

KARADENİZ TEKNİK ÜNİVERSİTESİ * SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

MALİYE ANABİLİM DALI

MALİYE DOKTORA PROGRAMI

**MALİ KURAL, MALİ ŞEFFAFLIK VE MALİ PERFORMANS İLİŞKİSİNİN ANALİZİ:
GELİŞMEKTE OLAN ÜLKE UYGULAMASI**

DOKTORA TEZİ

Burak ŞAHİNGÖZ

ŞUBAT – 2024

TRABZON

KARADENİZ TEKNİK ÜNİVERSİTESİ * SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

MALİYE ANABİLİM DALI

MALİYE DOKTORA PROGRAMI

**MALİ KURAL, MALİ ŞEFFAFLIK VE MALİ PERFORMANS İLİŞKİSİNİN ANALİZİ:
GELİŞMEKTE OLAN ÜLKE UYGULAMASI**

DOKTORA TEZİ

Burak ŞAHİNGÖZ

Tez Danışman: Prof. Dr. Birol KARAKURT

ŞUBAT – 2024

TRABZON

ONAY

Burak ŞAHİNGÖZ tarafından hazırlanan “Mali Kural, Mali Şeffaflık ve Mali Performans İlişkisinin Analizi: Gelişmekte Olan Ülke Uygulamaları” adlı bu Çalışma 14/03/2024 tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda oybirliği ile başarılı bulunarak jürimiz tarafından Maliye Anabilim Dalı Doktora Programı’nda **doktora tezi** olarak kabul edilmiştir.

Jüri Üyesi		Karar		İmza
Unvanı - Adı ve Soyadı	Görevi	Kabul	Ret	
Prof. Dr. Birol KARAKURT	Başkan	☐	☐	
Prof. Dr. Mehmet Hanefi TOPAL	Üye	☐	☐	
Prof. Dr. Zehra ABDİOĞLU	Üye	☐	☐	
Prof. Dr. Tekin AKDEMİR	Üye	☐	☐	
Prof. Dr. Gökhan DÖKMEN	Üye	☐	☐	

Yukarıdaki imzaların, adı geçen öğretim üyelerine ait olduklarını onaylarım.

Prof. Dr. Tülay İLHAN NAS
Enstitü Müdürü

BİLDİRİM

Tez içindeki bütün bilgilerin etik davranış ve akademik kurallar çerçevesinde elde edilerek sunulduğunu, ayrıca KTÜ - Sosyal Bilimler Enstitüsü Tez Yazım Kılavuzu'na uygun olarak hazırlanan bu Çalışmada yararlanılan kaynakların tümüne eksiksiz atıf yapıldığını, aksinin ortaya çıkması durumunda her tür yasal sonucu kabul edeceğimi beyan ederim.

İmza

Burak ŞAHİNGÖZ

15.02.2024

ÖNSÖZ

Öncelikle, doktora eğitimimin başından itibaren bilgi birikimi ve tecrübeleriyle bana daima yol gösteren, kendisinden çok şey öğrendiğim değerli danışmanım Prof. Dr. Birol KARAKURT'a en içten teşekkürlerimi sunarım. Kıymetli görüşleriyle bu tez çalışmasına yön veren değerli hocalarım Prof. Dr. Zehra ABDİOĞLU, Prof. Dr. Mehmet Hanefi TOPAL, Prof. Dr. Tekin AKDEMİR ve Prof. Dr. Gökhan DÖKMEN'e teşekkürlerimi sunarım. Bilim insanı kimliğini her zaman örnek aldığım, bana çok emeği geçen kıymetli hocam Prof. Dr. Ahmet ULUSOY'a teşekkür ederim. Doktora sürecimde fikirleriyle destek olan kıymetli arkadaşlarım Doç. Dr. Asiye TÜTÜNCÜ, Arş. Gör. Sinan YILDIRIM ve Öğr. Gör. Dr. Cemil ALTUN'a teşekkür ederim. Son olarak, hayatım boyunca en büyük destekçilerim olan çok sevdiğim aileme bana bugüne kadar vermiş oldukları emek ve gösterdikleri fedakarlıklar için sonsuz teşekkür ederim.

Şubat, 2024

Burak ŞAHİNGÖZ

İÇİNDEKİLER

ÖNSÖZ.....	IV
İÇİNDEKİLER	V
ÖZET.....	VII
ABSTRACT	VIII
TABLolar LİSTESİ.....	IX
ŞEKİLLER LİSTESİ.....	X
GRAFİKLER LİSTESİ.....	XI
KISALTMALAR LİSTESİ.....	XII
GİRİŞ	1-5

BİRİNCİ BÖLÜM

1. MALİ YÖNETİŞİM VE MALİ PERFORMANSIN KAVRAMSAL VE TEORİK AÇIDAN DEĞERLENDİRİLMESİ..... 6-41

1.1. Mali Yönetişime İlişkin Genel Açıklamalar	6
1.1.1. Politik Ekonomi Teorisi Çerçevesinde Mali Yönetişimin Ortaya Çıkış Sebepleri	6
1.1.1.1. Açık Eğilimi.....	7
1.1.1.1.1. Politika Yapıcıların Kısa Vadeli Kararlar Alması	8
1.1.1.1.1.1. Ellerini Bağla	8
1.1.1.1.1.2. Eksik Bilgi - Mali Aldanma	10
1.1.1.1.2. Ortak Havuz Problemi	12
1.1.1.1.3. Politik Kurumların Tasarımı	14
1.1.1.2. Kamu Politikalarının Yayılma Hipotezi	14
1.1.2. Mali Yönetişim Tanımı ve Kapsamı	17
1.1.3. Mali Yönetişim Unsurları.....	20
1.1.3.1. Mali Kural.....	21
1.1.3.1.1. Mali Kuralların Gelişimi.....	21
1.1.3.1.2. Mali Kural Tanımı ve Özellikleri	23
1.1.3.1.3. Mali Kural Türleri	28
1.1.3.1.3.1. Sayısal Mali Kurallar	28
1.1.3.1.3.2. Bütçesel Prosedürler.....	31
1.1.3.2. Orta Vadeli Harcama Çerçevesi.....	32

1.1.3.3. Bağımsız Mali Kurumlar	34
1.1.3.4. Mali Şeffaflık.....	36
1.2. Mali Performansa İlişkin Genel Açıklamalar.....	40
1.2.1. Mali Performans Tanımı.....	40
1.2.1.1. Mali Performans Göstergeleri	40

İKİNCİ BÖLÜM

2. MALİ KURAL, MALİ ŞEFFAFLIK ve MALİ PERFORMANS ARASINDAKİ İLİŞKİ: LİTERATÜR TARAMASI VE HİPOTEZ GELİŞTİRME	42-66
2.1.Mali Kuralların Mali Performans Üzerindeki Etkisi.....	42
2.2. Mali Şeffaflığın Mali Performans Üzerindeki Etkisi	50
2.3. Mali Kural ile Mali Şeffaflık Arasındaki Etkileşimin Mali Performans Üzerindeki Etkisi	56
2.4. Hipotez Geliştirme	63

