problemi gösterilmiştir. Politik süreçte ortaya çıkan söz konusu argümanlar nedeniyle kurala dayalı politikaların uygulanması önerilmektedir.

### **3.1.1. Politik Bütçe Dalgalanmaları**

Hükümetler seçim sonucunu uyguladıkları ekonomik politikalar üzerinden etkileme eğilimindedirler. Bu durum “politik konjonktür dalgalanmaları”na (political business cycle) neden olmaktadır. Politikacılar karını maksimize etmek isteyen girişimciler gibi yeniden seçilme olasılıklarını maksimize etmek isterler. “Political entrepreneur” görüşü Downs (1957) tarafından geliştirilmiştir. Bu çerçevede politikacılar yeniden seçilebilmek için seçim döneminde uyguladıkları

ekonomik politikalarla enflasyon, çıktı, işsizlik gibi makroekonomik değişkenlerin dalgalanmasına yol açarlar. Seçmenler, hükümetin seçim öncesindeki ekonomik performansına bakarak, özellikle enflasyon ve işsizlik gibi göstergeleri dikkate alarak oy kullanırlar (Nordhaus 1975). Bu nedenle hükümetler, yeniden seçilebilmek için seçim öncesinde ekonomik politikalarını bu doğrultuda oluştururlar, Phillips eğrisinde yer alan ödünleşmeyi kullanarak seçimden önce ekonomiyi canlandırır, işsizliği düşürüp enflasyonu arttırlar. Politikacıların yeniden seçilmek için genişletici politika uyguladığını anlamayan ve geçmiş deneyimlerinden ders almayan seçmenler ise ekonomideki genişlemeyi dikkate alarak oy kullanırlar. Literatürde politik konjonktür dalgalanmaları teorisine ilişkin çalışmaların devamında, Rogoff ve Sibert (1988) ve Rogoff (1990) çalışmalarıyla, seçmenlerin rasyonel olduğu, ancak eksik bilginin söz konusu olduğu durumda, “politik bütçe dalgalanmaları”nın (political budget cycle) meydana geldiğini ortaya koymuşlardır. Söz konusu modellerde, maliye politikası hükümet tarafından hükümetin yetkinliğini gösteren bir sinyal aracı olarak kullanılmaktadır. Rogoff ve Sibert (1988)’e göre, daha yetkin olan hükümetler kamu mallarını daha az vergi ile sağlarlar, böylece daha az israfa yol açarlar. Ancak, seçmenler seçim öncesi dönemde yapılan bir vergi kesintisinin hükümetin yetkinliğini mi gösterdiğini, yoksa bütçe açığı ve sonrasında borçlanmaya gidilerek mi sağlandığını ayırt edemezler. Eğer vergi kesintisi açık yaratılarak sağlanmış ise seçimlerden sonra bütçe açığının finansmanı için senjoraj ve borçlanma arttırılacaktır. Bir başka çalışmada ise, Drazen ve Eslava (2010) politik bütçe dalgalanmalarının politikacıların seçimler öncesinde hükümet harcamalarını tüm seviyelerde arttırmaları yerine seçmenlerin önem verdiği harcama türlerini artırma yoluyla meydana geldiğini ortaya koymuşlardır. Söz konusu çalışmada, bir taraftan seçmenlerin arzu ettiği harcamaların arttırılması yoluyla politik bütçe dalgalanmaları meydana gelirken, diğer taraftan seçmenlerin seçim öncesinde ortaya çıkan bütçe açıklarını cezalandırdığı sonucuna ulaşılmıştır. Benzer şekilde Brender (2003), İsrail’de seçim döneminde politikacıların yarattığı bütçe açıklarının oy kaybına neden olduğu sonucuna ulaşmıştır. Brender ve Drazen (2005) ise çalışmalarında, 74 ülkede mali performansın seçim sonuçları üzerindeki etkisini araştırmışlardır. Buna göre; gelişmiş ülkelerde seçim döneminde verilen bütçe açığı yeniden seçilebilme olasılığını azaltırken, gelişmekte olan ülkelerde etkisizdir. Drazen (2008)’e göre seçim öncesi dönemde uygulanan genişletici maliye politikalarının yeniden seçilebilme olasılığını arttıracığı görüşü zamanlar arası bütçe kısıtının farkında olan rasyonel seçmenin tercihleriyle tutarlı değildir. Seçmenler bu çerçevede, seçim öncesi dönemde ortaya konan

bütçe açığı yaratan politikaları ödüllendirmek yerine cezalandıracaklardır. Bu noktada hükümetin, bütçe açığı ve borçlanma eğilimini engellemek için politikalarına dahil edeceği bir mali kural uygulaması rasyonel seçmen için hükümetin yeterliliğinin bir göstergesi olarak değerlendirilebilecektir. Benzer şekilde, Cukierman ve Meltzer (1986) çalışmalarında, rasyonel ancak tam bilgili olmayan seçmenlerin varlığı durumunda, politik bütçe dalgalanmalarının oluşabileceğini göstermiştir. Buna göre, politik amaçlar çerçevesinde motive olmuş hükümet eksik bilgili seçmenle karşılaştığında, ihtiyari politika optimal olmayan politika araçları seçimine neden olmaktadır. Eğer hükümetlerin geleceği daha iyi tahmin etme yeteneği varsa, daha yüksek refah sağlar ve seçmenler tarafından tercih edilir. Seçmenlerin hükümetin tahmin yeteneği ile ilgili tam bilgisi olmadığından rasyonel seçmen, mevcut hükümet zamanındaki refah seviyesini hükümetin gelecekteki performansının bir göstergesi olarak alır. Böylece hükümetin yeniden seçilmesi iktidardayken yarattığı refaha bağlı olur. Hükümetler, seçimden sonra refah kaybına yol açsa da seçim öncesi dönemde refahı arttıracak politikalar izler. Bu demokrasinin maliyetidir ve seçim sıklığı arttıkça artar. Böyle bir durumda, politikacı ve seçmen arasındaki asimetric bilgi sorununa çözüm olarak kurala dayalı politikaların uygulanması Cukierman ve Meltzer (1986) tarafından önerilmiştir.

