

Mali Kurumlar: Mali Disiplin ve Bütçe Hakkı İle İlişkisi

Derleme Makale
Alınış Tarihi: 07 Temmuz 2018
Kabul Tarihi: 06 Eylül 2019

*Tülin ALTUN**

Öz: Bu çalışmada mali kurumların mali disiplin ve bütçe hakkı üzerindeki etkisi incelenmiştir. Mali kurumlar, mali kurallar, bağımsız mali kuruluşlar ve mali konseyler olarak sınıflandırılmıştır. Normatif bir perspektife göre optimal şekilde tasarlandığında tüm mali kurumların mali disiplini sağlama ve bütçe hakkını güçlendirme potansiyeli bulunmaktadır. Mali kurumlar, kısa vadede ekonomik istikrarı, uzun vadede mali disiplini sağlayacak şekilde maliye politikalarının oluşturulmasına katkı sağlayabilir. Belirli bir grup lehine, çoğunluk aleyhine mali kararların alınmasını engelleyerek bütçe hakkını sağlamlaştırabilir. Ancak bu kurumların inşa edilmesinin ve etkin şekilde faaliyet göstermesinin önünde engeller bulunmaktadır. Kurumların mali disiplini etkileme kanalları geliştirilmesi ve kalıcı olması için toplumsal talep ve uzlaşma gerekmektedir.

Anahtar Kelimeler: Mali Disiplin, Bütçe Hakkı, Mali Kurallar, Bağımsız Mali Kuruluşlar, Mali Konseyler

Fiscal Institutions: Their Relation with Fiscal Discipline and Power of the Purse

Abstract: This study examines the impact of fiscal institutions on the fiscal discipline and the power of the purse. Fiscal institutions are classified as fiscal rules, independent fiscal institutions and fiscal councils. According to normative perspective, all fiscal institutions have potential to strengthen fiscal discipline and the power of the purse when they are optimally designed. Fiscal institutions can contribute to the implementation of fiscal policies in a way that will provide economic stability in the short term and fiscal discipline in the long run. Fiscal institutions can consolidate the power of the purse by preventing fiscal decisions against the majority in favor of a particular group. However, there are obstacles to the construction of these institutions and their effective functioning. Social demand and consensus is needed for institutions to develop channels that affect fiscal discipline and to be permanent.

Keywords: Fiscal Discipline, The Power of the Purse, Fiscal Rules, Independent Fiscal Institutions, Fiscal Councils

*Atatürk
Üniversitesi*

I.Giriş

Maliye politikalarının kısa vadede ekonomik istikrarı, uzun vadede mali disiplini sağlayacak şekilde oluşturulması gerekmektedir. Aynı zamanda alınan mali kararların toplumsal tercihleri yansıtması ve farklı tercihleri uzlaştırması beklenmektedir. Ancak maliye politikaları oluşturulurken amaçlar arasında optimal bir dengenin kurulması oldukça güçtür.

Ekonomide meydana gelen durgunluklara karşı genişletici maliye politikaları uygulanırken bütçe açıkları oluşmakta, kamu borç stoku artmaktadır. Beklenmedik gelir artışları olduğunda da bütçe fazlaları verilerek uzun vadede mali disiplinin sağlanması mümkündür. Fakat 1970'ler ve 1980'lerde, gelişmiş

* Doç. Dr., Sivas Cumhuriyet Üniversitesi, İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi, Maliye Bölümü, ORCID-ID: 0000-0003-2008-0039

ve gelişmekte olan ülke deneyimleri, bütçe politikalarında açık yanlılığı olduğunu göstermiştir. Açık yanlılığını açıklamak üzere birçok pozitif politik ekonomik model geliştirilmiştir. Bu modellerde, ortak havuz, zaman tutarsızlığı, asimetrik bilgi, asil vekil problemi gibi kamu maliyesindeki temel sorunlara işaret edilmiştir. Ayrıca farklı politik faktörlerin sosyo-ekonomik gruplar arasında kaynakların ve gelirin farklı dağılımına yol açtığı gösterilmiştir.

Kamu maliyesindeki politik etkinsizliklerin üstesinden gelinmesi için literatürün bir kısmı politik sürece ve bütçesel prosedürlere odaklanırken, bir kısmı mali kurallar, mali kuruluşlar, mali sorumluluk yasaları gibi kurumsal düzenlemelerin önemini vurgulamıştır. 1990'lerde mali kurallar, 2000'lerde mali konseyler yaygın bir şekilde oluşturulmaya ve uygulanmaya başlanmıştır. Bugüne kadar herhangi bir uygulama örneği bulunmamakla birlikte bağımsız mali kuruluş önerileri de gündeme gelmiştir.

2008-09 küresel finansal krizi, kurumsal düzenlemelere duyulan ihtiyacı daha da belirgin hale getirmiştir. Krize tepki olarak birçok ülkede aktif mali önlem alınmış, bu önlemler, bütçe açıklarında ve kamu borç stokunda önemli artışlara yol açmıştır. Birçok gelişmiş ve gelişmekte olan ülkede, daha sürdürülebilir bir mali pozisyona dönmek için mali kurallar ve mali konseyler oluşturulmaya başlanmış, halihazırda mali kuralı ve mali konseyi olan ülkelerde bu kurumlar revize edilmiştir.

Maliye politikalarının tüm amaçlarının birlikte gerçekleştirilebilmesinde, kurumların üstenebileceği önemli roller bulunmaktadır. Bu çalışma kapsamında mali kurumların mali disiplin ve bütçe hakkı üzerindeki etkisi, literatürdeki değerlendirmeler ve tartışmalar üzerinden incelenmektedir. İlgili literatür, mali kurumları daha çok mali disiplin üzerindeki etkisi ile ele almakta, bütçe hakkı konusuna ise zımnen işaret etmektedir. Bu çalışmada ise hem mali kuralların, hem mali konseylerin hem de bağımsız mali kuruluşların bütçe hakkı üzerinde yaratabileceği etkiler daha açık bir şekilde ele alınmaktadır. Mali kurumların toplumsal tercihlerin daha iyi bir şekilde mali kararlara dönüşmesine yardımcı olabileceği iddia edilmektedir.

Çalışma beş bölümden oluşmaktadır. Çalışmanın ikinci bölümünde mali disiplinsizliğin politik ekonomisine ilişkin literatür özetlenmektedir. Üçüncü bölümde mali disiplinin sağlanmasında kurumların rolü ele alınmaktadır. Politik ve politik olmayan birçok kurumsal faktör mali disiplini etkilemektedir. Ancak bu çalışma kapsamında sadece mali kurallar, bağımsız mali kuruluşlar ve mali konseyler incelenmekte ve bu kurumların etkinliğine ilişkin tartışmalara yer verilmektedir. Dördüncü bölümde mali kurumlar bütçe hakkı bağlamında ele alınmaktadır. Beşinci bölüm sonuç ve değerlendirmedir.

II. Mali Disiplinsizliğin Politik Ekonomisi

1970'ler ve 1980'lerde birçok OECD ülkesinde gözlemlenen mali disiplinsizlik, iradi politikalar aracılığıyla maliye politikasının kısa ve uzun vadeli hedeflerin birlikte gerçekleştirilebileceğine duyulan güvenin sarsılmasına neden

olmuştur. Barro (1979)'nun vergi düzleştirme modeli politik ve kurumsal faktörleri dikkate almaması nedeniyle birçok eleştiri almıştır. 1970'lerden itibaren bütçe açıkları ve kamu borç stokundaki artışı açıklamak üzere normatif modellerin yerine politik ve kurumsal faktörleri dikkate alan pozitif modeller geliştirilmeye başlanmıştır. Bu modellerde iradi politikaların ardında yatan politik faktörler mali disiplinsizliğin kaynağı olarak gösterilmiştir.