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

3. GELİŞMEKTE OLAN ÜLKELERDE MALİ ŞEFFAFLIK, MALİ KURAL VE MALİ PERFORMANS İLİŞKİSİNİN ANALİZİ.....	67-86
3.1. Araştırmada Kullanılan Veri Seti.....	67
3.1.1. Mali Kural Endeksi	70
3.2. Metodoloji.....	73
3.2.1. Etkileşim Değişkeni	74
3.3. Ampirik Model ve Sonuçlar	77
SONUÇ ve ÖNERİLER.....	87
KAYNAKÇA	92
ÖZGEÇMİŞ.....	103

ÖZET

Politik ekonomi teorisyenleri 1980’li yıllarda ortaya çıkan mali istikrarsızlığı politik aktörlerin açık eğilimine ve ortak havuz problemine dayandırmaktadır. Mali dengesizlikler ülke ekonomilerinin istikrarını tehdit etmekte ve mali performansı olumsuz etkilemektedir. Mali istikrarsızlığın azaltılması için ortaya konan çözümlerden biri mali kuralları da kapsayan mali yönetiştir. Çalışma kapsamında mali yönetim faktörlerinden olan mali kuralların ve mali şeffaflığın mali performans üzerindeki etkisi analiz edilmektedir. Küresel finansal krizden sonra mali kurallarda önemli bir dönüşüm gerçekleşmiştir. Tasarım özellikleri geliştirilen bu kurallar ikinci nesil mali kural olarak adlandırılmaktadır. Çalışmada ikinci nesil mali kuralların gelişmekte olan ülkelerde mali performans üzerinde ortaya çıkardığı etkiyi araştırmak amaçlanmıştır. İkinci olarak, mali şeffaflıktaki artışın hem doğrudan mali çıktı üzerinde olumlu etki göstereceğine hem de mali kural gibi maliye politikası uygulamalarının dolaylı olarak etkinliğini artıracağına dair önemli bir literatür vardır. Ancak gelişmekte olan ülkelerde mali performans üzerinde mali şeffaflığın etkinliğine dair kısıtlı bir literatür söz konusudur. Bu nedenle çalışma kapsamında mali şeffaflığın mali performans üzerindeki etkisini araştırmak amaçlanmıştır.

Küresel finansal kriz sonrası 2008-2021 döneminin ele aldığı çalışmada 67 gelişmekte olan ülkeler için rassal etkiler tahmincilerinden yararlanılarak analizler yapılmıştır. Bulgular zayıf tasarlanmış mali kuralların mali performansı olumsuz etkilediğini göstermektedir. Bu nedenle mali kuralların her zaman mali performansı olumlu etkileyen bir maliye politikası uygulaması olmadığını söylemek mümkündür. İkinci olarak, iyi tasarlanmış mali kuralların mali şeffaflığın derecesi artıkça (belirli bir eşik değerden sonra) mali performansı olumlu etkileme gücünün arttığı, zayıf tasarlanmış mali kuralların ise mali şeffaflığın derecesi artıkça (belirli bir eşik değerden sonra) mali performansı olumsuz etkileme gücünün arttığı sonucuna ulaşılmıştır. Mali şeffaflığın, mali kuralların mali performans üzerindeki etkilerini güçlendiren önemli bir faktör olduğu ve fakat mali kuralların mali performans üzerindeki etkisinin mali şeffaflık düzeyinin bir eşik değeri geçmesi ile başladığı söylenebilir. Sonuç olarak, mali kuralların tasarım özellikleri dikkate alınmadan mali istikrarsızlığı çözmede etkili bir faktör olmayabilir. Ayrıca, yeterli düzeyde mali şeffaflık sağlandığında mali kuralların etkinliğinin artacağı, mali yönetim faktörlerinin ayrı ayrı değil bir bütün olarak mali performansı artırmada daha etkili oldukları söylenebilir.

Anahtar Kelimeler: Mali yönetim, Mali kural, Mali şeffaflık, Mali performans.

ABSTRACT

Political economy theorists attribute the fiscal instability that emerged in the 1980s to the deficit bias of political actors and the common pool problem. Fiscal imbalances threaten the stability of national economies and negatively affect fiscal performance. One of the solutions put forward to reduce fiscal instability is fiscal governance, including fiscal rules. This study analyzes the impact of fiscal rules and fiscal transparency on fiscal performance. Fiscal rules underwent a significant transformation after the global financial crisis. These rules with improved design features are called second generation fiscal rules. This study aims to investigate the impact of second generation fiscal rules on fiscal performance in developing countries. Second, there is a substantial literature suggesting that an increase in fiscal transparency will both directly have a positive impact on fiscal output and indirectly increase the effectiveness of fiscal policy measures such as fiscal rules. However, there is a limited literature on the effectiveness of fiscal transparency on fiscal performance in developing countries. Therefore, this study aims to investigate the impact of fiscal transparency on fiscal performance.

The study analyzes the post-global financial crisis period 2008-2021 for 67 developing countries using random effects estimators. The findings show that poorly designed fiscal rules negatively affect fiscal performance. Therefore, it is possible to say that fiscal rules are not always a fiscal policy implementation that positively affects fiscal performance. Second, well-designed fiscal rules have a positive effect on fiscal performance as the degree of fiscal transparency increases (after a certain threshold), while poorly designed fiscal rules have a negative effect on fiscal performance as the degree of fiscal transparency increases (after a certain threshold). It can be said that fiscal transparency is an important factor that strengthens the effects of fiscal rules on fiscal performance, but the effect of fiscal rules on fiscal performance starts when the level of fiscal transparency exceeds a threshold value. As a result, fiscal rules may not be an effective factor in addressing fiscal instability without taking into account their design features. Moreover, it can be argued that the effectiveness of fiscal rules will increase when there is sufficient fiscal transparency and that fiscal governance factors are more effective in improving fiscal performance as a whole rather than separately.

Keywords: Fiscal governance, Fiscal rule, Fiscal transparency, Fiscal performance.