### **3.1.2. Politik İstikrarsızlık**

Politik istikrarsızlık, politikacıların kısa vadeli düşünmesine yol açarak optimal olmayan politikalar uygulamasına neden olur. Politik istikrarsızlık, Alesina ve Perotti (1996:1205-1206) tarafından iki kısma ayrılarak tanımlanmıştır. Bunlardan birincisi yürütmedeki istikrarsızlığa vurgu yaparken, diğeri sosyal rahatsızlık ve politik şiddeti temel almaktadır. Birinci yaklaşıma göre politik istikrarsızlık hükümet değişim eğiliminden kaynaklanmaktadır. Burada politik istikrarsızlık seçime ilişkin belirsizlik ya da bazı durumlarda yasal sisteme ilişkin tehditten kaynaklanmaktadır. İkinci yaklaşıma göre ise politik istikrarsızlığa, sosyal rahatsızlık neden olmaktadır. Sosyal rahatsızlık ise toplumdaki gelir eşitsizliği ve yüksek seviyedeki kutuplaşma nedeniyle oluşabilir. Bu noktada politik istikrarsızlık ve kutuplaşma bugünkü tüketimin yarınki tüketime tercih edilmesine yol açar ve borçlanma talebini artırır (Ozler ve Tabellini 1991:1-3). Devereux ve Wen (1998) OECD ülkeleri için yaptıkları çalışmalarında, politik istikrarsızlık arttıkça kamu harcamalarının payının arttığı sonucuna ulaşmışlardır. Diğer taraftan, seçim sonuçlarına ilişkin belirsizlik nedeniyle ortaya çıkan politik istikrarsızlık kamu borcunun aşırı birikimine yol açabilmektedir (Alesina ve Tabellini 1990; Persson ve Svenson 1989; Tabellini ve Alesina 1990).



Literatürde kamu borcunun stratejik kullanımı olarak adlandırılan bu durum bir sonraki kısımda detaylı olarak ele alınacaktır. Bu noktada, politik istikrarsızlığın arttığı bir ortamda, aşırı kamu açık ve borç artışını önlemek amacıyla ihtiyari politika yerine kurala dayalı politikanın uygulanması önerilmektedir.

### **3.1.3. Kamu Borcunun Stratejik Kullanımı**

Kamu borcu bugünkü hükümeti gelecekteki hükümete bağlayan bir araçtır (Alesina ve Passalacqua 2015:20). Böylece bugünkü hükümet, gelecekteki hükümetin politikalarını, bugün uyguladığı maliye politikaları ve kamu borcu üzerinden etkileyebilir. Farklı hükümetlerin maliye politikasına ilişkin (örneğin; kamu harcamasının miktarı, birleşimi) farklı tercihleri olabilir. Mevcut hükümetin yeniden seçileceğine ilişkin bir belirsizlik söz konusu ise, hükümet, kendisinden sonra gelecek ve maliye politikasına ilişkin farklı tercihleri olan yeni hükümetin hareket alanını kısıtlamak için kamu borcunu stratejik bir araç olarak kullanabilir.

Alesina ve Tabellini (1990), farklı politika tercihleri olan partilerin, kamu borcunu kendisinden sonra gelecek partinin tercihlerini etkilemek için stratejik bir araç olarak kullandığı durumu ele almışlardır. Alesina ve Tabellini (1990) kullandıkları modelde, maliye politikasının temsili bireyin refahını maksimize eden sosyal planlamacı yerine, seçim sonucuna göre değişen ve maliye politikasına ilişkin farklı tercihleri olan iki farklı parti tarafından belirlendiği varsayılmaktadır. Bu noktada, iki partinin kamu harcamasının kompozisyonuna ilişkin farklı tercihlerinin olduğu ve seçim sonucuna ilişkin bir belirsizliğin bulunduğu durumda iktidardaki parti kendi tercih ettiği kamu harcaması türünü daha fazla artırır ve harcamanın finansmanını için daha fazla borçlanır. Böylece kendisinden sonra iktidara gelecek olan partinin, bir önceki dönemde alınan borcun geri ödemesi nedeniyle kendi tercih ettiği harcama türüne ilişkin harcama olanakları azalır. Söz konusu stratejik borçlanma, partiler arasındaki kutuplaşma arttıkça ve iktidardaki partinin yeniden seçilebilme olasılığı azaldıkça artar.

Bir başka çalışmada, Persson ve Svensson (1989), kamu harcamalarının kompozisyonu yerine seviyesine ilişkin tercihler farklı olduğunda kamu borcunun stratejik olarak kullanımını incelemiştir. Sağ ve sol olmak üzere farklı tercihlere sahip olan iki partinin olduğu modelde, sol parti daha fazla kamu harcaması yapıp bunun karşılığında daha fazla vergi toplamayı tercih ederken, sağ parti daha az harcama ve vergiyi tercih etmektedir. Bu modelde, daha az harcamayı tercih eden parti, kendisinden sonra gelecek hükümeti kısıtlamak için daha az vergi toplamakta ve daha fazla borçlanmaya gitmektedir. Diğer taraftan, sol

parti de daha fazla vergi toplayıp bütçe fazlası yaratarak kendisinden sonra gelecek sağ partinin daha fazla harcama yapmasını teşvik etmektedir.