İradi politikaların etkinsizliğine ilişkin öncü sayılabilecek tartışma 1960'larda kamu tercihi okulu ile başlamıştır. Buchanan ve Tullock (1962), hükümetlerin kendilerine en çok fayda sağlayacak (yeniden seçilmeleri için oy getirecek) harcama ve vergi düzeylerini tercih ettiklerine ilişkin mali illüzyon kavramını geliştirmiştir. 1970'lerde kamu tercihi yaklaşımının mali illüzyon kavramını temel alan oportünist seçim çevrimleri (Nordhaus, 1975; Lindbeck, 1976) ve partizan politik konjonktürel dalgalanmalar (Hibbs, 1977) hipotezleri geliştirilmiştir. Kamu bütçesini politik faktörlere göre açıklayan bir başka yaklaşım Weingast, Shepsle ve Johnsen (1981) tarafından geliştirilmiştir. Coğrafi temele dayanan seçim çevreleri ile kamu harcamalarının aşırı artışı arasında ilişki kurulmuştur. 1990'larda politik gücün dağılımı ve bütçesel çıktılar arasındaki ilişkiyi inceleyen çalışmalar yaygınlaşmıştır (Alesina ve Drazen, 1991; Drazen ve Grilli, 1993; Roubini ve Sachs, 1989; Alt ve Lowry, 1994). Özetlenen tüm bu literatürde kamu maliyesindeki politik etkinsizliklere odaklanılmıştır.

Politik faktörlerin ortak havuz problemine (Krogstrup ve Wyplosz, 2006), asil vekil problemine (Persson, Roland ve Tabellini, 1997), kısa görüşlülüğe ve zaman tutarsızlığına (Alesina ve Tabellini, 1990; Persson ve Svensson, 1989), dışsallıklara ve politik etkileşimlere (Von Hagen ve Eichengreen, 1996) neden olarak kamu maliyesinde etkinsizliklere yol açtığı vurgulanmıştır.

III. Mali Disiplinin Sağlanmasında Kurumların Rolü

Kamu maliyesindeki politik etkinsizliklerin üstesinden gelinmesi için, ilgili literatürün bir kısmı mali kural önerilerinde bulunmuştur. 1990'lardan itibaren mali kural uygulayan ülke sayısında da artış görülmüştür. Bununla birlikte mali kuralların dezavantajları tartışma konusu olmuştur. Kurallar çok katı olduğunda ekonomik gelişmelere yanıt verememekte, çok esnek tasarlandığında şeffaflığı ve uygulanabilirliği tehlikeye düşmektedir. Mali kuralların bu olumsuzlukları ve mali disiplinini tek başına sağlayamaması, kuralları destekleyecek başka kurumsal mekanizmalara ihtiyaç olduğunu göstermiştir. Bir yandan toplumsal ihtiyaçlar ve ekonomik öncelikler ile uyumlu bir maliye politikasının izlenmesini, diğer yandan mali disiplinin sağlanmasını sağlayacak şekilde esnek ve sofistike mali kurallar dizayn edilmeye başlanmıştır. Mali kuralı olsun ya da olmasın, birçok ülkede mali güvenilirliği, şeffaflığı ve hesap verebilirliği artırmak için mali konseyler gibi maliye politikalarının oluşturulduğu kurumsal çerçeveye ilişkin düzenlemeler yapılmıştır. Bazı

akademik çalışmalarda maliye politikalarının bağımsız mali kuruluşlara delege edilmesi önerileri de yapılmıştır.

Mali disiplinin sağlanmasında, politik ve politik olmayan birçok kurumsal faktörden söz edilebilir. Örneğin bazı çalışmalarda mali kurallar olmaksızın, çeşitli demokratik kurumların politik gücün kötüye kullanılmasını engelleyebileceği, dolayısıyla bazı siyasal sistemlerde iradi politikalar ile mali disiplinin sağlanabileceği belirtilir. Politik sistemin şeffaflık, hesapverebilirlik ve seçimsel rekabet gibi bazı unsurları politik çıkar motivasyonlarını sınırlandırabilmektedir (Persson, T., Roland, G. ve Tabellini, G., 1998; 2000; 2007; Persson, T. ve Tabellini, G., 2003). Bütçesel prosedürlerin merkezileşmesinin mali disiplini sağlayabileceğine ilişkin yaklaşımlar da bulunmaktadır. Bütçesel prosedürler bir ülkede, bütçenin hazırlanması, onaylanması ve uygulanması aşamalarındaki formel ve informal kuralları kapsamaktadır. Bütçe sürecinin çeşitli aşamalarında karar verici aktörlerin sayısı, yetki ve sorumlulukları, ülkelerin siyasal yapısına ve geleneklerine göre farklılaşabilmektedir. Bu yaklaşıma göre bütçe sürecinde karar alma gücünün merkezileşmesi, mali kurallara ihtiyacı ortadan kaldırmakta, mali disipline katkı sağlamaktadır. Bütçe sürecinde yetki ve sorumlulukların birçok aktör ve kurum arasında paylaşıldığı durumlarda ise mali disiplini sağlamada mali kurallar daha etkin sonuçlar vermektedir (Von Hagen, J., 2002; 2005; Von Hagen, J. ve Harden, I. J., 1995; . Halleberg, M., Strauch, R. ve Von Hagen, J., 2007). Ayrıca mali sorumluluk yasaları, bağımsız merkez bankaları, güvenilir ve etkin muhasebe sistemleri, mali kuruluşlar dışındaki denetim kurumları gibi birçok kurumsal düzenleme mali disiplini sağlamada etkili olabilir (Schmidt-Hebbel, K. 2012; Ter-Minassian, T., 2010). Bununla birlikte bu çalışma kapsamında mali kurallar, bağımsız mali kuruluşlar ve mali konseyler olarak sıralanan mali kuruluşların mali disiplin ve bütçe hakkı üzerindeki etkisi incelenmektedir.

A. Mali Kurallar

Mali kurallar geniş anlamda tanımlandığında bütçe politikalarının oluşturulmasını etkileyen tüm yasal ve prosedürel unsurları ifade etmek için kullanılabilir. Ancak mali kural terimi daha çok dar anlamdaki tanıma ile kullanılmaktadır. Bu tanıma göre mali kurallar, seçilmiş mali göstergelerdeki sayısal mali hedeflerdir. Politikacıların iradi şekilde belirledikleri maliye politikalarına kalıcı bir kısıt getirmektedir (Kopits ve Symansky, 1998). Mali kurallar, bütçe açıklarının, kamu borç stoku artışlarının önlenmesini gibi birçok amacı gerçekleştirmek için tasarlanabilmektedir. Ancak nihai amaç hükümetlerin politik motivasyonlar ile kamu maliyesinde yol açtığı bozulmaları engellemek ve mali sürdürülebilirliği sağlamaktır.

Seçilen mali performans göstergelerine göre kısıt getirilen mali toplamlar farklılaşabilmektedir. Ülkelerin ekonomik, sosyal ve siyasal koşullarına göre çok çeşitli kural türleri bulunmaktadır. Bununla birlikte temelde dört tür mali kural olduğu söylenebilir. Bunlar, açık kuralı, borç kuralı, harcama kuralı ve gelir kuralıdır.

Açık kuralı; bütçe dengesi kuralını içerir ve açıklar sınırlandırılır. Yatırım harcamaları hariç bütçe dengesi esastır. Borç kuralı; brüt ve net kamu borçlarını sınırlandırır. Harcama kuralı; toplam harcamalara (reel/nominal harcamalardaki artışlara) veya spesifik harcama kategorilerine tavan koyar. Gelir kuralı; vergi yükünü denetim altına alır veya beklenmedik gelirleri ayırır (Debrun, Epstein ve Symansky, 2008). Açık ve borç kuralının birinci hedefi mali disiplinin sağlanmasıdır. Harcama ve gelir kuralları ise mali disiplin amacının yanı sıra ek amaçlara da sahiptir. Bütçe kompozisyonunun dengelenmesi, belirli harcama kategorilerindeki artışların frenlenmesi, aşırı vergi yükünden kaçınma, ekonomide beklenmedik büyüme yaşandığında artan gelirlerinin dağılımının tahsis edilmesi gibi amaçlar bunlar arasında sayılabilir (Ayuso-i-Casals vd., 2007).

Mali kuralların türü gibi, kapsamı ve tasarımı da önemli ölçüde farklılık gösterebilmektedir. Kurallar, tüm kamu sektörünü kapsayabildiği gibi, belirli harcama ve gelir kategorilerini ya da yönetim birimlerini kapsayabilmektedir. Belirli ekonomik koşullara göre cayma hükümleri bulunabilir. Kurallar esnek ya da sıkı bir şekilde tasarlanabilir. Basit ya da sofistike olabilir.