TABLÖLAR LİSTESİ

Tablo Nr.	Tablo Adı	Sayfa Nr.
1	Mali Kural Türlerinin Avantaj ve Dezavantajları	30
2	Mali Kurallar ve Mali performans Literatür	46
3	Mali Şeffaflık ve Mali Performans Literatür.....	54
4	Mali Kural, Mali Şeffaflık ve Mali Performans Literatür	61
5	Çalışma Kapsamındaki Ülkeler.....	68
6	Çalışma Kapsamındaki Değişkenler	69
7	2008-2021 Dönemi Değişkenlerin Tanısal İstatistikleri	70
8	Mali Kural Endeks Değeri Belirlenirken Puanlanan Kriterler	71
9	Mali Şeffaflık Rassal Etkiler Modeli Tahmin Sonuçları.....	80
10	Mali Şeffaflık ve Mali Kural Rassal Etkiler Modeli Tahmin Sonuçları	81
11	Mali Şeffaflık Düzeyine Göre Mali Kuralların Bütçe Dengesi Üzerindeki Marjinal Etkisi.....	84
12	Mali Şeffaflık Düzeyine Zayıf Mali Kuralların Bütçe dengesi Üzerindeki Marjinal Etkisi.....	85

ŞEKİLLER LİSTESİ

Şekil Nr.	Şekil Adı	Sayfa Nr.
1	Bütçeleme Süreci.....	18
2	Mali Kuralların Özellikleri	24
3	2010-2021 Dönemi Mali Kuralların Tasarımındaki Değişim.....	26
4	2010-2021 Dönemi Gelişmiş Ülkeler (1) ve Gelişmekte Olan Ülkeler (2) Mali Kurallardaki Değişim	27
5	Politik Bütçe Döngüsü ve Mali Şeffaflık.....	38
6	Şeffaflık ve Etkinlik.....	39
7	Kavramsal Model	64

GRAFİKLER LİSTESİ

Grafik Nr.	Grafik Adı	Sayfa Nr.
1	1990-2021 Döneminde Mali Kural Uygulayan Gelişmiş ve Gelişmekte Olan Ülkeler	22
2	Bağımsız Mali Kurumlar	35
3	Ülkelerin 2008-2021 Ortalama Mali Kural Endeks Değerleri.....	73
4	Mali Şeffaflık Düzeyine Göre Mali Kuralların Bütçe Dengesi Üzerindeki Marjinal Etkisi	83
5	Mali Şeffaflık Düzeyine Göre Zayıf Mali Kuralların Bütçe Dengesi Üzerindeki Marjinal Etkisi	85

KISALTMALAR LİSTESİ

AB	: Avrupa Birliği
ABD	: Amerika Birleşik Devletleri
BK	: Borçlanma Kuralı
HK	: Harcama Kuralı
BDK	: Bütçe Dengesi Kuralı
GSYH	: Gayri Safı Yurtiçi Hasıla
OVBC	: Orta Vadeli Bütçe Çerçevesi- Medium Term Budget Framework (MTBF)
OVHC	: Orta Vadeli Harcama Çerçevesi- Medium Term Expenditure Framework (MTEF)
OVMÇ	: Orta Vadeli Mali Çerçeve- Medium Term Fiscal Framework (MTFF)
OVPC	: Orta Vadeli Program/Performans Çerçevesi- Medium Term Programme/Performance Framework (MTPF)
2SLS	: Two-Stage Ordinary Least Squares- İki Aşamalı En Küçük Kareler Yöntemi
DOLS	: Dynamic Ordinary Last Square- Dinamik En Küçük Kareler Yöntemi
EC	: European Commision- Avrupa Komisyonu
EMDEs	: Emerging Markets and Developing Economies- Yükselen Piyasalar ve Gelişmekte Olan Ülkeler
FE	: Fixed Effect- Sabit Etkiler Modeli
FMOLS	: Fully Modified Ordinary Last Square- Tamamen Değiştirilmiş En Küçük Kareler Yöntemi
GFPI	: Global Financial Performance Index- Küresel Mali Performans Endeksi
GMM	: Generalized Method of Moments- Genelleştirilmiş Momentler Yöntemi
IBP	: International Budget Partnership- Uluslararası Bütçe Ortaklığı
IMF	: International Monetary Fund- Uluslararası Para Fonu
IV	: Instrumental Variables- Araç Değişkenler Yöntemi
LSDV	: Least Squares Dummy Variable- En Küçük Kareler Kukla Değişken Modeli
OBI	: Open Budget Index- Açık Bütçe Endeksi

OECD	: Organisation for Economic Cooperation and Development- Ekonomik İşbirliği ve Kalkınma Teşkilatı
OLS	: Ordinary Least Squares- En Küçük Kareler Yöntemi
PBC	: Political Budget Cycles- Politik Bütçe Döğüsü
POLS	: Pooled Ordinary Least Squares- Havuzlanmış En Küçük Kareler Yöntemi
PSM	: Propensity Score Matching- Eğilim Puanı Eşleştirme Yöntemi
RE	: Random Effect- Rassal Etkiler Modeli
ROSCs	: Reports on the Observance of Standards and Codes- Belirlenen Standartlara ve Kodlara Uyum Raporları
SGMM	: System Generalized Method of Moments- Sistem Genelleştirilmiş Momentler Yöntemi
SURE	: Seemingly Unrelated Regression Estimation- Görünüşte İlişkisiz Regresyon Yöntemi
US	: United States- Birleşik Devletler
WB	: World Bank- Dünya Bankası
WEO	: World Economic Outlook- Dünya Ekonomik Görünümü

GİRİŞ

1980’li yıllardan itibaren birçok ülkede mali performansın bozulduğu, kamu borçlarının ve bütçe açıklarının arttığı gözlemlenmiştir. Gelişmekte olan ülkelerde ve gelişmiş ülkelerde artan bütçe açıkları ve borç yükü, ekonomik istikrarı tehdit etmiş ve uzun vadeli sürdürülebilirlik açısından endişe verici olmuştur. Aslında bu dönemde mali dengesizlikler ilk kez ortaya çıkmamıştır. Daha öncesinde de ülkeler büyük bütçe açıkları vermiş ve borç stoklarında artışlar gerçekleşmiştir. Fakat bu dönemde ortaya çıkan mali istikrarsızlık önemli boyutlara ulaşmış ve ekonomik istikrarı tehdit gücü artmıştır.

Ekonomik ve mali dengesizlikler ülke ekonomilerinin istikrarını tehdit etmekte ve mali performansı olumsuz etkilemektedir. Teorik ve ampirik pek çok çalışmaya konu edilen mali performansın ölçümü ise o kadar kolay değildir. Mali performans, sadece gelir artışına yol açan bir ekonomik programın takip edilmesiyle ilgili değildir aynı zamanda o programın şeffaf olarak yürütülmesi ve yasal teminat altında olmasıyla da ilgilidir. Mali performans; devletlerin bütçe politikalarının etkinliği, sürdürülebilirliği ve makroekonomik istikrarı destekleyip desteklemediğini değerlendirmek için kullanılan bir ölçüttür. Mali performans, bir ülkenin kamu maliyesinin sağlığı ve sürdürülebilirliği açısından önemli bir göstergedir. Mali performansın değerlendirilmesi, genellikle bütçe açıkları, kamu borç yükü, kamu gelirleri ve kamu harcamaları gibi faktörlerin gayri safi yurtiçi hasıla seviyesi ve sürdürülebilirliğinin incelenmesi ile gerçekleştirilir.