Tabellini ve Alesina (1990) ise, bütçe açığı ve borçlanma eğiliminin partilerin kamu harcamalarının kompozisyon ve seviyesine ilişkin farklı tercihleri yerine, bugünkü ve gelecekteki seçmenlerin kamu harcamalarının kompozisyonuna ilişkin farklı tercihleri olduğu durumda ortaya çıktığını belirtmişlerdir. Politika kararlarının medyan seçmenin tercihlerine göre verildiği ve medyan seçmenin gelecekteki medyan seçmenin tercihlerini bilmediği durumda, bugünkü seçmen gelecekteki kamu harcamasının kompozisyonunu kendi lehine çevirmek için borçlanmayı tercih edecektir.

Alesina ve Tabellini (1990), Persson ve Svensson (1989) ve Tabellini Alesina (1990)'nın modellerinde kamu borcunun gelecekteki hükümetin tercihlerini kısıtlamak için bir araç olarak kullanıldığı ele alınmıştır. Aghion ve Bolton (1990) ise, kamu borcunun seçim sonucunu etkilemek amacıyla kullanıldığını modellemiştir. Modelde, sol partinin borcu ödememe eğiliminin bulunduğu ve seçmenlerin tasarruflarının büyük bir kısmını devlet borçlanma senedi olarak değerlendirdiği bir durumda, sağ partinin iktidardayken borcu arttırdığını ve seçim sonucu iktidara gelecek sol partinin borcu ödeyemeyeceğini ve ellerindeki borçlanma senetlerinin bu doğrultuda değer kaybedeceğini düşünen seçmenlerin, seçimlerde sol parti yerine sağ partiye oy verdikleri ortaya konmuştur. Böylece kamu borcunun sağ parti tarafından seçim sonuçlarını etkileyecek şekilde arttırıldığı sonucuna varılmıştır.

Kamu borcunun gelecekteki hükümetin tercihlerini etkilemek için stratejik bir araç olarak kullanıldığı stratejik borçlanma durumunda, ihtiyari politika yerine kurala dayalı maliye politikasının kullanılması makroekonomik performansı olumlu yönde etkileyecektir. Bu çerçevede, borçlanma üzerine bir kısıt konulması, borçlanmanın stok bir değişken olması sebebiyle hükümetin borçlanma kararı verirken, kısa vadeli düşünmesinin önüne geçerek ileri-görüşlü politikalar uygulaması yönünde müşevvik sağlayacaktır.

### **3.1.4. Mali İllüzyon**

Bütçe açığı ve borçlanma eğiliminin bir diğer nedeni ise “mali illüzyon” dur. Mali illüzyon hükümetin uyguladığı politikaların fayda ve maliyetinin vatandaşlar tarafından sürekli olarak yanlış yorumlanmasından kaynaklanmaktadır. Literatürde, mali illüzyon kavramının temellerini ilk kez Puviani (1903) oluşturmuştur (Aktaran:

Dollery ve Worthington 1996: 1-2). Daha sonra, Buchanan ve Wagner (1977) ve Wagner (1976) çalışmalarıyla mali illüzyon kavramını geliştirmişlerdir.

Piyasa ekonomisinin performansı diğer etkenlerin yanında katılımcıların fiyat ve ücret düzeyi gibi konulardaki bilgilerine bağlıdır. Benzer şekilde, kamu ekonomisinin performansı da seçmenlerin kamu mal ve hizmetlerinin fiyatı olan vergilere ilişkin bilgisine bağlı olmalıdır. Bu çerçevede, mali kurumların, vergi ödeyicilerin kamu mal ve hizmetlerinin fiyatı ve kamu harcamalarının büyüklüğüne ilişkin bilgi düzeyine olan etkisi önem arz etmektedir (Wagner, 1976:45-47). Bu doğrultuda, kompleks ve dolaylı vergi yapıları mali illüzyona sebep olmakta, bu durumda, basit bir vergi sistemi çerçevesinde yapılacak kamu harcamasından daha fazla kamu harcaması yapılmaktadır. Kamu hizmetlerinin maliyeti, dolaylı vergi sisteminin ve birden fazla vergi kaynağının olduğu durumda, dolaysız vergi sisteminin olduğu ve verginin tek bir kaynağa dayandığı duruma göre daha düşük algılanmaktadır (Buchanan ve Wagner 1977: 133-134).

Mali illüzyon kavramına benzer şekilde, sürekli var olan bütçe açıklarının ve borçlanmanın açıklaması da “açık illüzyonu” (deficit illusion) kavramı ile yapılabilir. Bu durumda, seçmenler hükümetin zamanlar arası bütçe kısıtını anlamazlar. Borçlanma yoluyla gerçekleştirilecek bir maliye politikasıyla karşılaştıklarında bu programın faydasını olduğundan daha yüksek hesaplarlar ve gelecekteki vergi yükünü olduğundan daha düşük hesaplarlar. Yeniden seçilmek isteyen politikacılar bu kafa karışıklığından yararlanarak harcamaları vergilerin üstüne çıkarırlar ve borçlanmaya yönelirler (Alesina ve Perotti 1995: 10-11; Drazen 2000: 690-691). Hükümetin ihtiyari politika uygulama alanının sınırlandırılması “açık illüzyonu” durumunda da kamu açık ve dolayısıyla kamu borç artışına engel olabilecektir.