Mali kurallar öncelikle gelişmiş ülkeler tarafından uygulanmaya başlanmıştır.¹ 2000’li yıllardan itibaren gelişmekte olan ülkelerde de mali kural uygulamaları yaygınlaşmıştır. Avrupa Ekonomik ve Parasal Birliği, Batı Afrika Ülkeleri Ekonomik ve Parasal Birliği (West African Economic and Monetary Union-WAEMU), Doğu Karayip Para Birliği (Eastern Caribbean Currency Union-ECCU), Orta Afrika Ekonomik ve Parasal Birliği (Central African Economic and Monetary Community-CEMAC) gibi para birlikleri mali kuralların benimsenmesinde etkili bir faktör olmuştur. Gelişmekte olan bazı ülkelerde ise mali sorumluluk yasaları gibi geniş kapsamlı istikrar planlarının bir parçası olarak mali kurallar uygulanmaya başlanmıştır.

B. Bağımsız Mali Kuruluşlar

Bağımsız mali kuruluşlar, siyasi iradeden bağımsız şekilde mali karar alabilme yetkisine sahip olan kuruluşlar olarak tanımlanabilir. Bağımsız mali kuruluşlar mali kararlar almak yerine, herhangi bir mali kuralın uygulayıcısı olarak da kurulabilir. Örneğin bütçe teklifleri mali kuralla çeliştiğinde, kurum, bu teklifi veto etme yetkisine sahip olabilir (Debrun, Hauner ve Kumar, 2009).

Bağımsız merkez bankaları aracılığıyla fiyat istikrarı hedefinin başarılması, maliye politikalarında da bağımsız mali kuruluşlar aracılığıyla mali disiplin hedefinin başarılabileceğine yönelik fikirlerin ortaya çıkmasına neden

¹ Mali disiplinin sağlanmasına yönelik yasal ve yapısal düzenlemeler bir yüzyıl öncesine kadar gitmektedir. 19. yüzyılın ortalarından bu yana ABD’de altın standardı kuralı ve 1920’den bu yana İsviçre’de birkaç kantonda cari bütçe dengesi kuralları vardır. Bu konu hakkında detaylı bilgi için bkz: Kopits, G. (2001). “Fiscal Rules: Useful Policy Framework or Unnecessary Ornament?”, *IMF Working Paper*, No. 01/145. Bununla birlikte, ulusal ve uluslararası düzeyde mali kurallar 1990’larda yaygınlaşmaya başlamıştır.

olmuştur. Para politikalarının bağımsız merkez bankasına delegasyonu ile maliye politikalarının seçilmemiş yetkililere delegasyonu kıyaslanmaya başlanmıştır. Wyplosz (2002, 2008, 2011), fiyat istikrarı ve mali disiplin amaçları arasında derin benzerlikler bulunduğunu belirtmektedir. Maliye politikalarının kısa vadeli amacı çıktı istikrarını sağlamaktır. Uzun vadede ise borçların sürdürülebilirliği sağlanmalıdır. Para politikaları da benzer olarak kısa vadede çıktı istikrarını, uzun vadede fiyat istikrarını sağlamayı amaçlamaktadır. Her iki durumda da beklenmedik şoklar karşısında uzun vadeli hedeflerden uzaklaşmadan, kısa vadeli hedeflerden sapmalara yol açabilecek uygulamaların haklı gerekçeleri bulunmaktadır. Merkez bankaları bu iki hedefi birleştirecek uygun politikalar uygulayabilmektedir. Wyplosz (2002, 2005, 2008, 2011), bu nedenle para politikalarında izlenen stratejinin maliye politikaları için de izlenmesi gerektiğini söylemektedir.

Mali kurallar gibi bağımsız mali kuruluşların savunucuları da genel olarak kurumsal düzenlemelerin iradi politikaları sınırlandırma kapasitesi üzerinde durmaktadırlar (Beetsma ve Debrun, 2016). Bu bakış açısına göre kurumsal düzenlemeler kısa vadede değiştirilmesi zor olan kurallar üzerine inşa edilmektedir. Kurumsal düzenlemeler, kısa vadeli politik motivasyonlara göre mali açıdan disiplinsiz mali kararların alınmasını sınırlandırmaktadır. Mali karar alma yetkisinin seçilmemiş yetkililere delege edilmesi halinde maliye politikalarındaki politik bozulmaların önlenilebileceği ve kısa vadeli ekonomik istikrar ve uzun vadeli mali disiplin amaçlarının birlikte başarılabilceği iddia edilir (Debrun vd., 2009). Mali kuralların bu konuda yetersiz olmasının sebebi, katı mali kuralların doğrusal çevrimsellik, yaratıcı muhasebe veya optimal olmayan kamu harcamalarına neden olabilmesi, esnek mali kuralların ise politik amaçlara göre kullanılabilmesi olasılığıdır. Bağımsız mali kuruluşların ise mali kuralların bu dezavantajlarına sahip olmadığı belirtilir. Bağımsız mali kuruluşların esnek ve hızlı kararlar alarak mali disiplini bozmaksızın ekonomik istikrara katkı sağlayacağı ifade edilir. Örneğin bağımsız mali kuruluşlar, kısa vadede bütçe dengesindeki iyileşmelerin uzun vadede bozulacağını önceden fark ederek önlem alınması gerektiğini bilecektir. Dolayısıyla cari dönemdeki kazançların, gelecekteki maliyetlerden yüksek olması durumunda borçları artırıcı bir tutum benimseyebilecektir. Ayrıca gelecekteki şoklara karşı uygun manevra alanları oluşturmak için cari dönemin olumlu koşullarından yararlanabilmektedir (Wyplosz, 2002).

Bağımsız mali kuruluşlar ile ilgili öneriler olmakla birlikte, bağımsız mali kuruluşu olan ülke örneği bulunmamaktadır. Ancak birçok ülkede şeffaflığı ve hesap verebilirliği artırmak için mali konsey uygulamaları yaygınlaşmaktadır.

C. Mali Konseyler

Mali konseyler, yürütmenin ya da yasamanın yasal otoritesi altında faaliyette bulunan, maliye politikalarının ve mali performansın analizini yapan, bazı durumlarda tavsiyede bulunan, kamu tarafından finanse edilen, partizan olmayan bağımsız gözetim organlarıdır (OECD, 2013). Mali kuralların

benimsenmesinin ilk dalgasını takiben (1990'lar) pek çok ülke mali konsey kurmaya çalışmıştır. Bununla birlikte mali konseylerin ortaya çıkışı çok aşamalı olmuştur. 2008 krizinden sonra AB Ekonomik ve Parasal Birliği'nde İstikrar, Koordinasyon ve Yönetişim Antlaşması'nın (Treaty on Stability, Coordination and Governance in the European Economic and Monetary Union) bazı hükümlerini yansıtan şekilde ciddi anlamda mali konseyler ortaya çıkmaya başlamıştır. Bu antlaşmaya göre ulusal düzeyde bağımsız bir mali organın mali gözlem yapması için tayin edilmesi ya da yeni bir kurumun kurulması gerekmektedir. Bu kurum ulusal mali politikaların mali kurallara uyumunu doğrulamalı, makroekonomik tahminler ve bütçe tahminleri üretmeli veya hükümet tahminlerinin doğruluğunu değerlendirmelidir (Beetsma ve Debrun, 2016). Latin Amerika ülkelerindeki mali reformlar da mali konseylerin kuruluşunu hızlandırmıştır.

Ülkeden ülkeye farklı uygulamalar nedeniyle (statü, yasal dayanak, personel sayısı, bağımsızlık derecesi vb.) mali konseylerin görevlerini net bir şekilde tanımlamak güçtür. Mali konseylerin heterojenliği farklı ülkelerde, farklı nedenlerle, farklı koşullarda inşa edilmesinden kaynaklanmaktadır. Bazı ülkelerde bir ekonomik krizden kurtulma amacıyla mali konseyler oluşturulurken, bazılarında hükümetin dış taahhüdü nedeniyle ya da muhalefet partisinin bir imtiyaz olarak mali konseyi kabul ettirmesi nedeniyle yerel politik koşulların sonucu olarak kurulmuştur (Kopits, 2016). Ancak mali konseylerin üstlenmesi gereken görevlere dair genel bir çerçeve çizilebilir. Avrupa Komisyonu, 2006 yılında üye devletlerde kapsamlı bir anket yoluyla ulusal bağımsız mali konseyler hakkında geniş bir bilgi seti derlemiştir. Bu bilgilere dayalı olarak mali konseylerin 6 temel görevi tanımlanmıştır (European Commission, 2014: 57):

- Maliye politikası ve kurallarının izlenmesi
- Politikaların maliyetlendirilmesi
- Makro-ekonomik ve bütçe tahminlerinin yapılması
- Kamu maliyesinin uzun vadeli sürdürülebilirliğinin analizi
- Mali şeffaflığın sağlanması
- Maliye politikasına ilişkin normatif tavsiyelerdir.