Politik ekonomi teorisi, mali istikrarsızlığın arttığı ve mali disiplinin bozulduğu 1980 sonrası dönemde bozulmanın nedenleri ve çözüm yolları hakkında bir dizi değerlendirme sunmuştur. Mali disiplin bütçe açığı ve borç seviyesi gibi temel ekonomik göstergelerin dengeli ve düzenli bir şekilde yönetilmesini ifade eder. Politik ekonomi teorisyenlerine göre, mali disiplinsizliği arkasında yatan temel faktör politik aktörlerin çeşitli eğilimleri ve çıkar çatışmalarıdır. Onlara göre, politik rekabetin olduğu durumlarda geleceğe değil günü kurtarmaya yönelik kararlar verilmektedir. Yani, hükümetler kısa vadeli kararlar alma eğilimindedirler. Ayrıca politika yapıcılar onların devamlılığını sağlayacak olan seçmenlere karşı bilgi avantajına sahip oldukları için bu avantajı kendi lehlerine kullanmayı sürdürürler. Özellikle seçim dönemlerinde seçmenler mali performansını tam olarak değerlendiremedikleri için (eksik bilgi) yetkin bir yönetici gibi görünmek adına kamu harcamalarını artırır ve vergi gelirlerini azaltırlar. Diğer yandan, politik ekonomi teorisi, politika yapıcılarının kamu kaynaklarını ortak mal gibi gördüklerini ve bu mal üzerinden en fazla faydayı sağlamak adına çıkar çatışması yaşandığını ifade ederler.

Politik ekonomi teorisyenlerinin yaklaşımları devleti kamu kaynaklarını etkin ve verimli kullanan, sosyal refahı arttırmayı amaçlayan bir kurum olmaktan çıkarmış iktisadi insanların bir arada bulunduğu ve kendi çıkarları peşinde koşan aktörlerden oluşan bir örgüt olarak görülmesine sebep olmuştur. Genel olarak, ihtiyari maliye politikalarının sorumsuzca kullanılmasının yüksek bütçe açıklarına ve kamu borçlanmasıya sebep olduğunu vurgulamışlardır. Bu duruma çözüm olarak mali disiplini de kapsayan mali yönetim teorisini öne çıkarmışlardır. Mali yönetim ya da bütçesel kurumlar olarak adlandırılan bu kavram mali kuralları, bağımsız mali kurumları ve orta vadeli harcama çerçevesini içermektedir. Mali kurallar, bütçe açığı ve kamu borcu gibi mali göstergeler üzerinde yasal ve anayasal düzeyde kısıtlamalar getiren düzenlemelerdir. Orta vadeli harcama çerçevesi, maliye politikasının yıllık bütçe takviminden daha geniş bir çerçevede oluşturulması ve uygulanmasına izin veren gerek harcama ve gelir gerekse de bütçe açığına ilişkin zayıf-orta-güçlü senaryolar çerçevesinde uzun vadede ortaya çıkacak konjonktüre göre hareket edilmesini sağlar. Bağımsız mali kurumlar ise, maliye politikalarının kamuya açık şekilde değerlendirilmesine olanak sağlamaktadır. Bu faktörlerin ortaya çıkmasının altındaki temel düşünce, hükümetlerin kuralları ihlal etmesinin, orta vadeli projeksiyonlardan sapmasının ve mali performansın bozulmasının hükümetler için ilave maliyetler (itibar kaybı, mali yaptırımlar, siyasi muhalefet vs.) oluşturacağı ve hükümetlerin mali sorumluluklarıyla ilgili teşvikleri artıracığıdır. Bu unsurların varlığı hükümetlerin maliye politikası uygulamalarında takdir yetkilerini azaltabilir. Dolayısıyla mali yönetim unsurlarının gelişmesi yüksek bütçe açığını azaltmak, borçların sürdürülebilirliğini sağlamak, maliye politikasının kalitesini arttırmak ve şeffaflığı arttırmaktır.

Teorik çerçevede ifade edilen bu düşünceler, uygulamada da karşılık bulmuş ve çok sayıda ülkede mali kurallar ve bağımsız mali kurumlar uygulama alanı bulmuştur. 1985 yılından 2021 yılına kadar 106 ülkede sayısal mali kurallar uygulama alanı bulmuştur. Bu tür kurallar ilk aşamada sadece bütçe dengesi, borçlanma, kamu harcaması ve kamu gelirleri üzerindeki sayısal kısıtlamalar olarak uygulanmıştır.

Geleneksel mali kurallar olarak adlandırabileceğimiz bu kuralların mali performansı artırdığına dair önemli bir literatür bulunsa bu kuralların krizlere ya da ekonomik şoklara cevap vermede yetersiz kalması, konjonktür karşısı maliye politikası aracı olma konusundaki yetersizlikleri eleştirileri beraberinde getirmiştir. Ayrıca mali kural uygulayan bazı ülkelerin yaratıcı muhasebeye (mali hile) başvurdukları ve gerçek ekonomik durumun olması gerekenden farklı olduğu ortaya konmuştur. 2008 yılında yaşanan krizle birlikte, pek çok ülke bütçe açığı ve borç seviyesinde yüksek artışla karşı karşıya kalmış ve artan mali dengesizlikler bu ülkelerde mali disiplini sağlama konusunda yeni tedbirleri kaçınılmaz kılmıştır. Özellikle küresel finansal krizinden sonra geleneksel mali kuralların krizlere cevap verme konusundaki yetersizliği birçok ülkede uygulanabilirlik noktasında mali kural reformlarının gerçekleştirilmesine sebep olmuştur. Bu reformlar sağlam maliye politikaları için kurumsal yapının güçlendirilmesinin yanında mali kuralların daha esnek hale getirilmesini sağlamıştır.

Mali kuralların nasıl daha iyi tasarlanabileceğine dair gelişen literatür, daha yüksek yasal dayanağı olan mali kuralların, daha esnek olan kuralların, daha çok mali gösterge üzerine kısıtlama getirilmesinin ve konjonktür karşısı maliye politikalarına olanak sağlayan kuralların daha etkin olabileceğini ileri sürmektedir. Geleneksel mali kurallardan ayrılan bu tür kurallar ikinci nesil mali kural olarak adlandırılmakta ve mali performansın artırılması noktasında daha etkin araçlar oldukları belirtilmektedir.

Çalışma kapsamında, teorik ve ampirik literatürden de yararlanılarak iyi tasarlanmış mali kuralların mali performansı artıracağı öne sürülmektedir. Mali kurallardaki dönüşüm özellikle finansal krizden sonra hız kazanmış olsa da özellikle düşük ve orta gelirli gelişmekte olan ülkelerin birçoğunda halen tasarım özellikleri iyileştirilmemiş (zayıf) mali kurallar uygulanmaktadır. Bugün için 100'den fazla ülke mali kuralları uygulamaktadır. Bu ülkelerden bir kısmı ikinci nesil mali kuralları uygularken bazıları ise geleneksel mali kuralları uygulamaktadır. Bu durum, mali kuralları tasarım özellikleri bakımından daha ayrıntılı incelememiz için sebep oluşturmaktadır. Çalışmada iyi tasarlanmış mali kurallarla kötü tasarlanmış mali kuralları birbirlerinden ayırıştırarak, mali performans üzerinde ortaya çıkardıkları etkiler ayrı ayrı araştırılmaktadır.