### **3.1.5. Yıpratma Savaşları**

Kamu açık ve borçlarının artmasının bir diğer nedeni ise, kamu açıklarının azaltılmasının maliyetine kimlerin katlanacağına ilişkin anlaşmazlıktır. Eğer mali uyumun önemli dağıtımsal sonuçları varsa, farklı sosyo-ekonomik gruplar mali uyum maliyetini diğer gruplar üzerine yüklemeye çalışırlar. Bunun sonucunda stabilizasyon süreci “yıpratma savaşları”na (war of attrition) dönüşür. Her grup diğerinin pes etmesini ve mali uyum maliyetinin daha büyük bir kısmına katlanmasını bekler; ancak bu durum gerçekleştiğinde mali uyum meydana gelir (Alesina ve Drazen 1991).

Alesina ve Drazen (1991) stabilizasyonun zamanlamasının ya da ertelenmesinin, politikacıların temsili bireyin refahını maksimize eden sosyal planlamacı olarak görüldüğü modellerle anlaşılamayacağını, stabilizasyonun ertelenmesinde toplumdaki heterojenitenin önemli olduğunu belirtmişlerdir. Alesina ve Drazen (1991)'nin oluşturdukları modelde, bütçe dengesinin ekonomik şok sonucunda bozulduğu, bütçe açığının meydana geldiği ve borcun arttığı varsayılmaktadır. Bu noktada uygulanacak politika, bütçe dengesinin sağlanması için vergilerin artırılması olacaktır. Ancak bütçe dengesinin sağlanması için artan vergi yüküne kimin katlanacağına ilişkin tartışma etkin politikanın uygulanmasını geciktirmektedir. Burada iki grubun stabilizasyonun maliyetinin nasıl bölüştürüleceğine ilişkin karar verdikleri durumda, karara varmak için ne kadar çok beklenirse, etkin politikanın uygulanmaması ve diğer grubun istenmeyen planı empoze etmesini engellemek için yapılacak lobi faaliyetleri nedeniyle katlanacakları maliyet o kadar artacaktır; borç artmaya devam edecek bütçe dengesinin sağlanması için sürecin sonunda vergiler daha fazla yükseltilecektir. Stabilizasyonun ertelenmesi iki koşulda rasyonel olmaktadır; birincisi stabilizasyonun maliyetine katlanmaya ilişkin eşit bir bölüşüm yok ise; ikincisi ise her bir grup stabilizasyonun ertelenmesinin diğerine yüklediği maliyeti bilmiyorsa. Söz konusu sürecin kazananı mali uyumun maliyetine daha az katlanan olacaktır. Mali uyumun maliyetindeki bölüşüm ne kadar eşitsiz ise stabilizasyonun gerçekleşmesi de o kadar geç olacak; bütçe açığı ve borç artacaktır (Alesina ve Perotti 1995: 16-19). Böyle bir durumda başlangıçta mali kural uygulanması, mali uyum için geçen zamanın maliyetinin hükümet tarafından daha fazla hissedilebilmesine ve daha görünür olmasına yol açacak, mali uyumun maliyetinin toplumda daha eşit şekilde bölüştürülmesini sağlayacak politikaların daha kısa sürede uygulamaya konabilmesine imkan sağlayabilecektir.

### **3.1.6. Karşı Yönlü Devrevi Politikaların Uygulanmasındaki Asimetri**

Buchanan ve Wagner (1977:190), Keynesyen ekonomi politikalarının politik baskı altındaki asimetrik uygulamalarının kamu açık ve borçlarının nedeni olacağını belirtmişlerdir. Bu çerçevede, karşı yönlü devrevi politikaların uygulanması esnasında da bütçe açığı ve borçlanma eğiliminin ortaya çıkabileceğini ifade etmektedirler. Resesyon sırasında harcamaların artırılması politikacılar için kolay uygulanabilir bir politika iken, genişleme döneminde harcamanın aynı oranda kısılması kolay olmamaktadır. Hercowitz ve Strawczynski (2004) 1975-1998 yılları

arasında OECD ülkeleri için yaptıkları çalışmalarında, kamu harcamalarının GSYH'ye oranındaki artışın maliye politikasındaki bu asimetriden kaynaklandığını ortaya koymuşlardır. Buna göre kamu harcamalarının oranı resesyon sırasında artarken, ekonomik genişleme sırasında kısmen azalmaktadır. Bu noktada, politikacıların uymaları gereken bütçe açığı ve borç sınırının belirlenmesi uygulanacak politikaların artan kamu açık ve borcu ile sonuçlanmasına engel olabilecektir.

### **3.1.7. Bürokratik Davranış**

Bürokratik davranış, literatürde, bütçe açığı ve borçlanma eğiliminin bir diğer nedeni olarak gösterilmiştir. Bürokrasinin ekonomik teorisi Niskanen (1971) tarafından ortaya konulmuştur. Bürokratik davranış, bütçe maksimizasyonu çerçevesinde açıklanmaktadır. Bu çerçevede, bürokratlar bütçelerini daha fazla maaş ve güç elde etmek amacıyla maksimize etmek isterler. Bürokratik davranış modelinin diğer önemli noktası ise, iki taraflı tekel durumunun varlığıdır; bürokrasi hizmetlerini sadece hükümete satar ve hükümet hizmetleri sadece bürokrasiden satın alır. Bu piyasada, belli miktarda çıktı karşılığında birim fiyat yerine bütçe tahsis edilir. Bu noktada, kamusal mal ve hizmet üretiminde bürokrasi ve hükümet arasında asimetric bilgi problemi doğmaktadır. Hükümet büronun maliyet fonksiyonunu bilmemekte üretilen çıktıya ilişkin, bütçeye konan ödeneklere göre fikir sahibi olmaktadır. Bu çerçevede, bürokratlar asimetric bilgi avantajından yararlanarak üretimi, bütçelerini maksimize edecek noktaya kadar genişletirler. Bu noktada, kamusal mal ve hizmetin toplam faydası toplam maliyetine eşittir. Ancak etkin üretimin sağlandığı nokta, kamu mal ve hizmet üretiminin marjinal faydasının marjinal maliyetine eşit olduğu nokta olup daha düşük bir bütçeye karşılık gelmektedir (Niskanen, 1975). Bürokrasi ve hükümet arasındaki kamu mal ve hizmeti üretimine ilişkin asimetric bilgi problemi ve bütçe maksimizasyonu davranışı kamu kesiminin aşırı büyümesine bütçe açığı ve borçlanmanın artmasına sebep olur. Bu çerçevede, uygulanacak mali kurallar ile politikacı ve bürokratlar arasındaki asimetric bilgi probleminden kaynaklanan bütçe açığı ve borçlanma eğiliminin önüne geçilebilecektir.