Uygulamada tüm mali konseyler tanımlanan bu 6 görevin tamamını üstlenmemektedir. Mali konseylerden bazıları mali kurallara uyumu izlerken, mali kuralı olmayan ülkelerde maliye politikalarına ilişkin gözlem yaparlar. Bazı ülkelerde sadece mali göstergelere ilişkin tahmin ve analizler yaparken, bazılarında makroekonomik tahminlerde de bulunurlar. Ayrıca mali konseylerin birçoğu normatif tavsiyelerde bulunmamaktadır. Debrun vd. (2009) ve Hagemann (2010), görev tanımlarından yola çıkarak mali konseyleri üç tipe göre sınıflandırmaktadır. Birinci tip mali konseyler, mali gelişmeleri makro-ekonomik bağlamları ile birlikte analiz eden konseylerdir. Uzun vadeli mali sürdürülebilirlik hususlarını ve bütçe politikalarının maliyetlerini hesaplarlar.

Mali Kurumlar: Mali Disiplin ve Bütçe Hakkı İle İlişkisi

İkinci tip mali konseyler, bütçe göstergelerinin yanı sıra makro-ekonomik göstergelere yönelik tahminlerde bulunurlar. Üçüncü tip konseyler tahmin yapmanın yanı sıra normatif değerlendirmelerde bulunur ve hükümete öneriler sunarlar.²

Görev tanımlarından da görüleceği üzere mali konseyler mali karar alamamaktadırlar. Ancak yaptıkları analizler, tahminler, değerlendirmeler ve/veya tavsiyeler aracılığıyla kamu maliyesinde şeffaflığı sağlayarak mali disiplini destekleyebilecekleri düşünülmektedir. Kamu sektörü büyük olan ülkelerde bütçeler genellikle çok karmaşıktır. Politikacıların şeffaf uygulamaları benimsemeye yönelik bir teşviki yoktur. Şeffaflığın olmaması, mevcut ve gelecekteki vergi yüklerinin olabildiğince fazla saklanması, harcamaların faydalarının aşırı vurgulanması ve mevcut ve devredilen hükümet yükümlülüklerinin boyutunun göz ardı edilmesi yoluyla, kamu maliyesinin gerçek durumuna ilişkin belirsizlik yaratmaktadır (Alesina ve Perotti, 1996). Debrun (2011)'e göre mali konseylerin başarısı, politikacılar ve seçmenler arasındaki asimetrik bilgi sorunu ile başa çıkma kapasitesine bağlıdır. Bütçe açığı ya da kamu borçları konusunda taahhütte bulunanlar politikacılarıdır. Mali konseyler, önceden belirlenen bu taahhütlerden sapmaların olup olmadığını değerlendirebildiği ve değerlendirmelerini kamuya açıklayarak kamusal tartışmaya yol açabildiği ölçüde mali disiplin konusunda etkili olmaktadır. Beetsma ve Debrun (2016), mali konseylerin doğrudan mali kararlar almamalarına rağmen bütçe açıklarını nasıl etkin bir şekilde hafifletebileceğini gösteren bir model geliştirmişlerdir. Bu modelde, mali konseyler ekonomik ve mali politikalara ilişkin yaptıkları analizler ile kamuoyuna bilgi sağlamaktadır. Mali konseyler olmadığı takdirde, resmi belgelerde gömülü kalacak olan ya da siyasi argümanlar ile çarpıtılacak olan bilgileri özetleyen ve açıklayan raporlar yayınlarlar. Mali konseylerin gözlemci rolü, kamuoyu tartışmalarındaki bilgi kirliliğini azaltmaya ve hükümetlerin yeterliliği hakkında sinyali artırmaya

*Atatürk
Üniversitesi*

² Bu sınıflandırmaya göre, ABD'de Kongre Bütçe Ofisi (US Congressional Budget Office), Japonya'da Mali Sistem Konseyi (Fiscal System Council), Almanya'da Vergi Tahminleri Çalışma Grubu (Working Group on Tax Estimates), Hollanda'da Merkez Planlama Bürosu (Central Planning Bureau), Kore'de, Ulusal Meclis Bütçe Bürosu (National Assembly Budget Office), Meksika'da Kamu Maliyesi Araştırmaları Merkezi (Center for the Study of Public Finance), İsveç'te Ulusal Denetim Bürosu (National Audit Office) Kanada'da Parlamenter Bütçe Ofisi (Parliamentary Budget Office) bağımsız analiz sağlayan birinci tip konseylerdir. Avusturya'da Ekonomik Araştırmalar Enstitüsü (The Institute of Economic Research), Şili'de GSYH Trendi için Danışma Komitesi (The Advisory Committee for Trend GDP) ve Bakır Fiyatları Danışma Komitesi (The Reference Copper Price), Birleşik Krallık'ta Bütçe Sorumluluk Ofisi (The Office of Budget Responsibility), makro-ekonomik ya da bütçesel tahminler yapan ikinci tip mali konseylerdir. Belçika'da Yüksek Maliye Konseyi (High Council of Finance), Danimarka'da Ekonomik Konsey (Economic Council), İsveç'te Mali Politika Konseyi (Fiscal Policy Council), Avusturya'da Devlet Borç Komitesi (Government Debt Committee), Macaristan'da Mali Meclis (The Fiscal Council), İsveç'te Maliye Politikası Konseyi (Fiscal Policy Council) normatif değerlendirmeler sunan üçüncü tip konseylerdir (Debrun vd., 2009, Hagemann, 2010, European Commission, 2014).

katkıda bulunmaktadır. Buna göre mali konseyler, ekonomik ve mali durum konusunda verdikleri sinyaller ile kamuoyunun maliye politikasının kalitesi konusundaki anlayışını iyileştirmekte, böylelikle seçmenlerin daha yetkin bir hükümeti seçmelerine yardımcı olmaktadır. Politikacıların da sosyal optimuma daha yakın bir düzeyde bütçe açığı düzeyini tercih etmelerini sağlamaktadır. Seçmenlerin ve politikacıların teşviklerinin uyumlaştırılması bütçe açıklarını azaltmaktadır.

Mali konseylerin görevlerini etkili bir şekilde yerine getirebilmeleri için dikkate alınması gereken birçok husus bulunmaktadır. 2013 yılında, çeşitli ülkelerdeki mali konsey başkan ve yardımcılarının katılımı ile OECD referans grubu oluşturulmuştur. Bu grubun çalışmaları ile iyi mali konsey uygulamaları için 23 temel ilke belirlenmiş, bu ilkeler dokuz başlık altında toplanmıştır. Bunlar: yerellik, bağımsızlık ve partizan olmama, görev, kaynaklar, yasama ile ilişki, bilgiye erişim, şeffaflık, iletişim, dış değerlendirme (OECD, 2013).

D. Kurumların Etkinliğine İlişkin Tartışmalar

Mali disiplinin sağlanmasında kurumsal düzenlemelerin tarihsel gelişimi incelendiğinde, öncelikle mali kuralların benimsendiği görülmektedir. Bununla birlikte mali kural uygulamaları yaygınlaştıkça, mali kuralların neden olduğu (olabileceği) sorunlar gündeme gelmiştir. Mali kuralların maliye politikalarının çok yönlü amaçları arasında ödünleşmeye neden olabileceği, hem teorik hem ampirik literatürde araştırma konusu olmuştur. Mali kuralların, toplumsal optimumdan sapan hükümetlerin uygun mali davranışlar sergilemesini sağlayabildiği ölçüde “iyi”, ters çevrimsel (countercyclical) maliye politikalarının uygulanmasını ve otomatik stabilizatörlerin çalışmasını engellediği ölçüde “kötü”, yaratıcı muhasebe uygulamalarına yol açtığı ölçüde de “çirkin” olabileceği (Milesi-Ferretti, 2003) dile getirilmiştir.