Literatürde, mali kuralların etkin olduğuna dair genel bir kanı olsa da bazı ülkelerde kamu borçlarının artmaya devam etmesi ve bütçe açıklarında istikrarlı bir düzeyin sağlanamamış olması bu kurallara karşı şüphe duyulmasına neden olmaktadır. Birçok ülkenin de mali kurallarla getirilen kısıtlamalara uymadıkları da bir gerçektir. Ülkelerin mali kuralları uygulamasındaki sebep her zaman mali performansı artırmak olmamıştır. Bazı ülkeler bir birliğe katılmak için bu kuralları benimserlerken, bazıları uluslararası kuruluşlar ya da anlaşmalar kapsamında gerçekleştirilmesi gereken mali reformların bir unsuru olarak kabul etmişlerdir. Bazıları ise bu politikaları kendi ülkelerinde politik kazanç sağlamak adına taklit etmişlerdir. Dolayısıyla her hükümet için mali kuralları uygulama teşviki aynı düzeyde değil ve motivasyon kaynağı aynı değildir. Hükümetler için bu teşvik düzeyi ortaya çıkacak olan maliyetlerle ilgili olabilir ve maliyetlerin boyutu mali göstergelerin kamuoyuna daha açık hale gelmesiyle değişebilir. Bu noktada mali performans mali şeffaflık düzeyi ile ilişkili olabilir. Ayrıca bu durum mali kural uygulayan ülkelerde, hükümetlerin bu kurallara uyma teşvikini değiştirebilir. Dolayısıyla mali kuralların mali performans üzerindeki etkisi, bu kuralların tasarım düzeyinden farklı faktörlere bağlı olabilir.

Çalışma kapsamında bu amaçla mali kuralların etkinliğini artırmada mali şeffaflık düzeyinin etkili olup olmadığı araştırılmaktadır. Mali şeffaflık olgusu politik ekonomi teorisinin mali disiplinsizliğin/dengesizliklerin giderilmesine karşı ortaya koydukları çözüm yollarından birisidir. Seçmenler yetkin politika yapıcılarını seçme istekliliğinde olduğunda mali şeffaflık düzeyi seçmenlerin eksik bilgilerini giderebilir ve doğru karar almalarını sağlayabilir. Şeffaflık, hesap verebilirlik mekanizmasını aktif hale getireceğinden bu durum politika yapıcılarının mali disiplin sağlama çabasını artırabilir. Hükümetlerin yaratıcı muhasebe hilelerini engelleyebilir. Dolayısıyla

mali şeffaflık sadece mali kural uygulan ülkelerle ilgili bir olgu değil, mali kural uygulamayan ülkelerle ilgili de bir olgu olmaktadır. Ayrıca mali yönetişimin önemli bir unsurudur. Bu nedenle çalışma kapsamında mali şeffaflık ile mali performans arasındaki ilişki de incelenmektedir.

Çalışma kapsamında 2008-2021 yılları arasında 67 düşük ve orta gelirli gelişmekte olan ülkede mali kural, mali şeffaflık ve mali performans arasındaki ilişki dengeli panel veri ile analiz edilmektedir. Çalışma döneminin daha geriye çekilememesinin nedeni, mali şeffaflık endeksinin 2006 yılından itibaren yayınlanıyor olmasıdır. Bu çalışmanın zaman kısıtını oluşturmaktadır. Her ne kadar mali şeffaflık endeksi 2006 yılından itibaren yayınlanıyor olsa da 2008 yılından itibaren daha fazla ülke için hesaplamalar yapıldığı için (çalışmanın örneklemini de kapsayacak şekilde) bu tarihten itibaren değerler alınmıştır. Çalışma kapsamında sadece gelişmekte olan ülkelere yer verilmektedir. Mali şeffaflık endeksi ve analizlerde kullanılan diğer değişkenlere dair verileri eksiksiz olan bütün ülkeler çalışma kapsamına dahil edilmiştir.

Çalışmanın temel amacı, gelişmekte olan ülkelerde mali yönetim faktörlerinin mali performans üzerindeki etkinliğini/etkinsizliğini analiz etmektir. Fakat ele alınan ülkelerde bağımsız mali kurumlara ve prosedürel mali kurallara ilişkin veri kısıtı olduğunu ifade etmek gerekir. Bu nedenle çalışmanın kapsamı daraltılmış, mali şeffaflık ve mali kural faktörlerinin mali performansla ilişkisine indirgenmiştir.

Çalışma kapsamında literatürden farklılıklar ve hedeflenen birtakım katkılar söz konusudur. Bu farklılık ve beklenen katkılar aşağıdaki gibi ifade edilebilir. Öncelikle gelişmekte olan ülkelere finansal krizden sonra tasarımları değişmeye başlayan mali kuralların mali performans üzerindeki etkileri ortaya konmaktadır. Bu bulguları katkı olarak değerlendirmemizin sebebi gelişmekte olan ülkelerde mali kural ve mali performansa ilişkin literatürün veri kısıtından dolayı 2015 yılına kadar olan dönemi kapsamamasıdır. Ancak, 2022 yılında mali kural veri seti güncellenmiştir. Bu güncelleme, çalışmamızın, 2008-2021 dönemini kapsayacak şekilde geliştirilmesine ve daha geniş bir zaman aralığı ve ülke grubu için mali kural, mali şeffaflık, mali performans ilişkisinin analiz edilmesine olanak sağlamıştır. Bu nedenle özellikle 2008-2021 dönemi finansal krizden sonraki mali kurallarda meydana gelen değişikliği de kapsayan bir dönem olduğu için önem arz etmektedir.

Literatürde gelişmekte olan ülkelerde mali kuralların tasarımını ele alarak yapılan çalışma sayısı oldukça sınırlıdır. Mali kuralları tasarım özellikleri bakımında kukla değişken kullanarak güçlü ve zayıf mali kural olarak ikiye ayırmakta ve uygulanan kuralların iki farklı durumda mali performansa etkisini daha ayrıntılı biçimde ortaya koymayı amaçlamaktadır. Literatürde, Capraru vd. (2022)'nin güçlü ve zayıf mali kural ayırımına gittiği görülmektedir. Fakat araştırmalarındaki temel amaç bu kuralların bağımsız mali kurumlarla olan ilişkisini ayrıntılı bir biçimde incelemektir. Bu çalışma özelinde ise bu ayırım mali kuralların etkinliğini ayrıntılı bir biçimde analiz etmek için yapılmaktadır. Bu ise çalışmanın ikinci katkısıdır.