### **3.1.8. Ortak Havuz Problemi**

Ortak havuz problemine göre, bütçe açığı ve borçlanma, çıkar gruplarının kamu harcamalarından yararlanırken kamu harcamalarının finansmanı konusunda bedavacı davranmalarından kaynaklanmaktadır; bu durum bütçe açıklarının artmasına ve borç birikimine neden olmaktadır (Debrun

vd. 2008). Ortak havuz problemini ele alan modellerde, iktisadi birimlerin harcama kararlarının vergi maliyetini dikkate almamaları aşırı harcamaya yol açmaktadır. Kendi bölgeleri için uygulanacak harcama programlarının meclisten onaylanmasını isteyen milletvekilleri bu programların maliyetini tümüyle dikkate almazlar; bir bölgenin harcama programının maliyetine, harcama programının uygulandığı bölge ile tüm diğer bölgeler birlikte katlanır; böylece programın uygulandığı bölgenin katlandığı maliyet azalır (Alesina ve Passalacqua 2015: 25).

Weingast, Shepsle ve Johnsen (1981) çalışmalarında, milletvekillerinin kendi bölgelerinin programlarına ilişkin aşırı harcama eğilimlerini modellemişlerdir. Buna göre milletvekilleri kendi bölgelerine ilişkin projelerin faydalarını maliyetlerinden daha fazla hesaplamaktadırlar ve bu maliyetlere tüm bölgelerdeki vatandaşlar katlanmaktadır. Velasco (1999 ve 2000) ise çalışmalarında, farklı çıkar gruplarının mali otoriteyi kendi istedikleri kamu harcamasını gerçekleştirmesi yönünde etkiledikleri ve söz konusu harcamanın maliyetini içselleştirmedikleri durumda kamu açık ve borcunun arttığını ortaya koymuştur.

Hallerberg ve von Hagen (1999), hükümetin farklı birimlerinin bütçeden elde edecekleri paylara ilişkin pazarlıklarının bütçenin büyüklüğünü etkilediğini belirtmişlerdir. Eğer her bakanlık kendi bütçesini belirlerse, her birinin talep ettiği pay optimal olandan daha fazla olacaktır. Bu durum ortak havuz probleminden kaynaklanmaktadır. Her bakan kendi bakanlığının harcama önceliklerini belirler; ancak her ekstra harcamanın marjinal vergi maliyetini dikkate almaz. Örneğin; tarım bakanı çiftçilere sağlayacağı mal ve hizmetleri ve onların katlanacağı vergi maliyetini dikkate alır. Politik süreçte ortaya çıkan ortak havuz problemi de kamu açık ve borcunun artmasına neden olur. Farklı çıkar gruplarının bedavacı davranışı sonucu meydana gelen aşırı kamu borcu birikiminin önlenmesi noktasında da, kurala dayalı maliye politikası uygulamasının yararlı olacağı düşünülmektedir. Böylece politikacıların, uyguladıkları popülist politikalar sonucu oluşan kamu borcu birikiminin maliyetini dikkate almaları sağlanabilecektir.

### **3.2. Zaman Tutarsızlığı**

Maliye politikasında ihtiyari politika yerine kurala dayalı politikanın uygulanmasının bir diğer gerekçesini zaman tutarsızlığı problemi oluşturmaktadır. İhtiyari politikanın sınırları Kyland ve Prescott (1977) tarafından geliştirilen zaman tutarsızlığı argümanı ile anlaşılmıştır. Buna göre, politika yapımcıların duruma göre seçtiği en doğru politika her zaman sosyal amaç fonksiyonunun maksimize edilmesi ile sonuçlanmaz. Bu çerçevede, bazı politika kuralları ile ekonomik performans geliştirilebilir.

Kydland Presecott (1977), optimal kontrol teorisinin şu anki sonuçlar ve sistemin hareketi sadece şüana ve önceki politika kararlarına bağılı ise uygun bir planlama aracı olduğunu; ancak bu teorisinin ekonomik birimlerin beklentilerini oluştururken gelecekteki politikaları dikkate aldıkları, dinamik ekonomik sistemlere uygulanamayacağını belirtmişlerdir. İktisadi birimlerin kararları gelecekteki politika beklentilerine bağılıdır. Eğer gelecekteki politikalar sabitse sorun yoktur. Ancak iktisadi birimler değışen ekonomik koşullara göre politikacıların kararlarının değışeceğini görürler. Bu çerçevede politikacılar ihtiyari politikadan çok kuralları uygulamalıdır. İhtiyari politika optimal olmayan ya da istikrarsız sonuçlara yol açabilir.