Kamu harcamalarının, gelirlerinin, borçlarının ve bütçe açıklarının sayısal hedefler ile sınırlandırılması, hükümetlerin milli gelirdeki dönemsel dalgalanmaları düzeltmek için ters çevrimsel maliye politikaları oluşturmalarını engelleyebilmektedir (Fatas ve Mihov, 2006; Manasse, 2005; Dessus, Sanchez ve Varoudakis, 2013). Mali kurallar, toplumsal tercihlerin bütçe sürecine eksik yansımaya ve optimal altı harcamalara yol açabilmektedir (Koen ve van den Noord, 2005; Ayuso-i-Casals vd., 2007). Kamu borçlarına getirilen kısıtlamalar sosyal refahı artıracak ve kuşaklararası adaletsizliğe yol açmayacak yatırım harcamaları yapılmasını engelleyebilmektedir. Mali kuralların yaratıcı muhasebe uygulamalarına yol açabilmesi de mümkündür (Milesi-Ferretti, 2003; Dafflon ve Rossi, 1999; Buti, Martins ve Turrini, 2007; Von Hagen ve Wolf, 2006). Ekonomik krizler (ya da politik gerekçeler) neticesinde kurula uyum sağlayamayacak olan hükümetler, muhasebe hilelerini kullanarak sayısal hedefleri tutturabilmektedir. Bu tür uygulamalar kamu maliyesine ilişkin belirsizliği artırarak mali disiplinsizliği şiddetlendirebilmektedir.

Mali kuralların bu dezavantajları, mali kuralın türü ve tasarımına ilişkin değişiklikleri gündeme getirmiştir. Örneğin çıktı şoklarına karşı kurallarda özel ayarlamalara izin verilmesi, yatırım harcamaları gibi bazı harcamaların kural kapsamı dışına çıkarılması, cayma hükümlerinin konulması ile mali kurallara esneklik kazandırılmaya başlanmıştır. Bununla birlikte esnek şekilde tasarlanan mali kuralların politik manipülasyonlara açık kapı bırakması kuralın etkinliğini zayıflatmaktadır. Bu nedenle esnek şekilde tasarlanan mali kurala uyumun izlenmesinde mali konseylerin rolüne işaret edilmeye başlanmış ve birçok ülkede mali konseyler oluşturulmuştur. Ancak mali konseyler sadece mali kuralların tamamlayıcısı bir kurum değildir. Eğer bir mali kural yürürlükte ise, mali konseyler, mali kuralların ekonomik gelişmelere uygun tasarlanmasına katkıda bulunarak ve/veya kurala uyumu izleyerek mali kuralları tamamlayıcı bir işlev görmektedirler. Herhangi bir mali kuralın yokluğunda ise kamu maliyesinin gerçek durumuna ilişkin yaptığı tespitleri ve önerileri ile mali disipline katkı yapmaları beklenmektedir.

Ancak Wyplosz (2011), pozitif ve normatif analizler yapan mali konseylerin çözüm olamayacaklarını söylemektedir. Pozitif değerlendirmeler yapan mali konseylerin politikacılar üzerinde çok az politik baskı yaratabildiğini, normatif analiz yapan mali konseylerin tavsiyelerinin ise tartışmalı olacağını belirtir. Mali konseylerin sürekli değişen koşullara karşı uzun vadede mali disiplini bozmayacak şekilde kısa vadeli çözüm önerileri geliştirmeleri gerekir. Bu öneriler toplumdaki farklı çıkarlar arasında bir ödünleşmeyi içerir. Dolayısıyla önerilerin tüm kesimler tarafından beğenilmesi mümkün olmayacaktır. Önerileri beğenmeyenler, konseyin önerilerini baltalamanın ve güvenilirliklerini zedelemenin yollarını bulacaklardır (Wyplosz, 2011).

Kopits (2016), mali konseylerin genel olarak hükümetlerin politik taahhüdünün resmi bir tezahürü olabileceklerini söyler. Von Hagen (2013) mali konseylerin, eğer hükümet mali performansının zayıf olduğunu ve bununla ilgili bir şeyler yapması gerektiğini düşünürse, mali performansı iyileştirmeye yardımcı olabileceğini söyler. Dolayısıyla ters nedensellik ilişkisi söz konusu olabilir. Mali konseyler, mali kararlar alamadıkları ve hükümetler üzerinde herhangi bir yaptırım güçleri bulunmadığı için, mali göstergelerdeki iyileşmeler mali konseylerin değil, politik iradenin bir yansıması olabilir. Mali konseyleri kuran hükümetler kendiliğinden kamu maliyesinde disiplini sağlamayı hedefliyor olabilirler. Wyplosz (2011), bütçe dengesini belirleme yetkisi olan bağımsız mali kuruluşların ise mali konseylerin aksine doğrudan mali disipline katkıda bulunacağını iddia eder. Bağımsız merkez bankalarının yaptığı gibi, mali kuruluşlar da belirli ilkelere bağlı olarak eylemde bulunabilirler. Böylelikle hem aldıkları önlemler toplumsal kesimlerin eleştirilerine karşı korunabilir hem de iradi politikaları sınırlandırabilirler.

Bununla birlikte bağlayıcılığı olan kurumların inşa edilmesinin önünde pozitif engeller bulunmaktadır. Jensen (1997), eğer kurumlar iradi politikaları sınırlandırarak mali disiplin üzerinde etkili oluyorlar ise, politika yapıcıların neden kendi ellerini bağlayacak kurumlar inşa etme konusunda motivasyona sahip olduklarının açıklanması gerektiğini belirtmektedir. Posen (1995) de kurumların ancak derin sosyal tercihleri ve siyasi sistemin kalıcı özelliklerini yansıttığı takdirde etkili olabileceğini söylemektedir.

Sonuç olarak mali kurallara karşı mali konseylere, mali konseylere karşı bağımsız mali kuruluşlara yöneltilebilecek birçok eleştiri bulunmaktadır. Genel olarak mali kurumların mali disiplin üzerindeki etkisi büyük ölçüde normatif bir bakış açısını yansıtmaktadır. Kurumların etkinliği ise pozitif politik ekonomik koşullara bağlıdır. Bu nedenle kurumların başarısı toplumdaki geniş kapsamlı bir konsensüsü gerektirmektedir. Siyasal partiler arasında bir uzlaşma bulunmadığında, kamuoyunun mali disiplinin sağlanması konusunda bir talebi olmadığında kurumsal düzenlemeler kalıcı olmayacaktır.

IV. Mali Kurumlar ve Bütçe Hakkı

Bütçe bir ülkedeki en önemli politika aracıdır. Toplumsal ihtiyaçlara göre bütçenin oluşturulması, yasamanın bütçe hakkının bir göstergesidir. Bununla birlikte tarihsel süreçte yasamanın bütçe hakkı zayıflamıştır. Bunun hem sosyo-ekonomik hem de politik nedenleri bulunmaktadır. Tarihsel süreçte yasama organı bütçeyi onaylarken, politika oluşturma sürecine değil, kontrol ve kısıtlamaya odaklanmıştır. Bunun nedeni parlamentoların tarihsel kökenlerinde yatmaktadır. Yasama organı yürütücünün insanlara yüklediği vergi yükünü kısıtlamaya çalışmıştır. Ancak kamu hizmetlerinin yaygınlaşması, kraliyetten ziyade seçmenlerin kamu hizmetinden daha fazla yararlanması anlamına gelmiştir. (Fölscher, 2005). Başlangıçta bütçe hakkı, yürütmenin yetkilerini yasama ile denetleme başarısı olmakla birlikte, değişen sosyo-ekonomik koşullarda, yürütmenin yaptığı harcamaların kısıtlanmaya çalışılması bütçe hakkına zarar vermektedir.

Farklı çıkarların temsil edildiği ve uzlaştırıldığı bir alan olarak yasamanın, toplumsal ihtiyaçlar ve öncelikler ile uyumlu bir bütçenin uygulanmasına katkıda bulunması gerekmektedir. Fakat harcama gündemlerinin ve finansman mekanizmalarının oldukça karmaşık olması, hem temsilcilerin hem de seçmenlerin kamu faaliyetleri konusunda kapsamlı bir resim elde etmelerini, vergi tekliflerinin sosyal maliyet ve bireysel faydalarını karşılaştırmalarını güçleştirmiştir (Fölscher, 2005). Birçok demokratik ülkede, bütçenin hazırlanması ve uygulanmasında yürütme organı, denetim sürecinde yasama organı aktif bir şekilde görev almaktadır. Hükümetler bir yandan kamu hizmetlerini sunma bir yandan ekonomik istikrarı sağlama gerekçesi ile yasama organının bütçe tekliflerini onaylamasını istemektedir. Yasama organı ise hükümetlerin bütçe kanunu sınırları içinde hareket edip etmediğini denetlemektedir. Birçok ülkede hukuki denetim statüsü bulunan yasamaya bağlı

kamu denetim kurumları bulunmaktadır. Bununla birlikte hem yasamanın hem de kamu denetim kurumlarının faaliyetleri, izin verilen harcamaların ve vergilerin yerinde kullanılıp kullanılmadığını denetlemekle sınırlı kalmaktadır. Oysa bütçe hakkının gerçekten kullanılabilmesi için, kaynakların etkin kullanımı, gelirin adil dağılımı gibi konuların dikkate alınması gerekmektedir. Hükümetlerin önerdikleri her bir harcama ve vergi teklifi kaynak ve gelir dağılımını farklı etkilemektedir. Sınırlı denetim faaliyeti ile toplumsal optimumun sağlanması mümkün olmamaktadır.