Üçüncü katkı mali şeffaflık ile ilgili olmaktadır. Çalışma kapsamında gelişmekte olan ülkeler ele alındığı için mali şeffaflık düzeyi oldukça düşük olmaktadır. Bu nedenle mali şeffaflık ve mali performans arasındaki ilişkiyi daha ayrıntılı analiz edebilmek adına yüksek mali şeffaflık ve düşük mali şeffaflık değişkenleri oluşturulmuş ve bu değişkenlerin mali performansla ilişkisinin ortaya konması amaçlanmıştır.

Son olarak çalışma kapsamında mali şeffaflığın derecesine bağlı olarak mali kuralların mali performans üzerindeki etkisinin değişip değişmediği ortaya konmaya çalışılmaktadır. Bu durumu test edebilmek adına etkileşim değişkeninin yer aldığı modeller kurulmuştur. Literatürde bu tür model kuran çalışmalara rastlansa da genel olarak çalışmalar etkileşim değişkeninin olduğu modelleri çözerek ortaya çıkan sonuçları yorumlamışlardır. Ancak bu çalışma kapsamında, etkileşim değişkeninin yer aldığı modeller için marjinal etki fonksiyonları oluşturulmuş ve mali şeffaflığın her bir düzeyi için mali kuralların mali performans üzerindeki etkisi analiz edilmiştir. Ayrıca daha önce mali kuralların etkinliğini test etmek adına oluşturulan zayıf mali kuralların mali şeffaflık düzeyine göre mali performans üzerindeki etkileri analiz edilmiştir. Bu analizin amacı mali kurallar kötü tasarlanmış olsalar dahi mali performansı olumlu etkileyebilir mi? ve bu tür kurallar mali şeffaflık düzeyi arttıkça mali performansı olumlu etkileyebilir mi? sorularına cevap bulmaktır. İyi ve kötü tasarlanmış mali kurallar ayırımına giderek, bu kuralların mali şeffaflık düzeyine göre mali performans üzerindeki etkisine dair çalışma kapsamında bir literatüre ulaşılamamıştır, bu nedenle bu yönüyle de hem farklı hem de katkı sağlayıcıdır.

Bu çalışma üç bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde mali performans ve mali yönetişimin teorik altyapısı ve politik ekonominin mali yönetişimin ortaya çıkmasındaki katkıları ortaya konmaktadır. Politik ekonomi teorisi çerçevesinde mali istikrarsızlığın sebepleri açıklanmakta ve bu sebeplerden yola çıkarak üretilen çözüm yollarından bahsedilmektedir. Mali kurallar, orta vadeli harcama çerçevesi, bağımsız mali kurumlar ve mali şeffaflık bu eksenle ele alınıp değerlendirilmiştir. İkinci bölümde, mali kural ve mali şeffaflık düzeyine indirgediğimiz çalışmanın mali kural, mali şeffaflık ve mali performans ilişkisi ampirik ve teorik olarak incelenmektedir. İlave olarak, mali kural ve mali şeffaflığın mali performansla ilişkisine ilişkin literatüre yer verilmiş ve çalışmanın amacı doğrultusunda hipotezler oluşturulmuştur. Üçüncü bölümde ise çalışmanın amacını gerçekleştirmek için kullanılan veri seti açıklanmakta, oluşturulan hipotezlerin çözümleneceği modeller kurulmakta ve ampirik analiz yapılmaktadır. Çalışmanın sonuç kısmında ise, analiz bulgularının amaca uygun olarak değerlendirilmesi ve elde edilen bulgular tartışılmaktadır.

BİRİNCİ BÖLÜM

1. MALİ YÖNETİŞİM VE MALİ PERFORMANSIN KAVRAMSAL VE TEORİK AÇIDAN DEĞERLENDİRİLMESİ

Bu bölümde mali yönetim ve mali performans kavramı ve bu kavramlara dair unsurlar ele alınmaktadır. Bu kapsamda öncelikle mali yönetişimin nasıl ortaya çıktığı politik ekonomi perspektifinde değerlendirilmekte ve mali yönetim unsurları olarak mali kurallar, orta vadeli harcama çerçevesi, bağımsız mali kurumlar ve mali şeffaflık kavramları açıklanmaktadır. Bölümün ikinci kısmında ise mali performans kavramına ve mali performans göstergelerine değinilmektedir.

1.1. Mali Yönetişime İlişkin Genel Açıklamalar

1.1.1. Politik Ekonomi Teorisi Çerçevesinde Mali Yönetişimin Ortaya Çıkış Sebepleri

Klasik iktisadi düşünce denk bütçeyi esas alır ve dolayısıyla bütçe açığına karşıdır. Fakat 1929 İktisat Buhranı sonrası egemen olan Keynesyen iktisadi düşünce, bütçenin dönemsel olarak açık vermesinin kötü olmadığını ve buhrandan çıkış için kamu harcama artışını esas alan açık bütçe politikalarının uygulanması gerektiğine ve dolayısıyla bütçe açıklarının göz ardı edilebileceğine işaret etmiştir. Keynesyen düşüncenin üretim krizine cevap olarak ortaya koyduğu kamu harcamalarının artırılması ve böylelikle istikrarsızlık ve işsizliğin önlenmesi fikri stagflasyon olgusu ve krizler dolayısıyla gerçekleşmemiştir. Nitekim 1980’li yıllara gelindiğinde gelişmiş ve gelişmekte olan birçok ülkede artan bütçe açığı ve borç yükü artmıştır (Şentürk vd., 2017: 186; Dökmen, 2011: 292).

Büyük ve sürdürülebilir olmaktan çıkan açıklar ülkelerin mali kırılganlıklarını beslemiş ve şoklara dayanıksız hale getirmiştir. Bu nedenle hiperenflasyonla sürekli büyüme mümkün olmamış, dolayısıyla belli bir düzeyde mali disiplin gerekli olmuştur (Stiglitz, 2002: 75; Karakurt, 2011: 34). Bu yüzden, maliye politikası; toplam talebi kırmak, enflasyonu kontrol etmek ve borç artışını sınırlamak için bütçe açığına odaklanmak suretiyle ekonomik istikrarın tesisini hedeflemiştir (Development Committee, 2006: 1; Karakurt, 2011: 34-35). Böylelikle mali kırılganlıklara tepki verilmiş ve mali performansın geliştirilmesine katkı sağlanmıştır.

Bazı ülkelerin kamu borçları yüksek seviyelere ulaşırken, bazı ülkelerde kamu borçları düşük seviyelerde kalmaya devam etmiştir. Yüksek kamu borçlarına eşlik eden yüksek bütçe açıkları tarihte

her zaman var olmuştur. Fakat 1980’li yıllarda mali dengesizliklerin ekonomik istikrarı tehdit gücü artmıştır. Bütçe açığı ve borç stokundaki artışı açıklayan bir dizi model geliştirilmiştir. Bu çalışmada ilgili açıklamalar fırsatçı politika yapıcılar ve mali aldanma içinde olan seçmenlere dayanan politik ekonomi teorisi çerçevesinde yapılmıştır.