Zaman tutarsızlığı kavramı iki temel duruma dayanmaktadır. Birincisi; bireylerin davranışları gelecekteki politikaya ilişkin beklentilerine bağılıdır. İkincisi politikacı, politika enstrümanı seçiminde sınırlıdır. Politikacı uzun vadeli bir politika seçtiğinde bunu açıklar; ancak zamanı geldiğinde farklı bir politika uygular. Bu durum politika seçiminde zaman tutarsızlığıdır (Drazen 2000: 101-130). Eğer bireyler politikacının zaman tutarsız olma eğilimini bilirlerse ekonomik denge oluşmaz. Bireyler gelecekteki politikaya ilişkin beklentilerini değıştirirler ve sonuçta daha düşük bir refah düzeyine ulaşılır. Bu durumda, ihtiyari politika yerine kuralların uygulanmasının daha yüksek bir refah düzeyi ile sonuçlanacağı ifade edilmektedir (Drazen 2002: 4).

Zaman tutarsızlığı konusundaki en önemli örnek Barro-Gordon Modeli'dir. Barro ve Gordon (1983) çalışmalarında, hükümetin ihtiyari politika uygulayarak sürpriz enflasyon yaratabileceğini ve bu yolla işsizliği azaltıp geliri arttırabileceğini ifade etmişlerdir. Ancak iktisadi birimlerin hükümetin bu amacını bilmeleri durumunda beklenen sonuç meydana gelmeyecektir. Söz konusu modelde hükümetin amacı, faydası işsizlik ve enflasyonun hedef değerleri etrafındaki dalgalanmasına bağılı olan temsili bireyin refahını maksimize etmektir. İşsizlik oranı doğal işsizlik oranının altına sürpriz enflasyonla düşmektedir. Burada belirlenen hedef işsizlik oranı, doğal işsizlik oranının altındadır. Hedef enflasyonun sıfır olduğu durumda, eğer bireyler enflasyonun sıfır olacağını beklerlerse hükümetin enflasyonu sıfırın üzerinde seçerek işsizliği doğal işsizlik oranının altına çekme yönünde müşevviği olur. Bu durumda enflasyonun hedefin üzerinde olacağı bireyler tarafından tahmin edilir, böylece sıfır enflasyon hedefine inanılmaz. İşsizlik oranı doğal işsizlik oranının üzerinde ve enflasyon da optimalin üzerinde olur. Bu noktada, ihtiyari politika yerine kuralların kullanılmasının optimal politika sonuçlarını ortaya çıkaracağı ifade edilmektedir (Drazen 2002: 4).

Benzer şekilde, maliye politikası alanında da zaman tutarsızlığı sorunu optimal olmayan sonuçlara yol açabilir. Örneğin; hükümet, toplam talebi açık vererek arttırabilir ve bu çerçevede sürpriz enflasyonun oluşmasını sağlayarak reel işgücü maliyetlerini azaltmak isteyebilir. Ancak bu politika iktisadi ajanlar tarafından anlaşılırsa, söz konusu politika uzun dönemde bütçe açığı ve dolayısıyla borçlanma ile sonuçlanır (Morris, Ongena, Schuknect 2006: 7). Bir diğer örnek ise, hükümetin daha önceden açıkladığı mali uyum politikasını zamanı geldiğinde büyük bir olasılıkla politik ya da ekonomik gerekçelerle uygulamaktan vazgeçecek olmasıdır. Bu durumda iktisadi ajanlar kararlarını alırken hükümetin mali uyum politikasını uygulamayacağını varsayacaklardır, bunun sonucunda da bütçe açıkları ve borçlanma artacaktır (Calmfors 2005: 19). Bu durumda da, ihtiyari politika yerine kuralların uygulanması maliye politikasını daha tahmin edilebilir ve güvenilir yapacaktır.

#### **4. Sonuç**

Keynesyen iktisadın fonksiyonel maliye yaklaşımı bir taraftan ekonomik sorunlarla mücadele etmede önemli bir araç rolü üstlenirken, diğer taraftan politik sürecin bazı özellikleri, Keynesyen politikaların bütçe açığı ve kamu borcu artışı ile sonuçlanmasına neden olmuştur. Keynesyen politikaların egemen olduğu dönemde pek çok ülkede gözlemlenen kamu açık ve borçlarındaki keskin artışlar kamu maliyesinin sürdürülebilirliği konusundaki kuşkuları arttırmıştır. Bu noktada, hükümetlerin uygun araçlarla kısıtlanmadığı takdirde aşırı harcama eğiliminde olacağı, bunun da kamu borç ve açıklarında artışa yol açacağı ifade edilmiştir. Bu çerçevede, bütçe açığı ve borçlanma eğilimini düzeltmek amacıyla pek çok ülkede mali kurallar uygulanmaya konulmuştur. Mali kural uygulamasının yaygınlaşması ile mali kuralların etkinliğine ilişkin tartışmalar gündeme gelmiş; ülkeler farklı mali kuralların avantaj ve dezavantajlarını göz önünde bulundurarak birden fazla mali kuralı birlikte uygulamaya başlamışlardır.

Mali kural uygulamalarının başarıya ulaşması için bütçe açığı ve borçlanma eğilimin ortaya çıktığı politik sürecin özelliklerinin dikkate alınması önem taşımaktadır. Ekonomik teoride, “iyi niyetli sosyal planlamacının” sosyal refahı maksimize edecek optimal politika araçlarını veri kısıtlar altında seçtiği kabul edilir. Söz konusu yaklaşım, politika sonuçlarının normatif olarak analiz edilmesinde faydalı iken, pozitif analizde, neden “birinci en iyiye” ulaşamadığını açıklayamamaktadır. Bu noktada, politika oluşturma sürecinde var olan kurumsal kısıtları dikkate alan bir yaklaşımın kullanılması önem taşımaktadır. Bu çerçevede, politik makroekonomi modellerinde,