Demokratik sistemlerde vatandaşlar seçimler aracılığıyla tercihlerini siyasal iktidara iletirler. Hangi mal ve hizmetlerin kamu tarafından sunulacağı, hangi vergilerin alınacağı, harcama ve vergi bileşenlerinin nasıl olacağı vb. mali kararların seçmen tercihlerini yansıtması beklenir. Ancak seçmen tercihleri homojen değildir. Seçmenlerin yaşı, cinsiyeti, geliri, eğitim düzeyi vb. sosyo-ekonomik farklılıklar mali tercihleri etkilemektedir. Dolayısıyla hükümeti oluşturan parti(ler), kendi seçmen kitlelerine fayda sağlayacak şekilde partizan bütçe politikaları oluşturabilir. Ayrıca “Mali Disiplinsizliğin Politik Ekonomisi” bölümünde belirtildiği üzere politikacılar, toplumsal optimumu sağlamaktan ziyade politik amaçlarını gerçekleştirmek için bütçe politikaları oluşturabilirler.

Politik faktörlerin yol açtığı etkisizliklerin önlenmesi, kaynakların israfını önleyecektir. Mali kurallar, yürütme organının politik çıkarlar doğrultusunda bütçe politikaları izlemelerini engelleyici bir işlev görebilmektedir. Bununla birlikte mali kural önerileri ve uygulamaları başlangıçta vergileri ve kamu harcamalarını azaltmaya yönelik olarak tasarlanmıştır. Bunun temel nedeni 1970’ler ve 1980’lerde birçok OECD ülkesinde bütçe açıklarının aşırı artması ve kamu borçlarının sürdürülebilirliğinin tehlikeye girmesidir. Ancak mali kurallar ile kaynakların politik amaçlarla israf edilmesi engellenmeye ve mali disiplin sağlanmaya çalışırken bütçe hakkı zayıflayabilmektedir. Mali karar alma süreci en temelde, hangi kamu mal ve hizmetleri için kaynak sağlanacağı ve bunların nasıl finanse edileceğinin belirlendiği bir sistemdir. Başka bir ifade ile toplumsal tercihlerin politik çıktılara dönüştürülmesi sürecidir. Bazı harcamalara ve borçlara getirilen katı sınırlandırmalar, toplumsal tercihlerin bütçe sürecine eksik yansımaya ve optimal altı harcamalara yol açabilmektedir. Toplumun ihtiyaçları ve ekonomik öncelikler ile uyumlu olmayan bir bütçe, bütçe hakkını zayıflatmaktadır. Mali kurallar yaratıcı muhasebe uygulamalarına neden olduğunda, kamu maliyesindeki belirsizliğin artması da bütçe hakkına zarar vermektedir.

Ayrıca mali disiplin ve ekonomik etkinlik gerekçeleri ile politik iradenin sayısal hedefler ile sınırlandırılması gelir dağılımı meselesinin ve sosyoekonomik grupların taleplerindeki farklılıkların ihmal edilmesine neden olabilmektedir. Ekonomik istikrarın sağlanması için esnekliğe duyulan ihtiyaç ve bütçe hakkı, katı mali kuralların toplumsal açıdan ideal bir çözüm olmadığını göstermektedir. Diğer yandan politikacıların, kendilerinin ve destekçilerinin çıkarlarına göre disiplinsiz mali karar almalarının önüne geçilmesi hem etkinlik hem de bütçe

hakkı açısından önem arz etmektedir. Bu nedenle kurallar, esnek, sofistike ve farklı tercihleri uzlaştıracak şekilde tasarlandığında ve uygulanabildiğinde, bütçe hakkını güçlendirecektir.

Mali kuruluşlar, hem toplumun seçtiği temsilcilerin iradi politikalarına izin verecek hem de onların mali açıdan sorumsuz davranmasını engelleyecek kurumsal bir mekanizma olabilir. Bununla birlikte literatürde, bağımsız mali kuruluşların ve mali konseylerin bütçe hakkı üzerindeki etkisi ayrı şekilde ele alınmaktadır.

Mali konseyler, hem yasama ve yürütme arasındaki hem de politika yapıcılar ve seçmenler arasındaki asimetrik bilgi sorununu azaltarak, politika oluşturma sürecinde şeffaflığı sağlamaktadır. Yasama organı, hükümetlerin aldıkları mali kararların mevcut ve gelecekteki etkileri konusunda kapsamlı bir bakış açısına sahip olmaktadır. Seçmenlerin mali durum konusundaki bilgisi artmaktadır. Böylelikle mali kararların toplumsal tercihlerle uyumlu olup olmadığı denetlenebilmekte ve yasamanın bütçe hakkı güçlenmektedir.

Ancak bağımsız mali kuruluşların bütçe hakkı üzerindeki etkisi oldukça tartışmalı bir alandır. Bazı mali kararların seçilmemiş yetkililere delege edilmesinin önünde normatif engeller bulunmaktadır. Normatif engellerden ilki maliye politikalarının birbiri ile çelişebilecek birçok amacı birlikte gerçekleştirmek zorunda olmasından kaynaklanmaktadır. Maliye politikalarının istikrar, tahsis ve dağılım gibi birçok amacı vardır. Dolayısıyla ideal bir para politikasının ne olması gerektiği konusunda görüş farklılıkları çok az iken, maliye politikaları için bu durum geçerli değildir. Maliye politikaları yeniden dağılım üzerinde büyük etkilerde bulunmaktadır ve yeniden dağılım politikalarının nasıl olması gerektiği konusunda toplumda herhangi bir uzlaşma bulunmamaktadır (Alesina ve Tabellini, 2007). Özellikle vergi sisteminin progresifliği veya sosyal transferlerin boyutunun delegasyon yaklaşımı için iyi bir aday olmadığı (Debrun vd., 2009) belirtilir. Bu nedenle mali kararların farklı çıkarların temsil edildiği ve uzlaştırıldığı politik süreçlerde alınması gerektiği görüşü büyük ölçüde destek görür. Bununla birlikte Wyplosz (2002, 2005), seçilecek harcama programları ve vergi yapısının gelirin dağılımını önemli ölçüde etkilediğini, bütçe dengesinin ise para politikalarındaki faiz oranlarından daha fazla yeniden dağıtıcı etkide bulunmadığını belirtmektedir. Ona göre bütçe dengesi daha çok kuşaklar arasında yeniden dağıtıcı etkiye sahiptir. Politikacılar, bu konuda bağımsız mali kuruluşlardan daha başarılı kararlar alamamaktadırlar. Dolayısıyla bütçe açığı ve borç stokuna ilişkin kararların demokratik kontrol sürecinin dışına çıkarılması bütçe hakkına önemli ölçüde zarar vermemektedir.

Bir başka normatif engel ise, hükümetler ile bağımsız mali kuruluşlar arasında iyi tanımlanmış bir asil-vekil ilişkisinin olmamasıdır (Kopits, 2016). Mali kuruluşların başkan ve üyelerinin yürütme organı tarafından seçilememesi ve/veya yasama organının onayı olmaksızın görevden alınamaması bağımsızlıkları açısından önemlidir. Ancak bu durumda asil-vekil ilişkisi yasama organı ile mali kuruluşlar arasında olacaktır. Maliye politikalarına, yasama

organının denetiminde karar verilecektir. Bu durumda fiilen hükümetlerin elindeki politik araçlar alınmış olacak, elde edilen sonuçlardan hükümetlerin sorumlu tutulması mümkün olmayacaktır. Alternatif uygulama ise başkan ve/veya üyelerin yürütme organı tarafından seçilmesi ya da görevden alınabilmesidir. Bu durumda asil-vekil ilişkisi daha iyi tanımlanmış olmakla birlikte, kuruluşların bağımsızlığı söz konusu olmayacaktır.