Politik ekonomi teorisi mali istikrarsızlığın sebeplerini açıklarken kamusal karar alma sürecinde (politik ekonomide) rol alan aktörlerin göstermiş oldukları davranışlara odaklanmaktadır. Politika yapıcılarının genel refahla çatışsa bile seçim kazanmak için açık eğiliminde olduklarını ve ortak havuz problemi gibi sorunları eleştiren bu teori, aynı zamanda mali yönetim unsurlarının da ortaya çıkış sebeplerini oluşturmaktadır. Bu başlık altında politik ekonomi çerçevesinde mali dengelerde bozulmaların sebepleri incelenmektedir.

1.1.1.1. Açık Eğilimi

Hükümetler bütçe açıklarını artırma ya da borçlanmaya başvurma konusunda istekli değillerse bütçe açıklarının ya da fazlalarının kısa vadede konjonktür karşıtı olması beklenir. Kısa vadeli konjonktür karşıtı maliye politikaları uzun vadede bütçe denkliliğinin sağlanabileceğinin bir göstergesidir. Böyle bir durum hükümetlerin maliye politikaları uygulamalarında disiplinli hareket ettiğini gösterir. Mali disipline önem verildiği takdirde uzun vadede (krizler ve diğer ekonomik şoklar söz konusu olsa dahi) bütçe denkliliğini sağlama konusunda konjonktür karşıtı politikalar etkili olacaktır.

Ancak uygulamada dünya genelinde hükümetlerin uzun vadede dahi bütçe açıklarını devam ettirdikleri ve borç yüklerinin artış gösterdiği görülmektedir. Politik ekonomi perspektifinde bu durumun sebebi olarak hükümetlerin bütçe açıklarını devam ettirme eğilimleri gösterilmektedir (Wyplosz, 2012: 499). Açık eğilimi (deficit bias) politik ekonomi teorisyenlerinin, politik aktörlerin davranışlarını açıklarken en sık kullandıkları terimlerden birisidir. Bu terim temelinde politik ekonomide gösterilen davranışların bütçe açıklarına sebep olacağını ve politik aktörlerin göstermiş oldukları davranışlarda açık eğilimi sergilediklerini ifade eder.

Politik aktörler; politikacılar, bürokratlar, seçmenler ve çıkar grupları olarak dörde ayrılmaktadır. En temel düzeyde seçmenler optimal maliye politikalarının makroekonomik sonuçlarını içselleştirme sorunu yaşayabilirler. Daha açık bir ifade ile ek bir kamusal hizmet veya transfer harcamalarından faydalanma iştahını konjonktürel genişleme dönemlerinde gösterebilirler. Bu durum daraltıcı maliye politikalarının uygulanmasına karşı bir baskı oluşturabilir. Rasyonel politikacılar ise yeniden seçilme şanslarını artırmak için genişletici maliye politikalarına başvurabilirler. Hem seçmenlerin kısa vadeli bakış açısı hem de politika yapıcılarının görevde kalma isteği, doğru zamanda uygulanması gereken doğru maliye politikalarının uygulanmasını

geciktirebilir. Böylesi bir durumda bütçe açıkları genel olarak daha yüksek olma eğilimindedir (Debrun vd., 2009: 48).

Açık eğiliminin ve konjonktür yanlısı maliye politikalarının altında yatan temel sebepler ikiye ayrılır. Birincisi disiplin yükünü gelecek hükümetlere ve hatta gelecek nesillere bırakma eğilimidir. Bu aynı zamanda miyop davranışların bir sonucu olarak da değerlendirilebilir. İkincisi, demokratik süreç ile çıkar grubu siyasetinin karşılıklı etkileşimidir. Ortak havuz problemi olarak da ifade edilen bu sebep herhangi bir grubun kamu kaynaklarını kendi çıkarları için kullanma noktasındaki dağıtımsal çatışmaları olarak ifade edilebilir (Wyplosz, 2012: 499). Dolayısıyla politikacıların partizan tercihleri, bütçe açığı oluşturmaya yönelik teşvikler oluşturmaktadır. Literatürde genel kabul görmüş haliyle açık eğilimine sebep olan durumlar, kısa vadeli davranışlar ve ortak havuz problemi olarak iki başlık altında incelenmiştir.

1.1.1.1.1. Politika Yapıcıların Kısa Vadeli Kararlar Alması

Politika yapıcıların kısa görüşlülüğünü açıklayan literatür temelinde iki duruma dayanmaktadır. İlk durumda seçilen hükümet ile seçileceği düşünülen hükümet arasında politik bir rekabetten kaynaklı açık eğilimi ortaya çıkmaktadır. Seçimi kaybedeceğini düşünen hükümet kendisinden sonra gelecek olan hükümetin ellerini bağlama amacıyla hareket etmeye başlar. İkinci durum ise daha farklıdır. Rasyonel seçmen politik kararların farkındadır fakat hükümet ile seçmen arasında oluşan eksik bilgidен kaynaklı olarak ekonomik sonuçları tam olarak anlayamazlar. Bu sebeplerle seçimler ne kadar sık yapılırsa açık eğilimindeki artışın dolayısıyla mali dengelerdeki bozulmanın o derece artacağı düşünülmektedir.

1.1.1.1.1.1. Ellerini Bağla

Ellerini bağla ya da politik rekabet olarak adlandırabileceğimiz bu yaklaşım iki siyasi parti arasındaki rekabetle ilgilidir. Mevcut hükümetin gelecekte seçilmeme ihtimalinin artması, bu hükümetin borç stokunu artırarak gelecekteki hükümetin mali alanını daraltma çabasına dönüşebilir (Calmfors ve Wren-Lewis, 2011: 658). Bu yaklaşımda, borç, mevcut hükümet açısından bir sonraki hükümetin mali manevra yapmasını sınırlandıran bir değişken olarak alınmaktadır.

Persson ve Svensson (1989) bir sonraki dönemde seçilme olasılığı düşük olan hükümetlerin açık eğilimi göstererek borçlanma oranını artıracaklarını belirtmektedir. Daha sonraki dönem yüksek kamu harcaması taraftarı hükümet seçildiğinden mevcut bütçe açıkları ve borç yükü nedeniyle kendilerinden beklenen yüksek harcama düzeyini gösteremeyeceklerdir. Dolayısıyla geçmişteki hükümet göstermiş olduğu açık eğilimi ile mevcut hükümetin ellerini bağlamış olacaktır. Ellerini bağla yaklaşımında, mevcut hükümet ile gelecekte seçileceği düşünülen hükümet arasında kamu malı veya hizmeti sunumu noktasında anlaşmazlık vardır. Gelecekte kimin seçileceğinin belirsiz olması,

mevcut hükümetin kamu borçlarının artışından kaynaklı ileride ortaya çıkacak olan ek maliyetleri içselleştirmesini engeller. Bunun neticesinde kamu borcu için belirlenen, sosyal açıdan optimal olan borç stoğu seviyesinin de aşılması söz konusudur. Dolayısıyla politikadaki açık eğilimi seçmenlerin miyop olmasından ziyade ideolojik farklılıklardan kaynaklanır (Alesina ve Tabellini, 1990a: 404).