politikacıların çeşitli kısıtlarla karşı karşıya olduğu kabul edilmekte, bu kısıtlar çerçevesinde politikalar oluşturulmaktadır. Politika oluşturma sürecinde var olan kısıtlar politikacı-seçmen, politikacı-politikacı ilişkisinden kaynaklanmaktadır. Politikacıların yeniden seçilebilmek için uyguladığı miyopik politikaların ekonomide yol açtığı dalgalanmalar, seçim sonucuna ilişkin belirsizlik ve farklı ideolojik yapı sonucu ortaya çıkan politik istikrarsızlık, politikacıların kendisinden sonra gelecek hükümetin politika seçimlerini kısıtlamak için gerçekleştirme eğiliminde olduğu stratejik borçlanma ve hükümetteki parçalı yapı sonucu oluşan ortak havuz problemi, politika oluşturma sürecinde politikacının karşılaştığı kısıtlardan bazıları olup söz konusu kısıtlar nedeniyle borçlanma ve bütçe açıkları oluşmaktadır. Bu çerçevede, politika oluşturma sürecindeki kısıtlar sebebiyle ihtiyari politika uygulamaları sonucu ortaya çıkan, borçlanma ve bütçe açığı eğilimini azaltmak için kurala dayalı maliye politikalarının uygulanması önerilmektedir.

Çalışmada, ihtiyari politika yerine kurala dayalı politikanın tercih edilmesinin nedenlerinin açık bir şekilde ortaya konulması mali kural uygulamasının öneminin anlaşılması ve uygulama sonuçlarının başarısının artırılması açısından önem taşımaktadır. Ayrıca literatürdeki diğer çalışmalardan farklı olarak, bu çalışmada, kurala dayalı maliye politikasının teorik nedenlerinin politika ve ekonomi arasındaki ilişkiyi modelleyen politik makroekonomi modelleri çerçevesinde kapsamlı bir şekilde ele alınmasının, mali kural alanında gerçekleştirilecek olan teorik ve ampirik çalışmalara katkı sağlayacağı düşünülmektedir.

## Kaynaklar

- Aghion, Philippe ve Bolton, Patrick (1990). "Government Debt and the Risk of De-fault: A Political Economic Model of the Strategic Role of Debt". *Public Debt Management: Theory and Practice*. Ed. Rudiger Dornbusch ve Mario Draghi. Cambridge: Cambridge University Press.
- Alesina, Alberto ve Drazen, Allan (1991). "Why are Stabilizations Delayed?". *The American Economic Review* 81(5):1170-1188.
- Alesina, Alberto ve Passalacqua, Andrea (2015). "The Political Economy Of Government Debt". *NBER Working Paper* No. 21821.
- Alesina, Alberto ve Perotti, Roberto (1995). "The Political Economy of Budget Deficit". *International Monetary Fund* 42(1):1-31.

- Alesina, Alberto ve Perotti, Roberto (1996). "Income Distribution, Political Instability, and Investment". *European Economic Review* 40:1203-1228.
- Alesina, Alberto ve Perotti, Roberto (1999). "Budget Deficits and Budget Institutions". *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*. Ed. James M. Poterba ve Jürgen von Hagen. Chicago: University of Chicago Press.
- Alesina, Alberto ve Tabellini, Guido (1990). "A Positive Theory of Fiscal Deficits and Government Debt". *Review of Economic Studies* 57(3):403-14.
- Barro, Robert (1979). "On the Determination of Public Debt". *Journal of Political Economy* 87(5):940-971.
- Barro, Robert J. ve Gordon, David B. (1983). "A Positive Theory of Monetary Policy in a Natural Rate Model". *Journal of Political Economy* 91:589-610.
- Bernanke, Ben S (2010). "Fiscal Sustainability and Fiscal Rule. *Boards of Governors of the Federal Reserve System*". mimeo.
- Brender, Adi (2003). "The Effect of Fiscal Performance On Local Government Election Results in Israel: 1989–1998". *Journal of Public Economics* 87:2187–2205.
- Brender, Adi ve Drazen, Allan (2005). "Political Budget Cycles in New Versus Established Democracies". *Journal of Monetary Economics* 52:1271–1295.
- Buchanan, James M. ve Wagner, Richard E. (1977). *Democracy in Deficit: The Political Legacy of Lord Keynes*. New York: Academic Press.
- Calmfors, Lars (2005). "What Remains of the Stability Pact and What Next?" *Swedish Institute for European Policy Studies Report* No. 8.
- Cukierman, Alex ve Meltzer, Allan H. (1986). "Positive Theory of Discretionary Policy, The Cost of Democratic Government and The Benefits of a Constitution". *Economic Inquiry* 24(3):367-388.
- Dalton, Hugh (1954). *Principles of Public Finance*. London: Routledge and Kegan Paul.
- Debrun, Xavier ve Kumar, Manmohan (2007). "Fiscal Rules, Fiscal Councils and All That: Commitment Devices, Signaling Tools or