V. Sonuç

Bu çalışma kapsamında mali kurumların (mali kurallar, bağımsız mali kuruluşlar, mali konseyler) mali disiplin ve bütçe hakkı üzerindeki etkisi literatürdeki tartışmalar üzerinden değerlendirilmiştir. Mali disiplinsizliğin kaynağını politik nedenlere bağlayan analizler, ortak havuz problemi, asimetrik bilgi, asil vekil problemi, zaman tutarsızlığı gibi kamu maliyesindeki problemlerin, mali kurumlar ile giderilebileceğini iddia ederler.

Normatif bir değerlendirmeye göre mali kuralların ve bağımsız mali kuruluşların, iradi politikaları sınırlandırmaları ve disiplinsiz mali karar almalarını engelleme potansiyeli bulunmaktadır. Bununla birlikte pozitif bir değerlendirmeye göre bu kurumların uygun bir şekilde tasarlanmasının ve uygulanmasının önünde yine politik engeller bulunmaktadır. Mali kuralların ve bağımsız mali kuruluşların oluşturulmasına çoğunlukla yurtiçi politik süreçte karar verilmektedir. Dolayısıyla mali disiplini kendiliğinden benimsemeyen politikacıların bu kurumları benimseme motivasyonları bulunmayacaktır. Bazı durumlarda ise kurumlar ulusal yönetim tarafından yerel yönetime ya da ulusüstü otorite tarafından ulusal hükümete dayatılabilmektedir. Ancak bu durumda da mali kurallar yaratıcı muhasebe uygulamaları ile aşılabilecektir. Bağımsız mali kuruluşlar ise politikacılar ve kamuoyu tarafından benimsenmediği için etkinlikleri azalacaktır.

Mali konseylerin ise iradi politikaları sınırlandırabilme güçleri ile değil, kamu maliyesinde şeffaflığı sağlama kapasiteleri ile mali disipline katkı sağlayacağı iddia edilir. Mali disiplin vaadinde bulunan hükümetler, taahhütlerini güçlendirmek ve kamuoyunun desteğini almak için mali konseyler oluşturmaya istekli olabilmektedirler. Bazı durumlarda ise yasama organının kararı veya toplumsal baskı mali konseylerin kurulmasını sağlamaktadır. Mali konseyler, kamu maliyesine ilişkin yaptıkları gözlemler, ileriye yönelik analizler ile kamuoyuna bilgi sağlamaktadır. Seçmenler ve politikacılar arasındaki asimetrik bilgi problemi giderildiğinde, seçmenlerin akılcı davranarak sorumsuz politikacıları seçimlerde cezalandıracağı varsayılmaktadır. Kamuoyu baskısı ile karşılaşan politikacıların mali açıdan daha disiplinli davranacağı düşünülmektedir. Ancak mali konseylerin görüşlerinin politikacılar tarafından göz ardı edilebileceklerine yönelik eleştiriler bulunmaktadır. Ayrıca bu yaklaşımda, seçmenlerin, politikacılar tarafından alınan mali kararların gerçek etkilerini ve uzun vadeli sonuçları bildiği takdirde mali disiplinden yana tavır alacağı varsayılmaktadır. Ancak kamu maliyesinin ortak havuz özelliğinden

dolayı, seçmenler maliyetine katlanmaksızın kamu harcamalarından faydalanabilmektedir. Vergi ödemeyen ya da disiplinsiz mali politikalar sonucu çoğunlukla mali rant elde eden seçmenlerin, disiplinli davranmaları konusunda hükümetlere baskı yapmaları için bir gerekçe bulunmamaktadır.

Sonuç olarak mali disiplinin sağlanmasında mali kuralların, bağımsız mali kuruluşların ve mali konseylerin oluşturulması için normatif açıdan birçok gerekçe bulunmakla birlikte pozitif açıdan bu kurumların nasıl kurulacağına ve etkin olacağına ilişkin cevaplandırılması gereken birçok soru bulunmaktadır. Genel olarak kurumların başarısı toplumun bu konudaki talebine ve geniş kapsamlı bir uzlaşya bağlıdır. Politikacılar ve seçmenler arasındaki ilişkilerin şeffaflık temelinde kurulması, demokratik hesapverebilirlik mekanizmalarının işlenmesi, bürokrasinin etkili olabilmesi için toplumsal talebin bulunması gerekmektedir. Böyle bir talep olduğunda tüm mali kurumların mali disipline katkı sağlayabilme potansiyeli bulunmaktadır.

Mali disiplin ve bütçe hakkı arasında herhangi bir ödünleşme bulunmamakta tam tersi, mali disiplin bütçe hakkını güçlendirmektedir. Hükümetlerin bir bütçe dönemi içinde aldıkları harcama ve vergi kararları tüm ekonomi üzerinde uzun vadeli etkilerde bulunmaktadır. Ancak seçmenler mali yanılısma içinde maliye politikalarının gerçek etkilerini ya da uzun vadeli sonuçlarını değerlendiremeyebilmektedir. Mali kurumlar, hükümetlerin belirli ilkeler çerçevesinde hareket etmelerini sağlayarak belirli grupların lehine, diğerlerinin aleyhine politik kararlar almalarını engelleyebilir.

“Mali Kurallar” bölümünde dile getirildiği üzere, gelirler, harcama kategorileri, bütçe dengesi ve borçlar katı sayısal hedefler ile sınırlandırıldığında hem ekonomik gelişmelere göre maliye politikaları oluşturulabilmesi güçleşebilmekte, hem de toplumsal tercihlerin bütçe sürecine eksik yansımaları söz konusu olabilmektedir. Ancak mali kurallar aynı zamanda politikacıların uyması gereken temel ilkeleri de göstermektedir. Esnek şekilde tasarlanan, cayma hükümleri bulunan, günün koşullarına göre değiştirilebilen bütçe dengesi ya da bazı borçları kapsam dışına çıkaran borç kuralları, kuşaklararası adaletsizliği, mali sömürüyü azaltarak bütçe hakkını güçlendirebilir. Bunun için mali kurallara uyumu izleyecek bağımsız bir gözlem mekanizmasına ihtiyaç bulunmaktadır. Daha önce de belirtildiği üzere, mali konseylerin temel görevi kamu maliyesindeki şeffaflığı artırmaktır. Böylelikle hükümetlerin aldıkları mali kararların toplumsal tercihlerle uyumlu olup olmadığı denetlenebilmekte ve bütçe hakkı güçlenmektedir.

Vergi ve harcama bileşenlerine ilişkin kararların politik süreçte alınmasını engellemeyen ancak ekonomik gelişmelere göre bütçe dengesi ve borçlara ilişkin kararlar alabilen bağımsız mali kuruluşların da teorik olarak bütçe hakkına zarar vermeyeceği söylenebilir.

Mali kurumların bütçe hakkını güçlendirebilme kapasitesi de aynı şekilde toplumsal talebe bağlıdır. Siyasal partiler arasında fikir birliği ile oluşturulan, ulusal düzeyde sahiplenilen mali kurumlar, ülkenin sosyal ve ekonomik ihtiyaçlarına uygun şekilde kamu maliyesinin biçimlenmesine katkıda bulunacaktır.

Kaynaklar

- Alesina, A. ve Drazen, A. (1991) “Why are Stabilizations Delayed?”, *The American Economic Review*, 81(5), ss. 1170-1188.
- Alesina, A. ve Perotti, R. (1996) “Fiscal Discipline and the Budget Process”, *The American Economic Review*, 86(2), ss. 401-407.
- Alesina, A. ve Tabellini, G. (1990) “A Positive Theory of Fiscal Deficits and Government Debt”, *The Review of Economic Studies*, 57(3), ss. 403-414.
- Alesina, A. ve Tabellini, G. (2007) “Bureaucrats or Politicians? Part I: A Single Policy Task”, *The American Economic Review*, 97(1), ss. 169-179.
- Alt, J. E. ve Lowry, R. C. (1994) “Divided Government, Fiscal Institutions, and Budget Deficits: Evidence from the States”, *The American Political Science Review*, 88(4), ss. 811-828.
- Ayuso-i-Casals, J., Debrun, X., Kumar, M. S., Moulin, L. ve Turrini, A. (2007) “Beyond the SGP-Features and Effects of EU National-Level Numerical Fiscal Rules”, *Economy Policy Panel*, Ekim 2007, Lisbon.
- Barro, R. J. (1979) “On the Determination of the Public Debt”, *Journal of Political Economy*, 87(5), ss. 940-971.
- Beetsma, R. W.M.J. ve Debrun, X. (2016) “Fiscal Councils: Rationale and Effectiveness”, *IMF Working Paper*, No. 86.
- Buchanan, J. M. ve Tullock, G. (1962) **The Calculus of Consent: Logical Foundation of Constitutional Democracy**, Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Buti, M., Martins J. N. ve Turrini, A. (2007) “From Deficits to Debt and Back: Political Incentives under Numerical Fiscal Rules”, *CESifo Economic Studies*, 53(1), ss. 115-152.
- Dafflon, B. ve Rossi, S. (1999) “Public Accounting Fudges Towards EMU: A First Empirical Survey and Some Public Choice Considerations”, *Public Choice*, 101(1-2), ss. 59-84.
- Debrun, X., Hauner D. ve Kumar, Manmohan S. (2009) “Independent Fiscal Agencies”, *Journal of Economic Surveys*, 23(1), ss. 44–81.
- Debrun, X. (2011) “Democratic Accountability, Deficit Bias, and Independent Fiscal Agencies”, *IMF Working Paper*, No.173.
- Debrun, X., Epstein, N. ve Symansky, S. (2008) “A New Fiscal Rule: Should Israel “Go Swiss?””, *IMF Working Paper*, No.06/27.

- Dessus, S., Sanchez, J. L. D. ve Varoudakis, A. (2013) “Fiscal Rules and Pro-Cyclicality of Public Investment in the West African Economic and Monetary Union”, *The World Bank Policy Research Working Paper*, No. 6562.
- Drazen, A. ve Grilli V. (1993) “The Benefit of Crises for Economic Reforms”, *The American Economic Review*, 83(3), ss. 598-607.
- European Commission (2014) “Public Finances in EMU”, *European Economy*, No.9, Brussels.
- Fatas, A. ve Mihov, I. (2006) “The Macroeconomic Effects of Fiscal Rules in the US States”, *Journal of Public Economics*, 90, ss. 101-117.
- Fölscher, A. (2005) “A Balancing Act: Fiscal Responsibility, Accountability and the Power of the Purse”, *Budget Reform Seminar Managing Complexity: From Fragmentation to Co-ordination*, 30 Kasım- 2 Aralık, Maputo, Mozambique.
- Hagemann, R. P. (2010) “Improving Fiscal Performance Through Fiscal Councils”, *OECD Economics Department Working Papers*, No. 829.
- Hibbs, Jr. D. A. (1977) “Political Parties and Macroeconomic Policy”, *The American Political Science Review*, 71(4), ss. 1467-1487.
- Jensen, H. (1997) “Credibility of Optimal Monetary Delegation,” *American Economic Review*, 87, ss. 911-20.
- Koen, V. ve Van den Noord, P. (2005) “Fiscal Gimmickry in Europe: One-off Measures and Creative Accounting”, *OECD Economics Department Working Paper*, No. 417.
- Kopits, G. ve Symansky, S. (1998) “Fiscal Policy Rules”, *IMF Occasional Paper*, No. 162.
- Kopits, G. (2001) “Fiscal Rules: Useful Policy Framework or Unnecessary Ornament?”, *IMF Working Paper*, No. 01/145.
- Kopits, G. (2016) “The Case for an Independent Fiscal Institution in Japan”, *IMF Working Paper*, No. 156.
- Krogstrup, S. ve Wyplosz, C. (2006) “A Common Pool Theory of Deficit Bias Correction”, *Centre for Economic Policy Research Discussion Paper*, No. 5866.
- Lindbeck, A. (1976) “Stabilization Policy in Open Economies with Endogenous Politicians”, *American Economic Review*, 66, ss. 1- 19.
- Manasse, P. (2005) “Deficit Limits, Budget Rules and Fiscal Policy”, *IMF Working Paper*, No. 120.
- Milesi-Ferretti, G. M. (2003) “Good, Bad or Ugly? On the Effects of Fiscal Rules with Creative Accounting”, *Journal of Public Economics*, 88, ss. 377-394.
- Nordhaus, William D. (1975) “The Political Business Cycle”, *The Review of Economic Studies*, 42(2), ss. 169-180.

- OECD (2013) *Principles for Independent Fiscal Institutions*, http://www.pbo-dpb.gc.ca/web/default/files/files/files/Revised%20IFI%20Principles_EN%20-%2013-Feb-13.pdf (10.04.2018).
- Persson, T. ve Svensson, L. E. O. (1989) “Why a Stubborn Conservative would Run a Deficit: Policy with Time-Inconsistent Preferences”, *The Quarterly Journal of Economics*, 104(2), ss. 325-345.
- Persson, T. S. Tabellini, G. (2003) **The Economic Effect of Constitutions (What do the data say?)**, MIT Press, Cambridge.
- Persson, T., Roland, G. ve Tabellini, G. (1997) “Separation of Powers and Political Accountability”, *The Quarterly Journal of Economics*, 112(4), ss. 1163-1202.
- Persson, T., Roland, G. S. Tabellini, G. (1998) “Towards Micropolitical Foundations of Public Finance”, *European Economic Review*, 42(3-5), ss. 685-694.
- Persson, T., Roland, G. S. Tabellini, G. (2000) “Comparative Politics and Public Finance”, *Journal of Political Economy*, 108(6), ss. 1121-1161.
- Persson, T., Roland, G. S. Tabellini, G. (2007) “Electoral Rules and Government Spending in Parliamentary Democracies”, *Quarterly Journal of Political Science*, 2(2), ss. 155-188.
- Posen, A. (1995) “Declarations are Not Enough: Financial Sector Sources of Central Bank Independence”, *NBER Macroeconomics Annual*, No. 10, ss. 253-74.
- Roubini, N. S. Sachs, J. (1989) “Government Spending and Budget Deficits Industrial Economies”, *NBER Working Paper*, No. 2919.
- Schmidt-Hebbel, K. (2012) “Fiscal Policy for Commodity Exporting Countries: Chile’s Experience”, *Commodity Price Volatility and Inclusive Growth in Low-Income Countries*, (Ed.) Arezki, R., Patillo, C.A., Quintyn, M. ve Zhu, M., Washington, DC: International Monetary Fund.
- Ter-Minassian (2010) “Preconditions for a Successful Introduction of Structural Fiscal Balance Based Rules in Latin America and the Caribbean: A Framework Paper”, *Inter-American Development Bank Discussion Paper*, No. IDB-DP-157.
- Von Hagen, J. ve Eichengreen, Barry (1996) “Federalism, Fiscal Restraints, and European Monetary Union”, *The American Economic Review*, 86(2), *Papers and Proceedings of the Hundredth and Eight Annual Meeting of the American Economic Association*, San Fransisco, 5-7 Ocak, ss. 134-138.
- Von Hagen, J. ve Harden, I. J. (1995) “Budget Processes and Commitment to Fiscal Discipline” *European Economic Review*, 39, ss. 771-779.
- Von Hagen, J. (2002) “Fiscal Rules, Fiscal Institutions, and Fiscal Performance”, *The Economic and Social Review*, 33(3), ss. 263-284.

- Von Hagen, J. (2005) “Fiscal Rules and Fiscal Performance in the EU and Japan”, *Institute for Monetary and Economic Studies Bank of Japan (IMES)*, Discussion Paper Series, E-5.
- Von Hagen, J. (2013) “Scope and Limits of Independent Fiscal Institutions,” *Restoring Public Debt Sustainability: The Role of Independent Fiscal Institutions* (Ed.) Kopits, G., Oxford University Press, ss. 32-53.
- Von Hagen, J. S. ve 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 and Finance*, 30, ss. 3259-3279.
- Weingast, B. R., Shepsle, K. A. ve Johnsen, C. (1981) “The Political Economy of Benefits and Costs: A Neoclassical Approach to Distributive Politics”, *Journal of Political Economy*, 89(4), ss. 642-664.
- Wyplosz, C. (2002) “Fiscal Policy: Institutions vs. Rules”, *Hautes Etudes Internationales (HEI) Working Paper*, No.3.
- Wyplosz, C. (2005) “Fiscal Policy: Institutions Versus Rules”, *National Institute Economic Review*, No. 91, ss. 64-78.
- Wyplosz, C. (2008) “Fiscal Policy Councils: Unlovable or just unloved?”, *Swedish Economic Policy Review*, 15, ss. 173-192.
- Wyplosz, C. (2011) “Fiscal Discipline: Rules Rather Than Institutions”, *National Institute Economic Review*, No. 217, ss. 19-30.