- Smokescreens?” *Fiscal Policy Current Issues and Challenges*. Ed. Banca d’Italia. Rome: Bank of Italy.
- Debrun, Xavier; Moulin, Laurent; Turrini, Alessandro; Ayuso-i-Casals, Joaquim ve Kumar, Manmohan S. (2008). “Tied to the Mast? National Fiscal Rules in the European Union”. *Economic Policy* 23(54):297-362.
- Devereux, Micheal B. ve Wen, Jean F. (1998). “Political Instability, Capital Taxation, and Growth”. *European Economic Review* 42:1635-1651.
- Drazen, Allan (2000). *Political Economy in Macroeconomics*. New Jersey: Princeton University Press.
- Drazen, Allan (2002). “Fiscal Rules From A Political Economy Perspective”. *Conference on Rules-Based Fiscal Policy in Emerging Market Economies*. Oaxaca: IMF-World Bank.
- Drazen, Allan ve Eslava, Marcela (2010). “Electoral Manipulation via Voter-Friendly Spending: Theory and Evidence”. *Journal of Development Economics* 92:39–52.
- Dollery, Brian E. ve Worthington, Andrew, C. (1996). “The Empirical Analysis Of Fiscal Illusion”. *10(3):261-297*.
- Dornbusch, Rudiger ve Draghi, Mario (1990). *Public Debt Management: Theory and History*. New York: Cambridge University Press.
- Downs, Anthony (1957). “An Economic Theory of Political Action in a Democracy”. *Journal of Political Economy* 65(2):135-150.
- EU Commission, (2006). “Public finances in EMU”. *European Economy* No. 2006-3.
- Hallerberg, Mark ve Hagen, Jurgen V. (1999). “Electoral Institutions, Cabinet Negotiations, and Budget Deficits in the European Union”. *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*. Ed. James M. Poterba ve Jürgen von Hagen. Chicago: University of Chicago Press.
- Hercowitz, Zvi ve Strawczynski, Michel (2004). “Cyclical Ratcheting in Government Spending: Evidence from the OECD”. *The Review of Economics and Statistics* 86(1):353-361.
- IMF “Historical Public Debt Database”,  
<http://www.imf.org/external/datamapper/index.php?db=FM>, 10 Mayıs 2016’da erişildi.

IMF “Fiscal Monitor Database”,

<http://www.imf.org/external/datamapper/datasets/FM>, 10 Ekim 2016’da erişildi.

IMF “Fiscal Rules Dataset”,

<http://www.imf.org/external/datamapper/FiscalRules/map/map.htm>, 5 Aralık 2015’te erişildi.

IMF (2009). “Fiscal Rules-Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances”. *IMF Staff Paper*.

Kennedy, Suzanne; Robbins, Janine; Delermo, François (2001). “The Role of Fiscal Rules in Determining Fiscal Performance”. *Fiscal Rules Conference*.

Kopits, George (2001). “Fiscal Rules: Useful Policy Framework or Unnecessary Ornament?”. *IMF Working Paper* No. 01-145.

Kopits, George ve Symansky, Steven A. (1998). “Fiscal Policy Rules”. *IMF Occasional Paper* No. 162.

Kydland, Finn, E. ve Prescott, Edward, C. (1977). “Rules Rather Than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans”. *The Journal of Political Economy* 85(3):473-492.

Marneffe, Wim; Aatleb, Bas, V.; Wielenc, Wouter, V.D.; Vereckd, Lode (2010). “The Impact of Fiscal Rules on Public Finances: Theory and Empirical Evidence for The Euro Area”. *Cesifo Working Paper Series* No.3303.

Millar, Jonathan (1997). “The Effects of Budget Rules on Fiscal Performance and Macroeconomic Stabilization”. *Bank of Canada Working Paper* No. 95-15.

Morris, Richard; Ongena, Hedwig; Schuknect, Ludger (2006). “The Reform and Implementation of The Stability and Growth Pact”. *European Central Bank Occasional Paper Series* No. 47.

Niskanen, William A. (1971). *Bureaucracy and Representative Government*. New York: Aldine.

Niskanen, William A. (1975). “Bureaucrats and Politicians”. *The Journal of Law & Economics* 18(3):617-643.

Nordhaus, William D. (1975). “The Political Business Cycle”. *The Review of Economic Studies* 42(2):169-190.

- Özler, Şule ve Tabellini, Guido (1991). "External Debt and Political Instability". *NBER Working Paper* No. 3772.
- Persson, Torsten ve Svensson, Lars E. O. (1989). "Why a Stubborn Conservative Would Run a Deficit: Policy with Time-Inconsistency Preferences". *Quarterly Journal of Economics* 104 (2):325-45.
- Puviani, Amilcare (1967). "Public Finance in Democratic Process: Fiscal Institutions and Individual Choice". *The Fiscal Illusion*. Ed. James M. Buchanan. Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- Rogoff, Kenneth (1990). "Equilibrium Political Budget Cycles". *The American Economic Review* 80(1):21-36.
- Rogoff, Kenneth ve Sibert, Anne (1988). "Elections and Macroeconomic Policy Cycles". *The Review of Economic Studies* 55(1):1-16.
- Tabellini, Guido ve Alesina Alberto (1990). "Voting on the Budget Deficit". *The American Economic Review* 80(1):37-49.
- Velasco, Andres (1999). "A Model of Endogenous Fiscal Deficits and Delayed Fiscal Reforms". *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*. Ed. James M. Poterba ve Jürgen von Hagen. Chicago: University of Chicago Press.
- Velasco, Andres (2000). "Debts and Deficits with Fragmented Fiscal Policymaking". *Journal of Public Economics* 76:105–125.
- Wagner, Richard E. (1976). "Revenue Structure, Fiscal Illusion, and Budgetary Choice". *Public Choice* 25:45-61.
- Weingast, Barry C.; Shepsle, Kenneth A.; Johnsen, Christopher (1981). "The Political Economy of Benefits and Costs: A Neoclassical Approach to Distributive Politics". *Journal of Political Economy* 84(4):642-664.
- Woods, Roberts (2004). "The Role of Public Debt in the UK Fiscal Rules". *Public Debt*. Ed. Bancad'Italia. Rome.
- Wyplosz, Charles (2005). "Fiscal Policy: Institutions versus Rules". *National Institute Economic Review* 191(64):64-78.
- Wyplosz, Charles (2012). "Fiscal Rules: Theoretical Issues and Historical Experiences". *NBER Working Paper* No. 17884.