Bu argüman özellikle Amerika için geçerlilik gösterebilir. Amerika’da muhafazakâr hükümetler ülke yönetiminde devletin büyüklüğünü sınırlı tutmaktadırlar. Bu nedenle hükümette oldukları sürece kamu harcama düzeyini sınırlı tutarlar. Liberal hükümetler ise tam tersi bir davranış sergilerler. Persson ve Svensson (1989) iddiasında mevcut hükümetin muhafazakâr ve kamu harcamalarını düşük tutan hükümet olduklarını belirtir. Muhafazakâr hükümet seçimleri kaybetme olasılığı artığında bir sonraki dönem gelecek olan liberal hükümetin kamu harcamalarını artırmaya yönelik politikalar uygulayacaklarını bildikleri için, bütçe açıklarını artırmaya yönelik politika kararları almaya başlar. Bu şekilde yeni seçilen liberal hükümetin ellerini bağlamış olmaktadır¹.

Ellerini bağla yaklaşımında, Persson ve Svensson (1989) kamu harcamaları bileşiminden çok iki farklı görüşe sahip partiyi ele alırken, Alesina ve Tabellini (1990a: 412) farklı bir yaklaşım ile iki partinin görüşünden ziyade kamu harcamalarının bileşimi ile ilgili kaygıların olması durumunda açık eğiliminin ortaya çıkıp çıkmayacağını ele alır. Daha açık bir ifade ile farklı tercihlere sahip politika yapıcılarının dönüşümlü olarak görev yaptıkları bir ekonomik model kurar (Alesina ve Tabellini, 1990a: 403).

Ellerini bağlama politikalarının ana eksenine güvenlik ve savunmayı koyan bir siyasi parti ile politikalarının ana eksenine demokratik değerler ve sosyal refah artışını koyan bir siyasi partinin olduğu bir örnek üzerinden açıklanabilir. İki parti de farklı ideolojilere sahip seçmenlerin çıkarlarını temsil etmektedir. Partiler arzu edilen politikaları uygulamak adına görevde kalma çabası sarf ederler. Seçmenlerin kararsız kaldığı, bir sonraki seçim sonuçlarının belirsizliğinin artmaya başladığı bir durumda politikalarının ana eksenini güvenlik ve savunmanın oluşturduğu mevcut hükümet savunma harcamalarını artıracak şekilde borçlanma yoluna başvurarak gelecekte seçilmesi muhtemel olan sosyal refah artışını politikalarının ana eksenine alan partinin mali alanını daraltmaktadır. Böylelikle rakiplerinin harcama tercihlerini beğenmeyen mevcut hükümet, gelecekteki hükümetin ellerini bağlamaktadır (Alesina ve Perotti, 1995: 17).

Bu modelin üç çıkarımı vardır. İlk olarak farklı tercihlere sahip partiler, farklı kamu malları veya kamu hizmetlerine yönelik harcama yaparlar. İkinci olarak, hükümetlerin yeniden seçilme

¹ Bu yaklaşım ters şekilde düşünüldüğünde işlerliğini yitirmektedir. Liberal bir hükümet seçimi kaybedeceğini düşündüğünde açık eğilimi içerisinde olmayacaktır. Sadece muhafazakâr bir hükümet seçimi kaybedeceğini anladığı zaman bu eğilimi gösterebilir. Artı olarak kurulan modelde her zaman bir sonraki hükümet bütçeyi denk hale getirme tutumu içinde olacağı için, uzun vadede bir açık eğilimi değil döngüsel bir bütçe dengliği sağlanmış olacaktır (Bluth, 2016: 70).

olasılığı azaldıkça bütçe açıkları artar. Üçüncü olarak partiler arasında politik kutuplaşma derecesi artıkça açık eğilimi artış gösterir. Çünkü politik kutuplaşma derecesi artıkça mevcut hükümet tercihleri ile gelecekte yerine geçecek olan hükümetin tercihleri arasındaki fark artar (Eslava, 2006: 13) ve dolayısıyla ellerini bağlama yaklaşımı belirginleşir.

1.1.1.1.2. Eksik Bilgi- Mali Aldanma

Keynesyen politikalara büyük bir eleştiri olarak ortaya çıkan Kamu Tercihi teorisi uzun vadeli bütçe açıklarının temel sebebi olarak uygulanan Keynesyen politikaları gösterir. Teoriye göre, Keynesyen politikaları benimseyen hükümetler ekonominin daralma dönemlerinde genişletici maliye politikası uygulamakla birlikte, ekonominin genişleme dönemlerinde Keynesyen politikalara uygun hareket etmezler. Bu nedenle de uzun dönemde bütçe dengeye gelmemektedir. Ancak bu durum seçmenler tarafından cezalandırılmamaktadır. Çünkü seçmenler mali aldanma halindedir (Buchanan ve Wagner, 1977).

Bu teoriye göre açık eğiliminin en önemli sebebi mali aldanmadır. Aldanma fikri seçmenlerin bütçeleme sürecini anlamaması ya da hata yaptıklarını ifade etmenin ötesine geçmektedir. Hata ve aldanma konusunda önemli bir fark vardır. Mali aldanma seçmenlerin yapmış oldukları hatalarda sistematik olduklarını gösterir. Sürekli bu eğilim içerisindedirler. Bu durumu kabul ettiğimizde açıklayamayacağımız sorular vardır: Niçin bütçe açıkları birçok ülkede 1970’li yılların başından itibaren ortaya çıkmaya başladı? Mali aldanma neden bu tarihten önce değil de 1970’li yıllarda sorun olmaya başladı? Bazı ülkelerdeki seçmenler diğer ülkelerdeki seçmenlerden daha mı fazla aldanıyor? (Alesina ve Perotti, 1995: 13). Mali aldanma diğer yandan seçmenlerin politikacılar tarafından sürekli kandırıldığını da ifade eder. Her seçim döneminde seçmenler geçmiş deneyimlerinden ders çıkarmazlar ve meydana gelen genişlemeden sonra daralmanın geleceğini öğrenmezler. Bu durum aslında seçmenleri sürekli olarak görevdeki kişiyi desteklemeye yönlendirir (Eslava, 2011: 647).

Kamuoyu genellikle ekonomi hakkında yeterince bilgi sahibi olmadığından maliye politikası alanında bu durum seçmenlerin kamu harcamalarını tercih ederken maliyetleri olduğundan düşük tahmin etmeye yani mali aldanmaya itebilir. Politikacılar ihtiyatlı ekonomik politikaların gerekliliğine karar vermek için daha fazla bilgiye sahip iken, seçmenler politikacıların kendi çıkarları doğrultusunda hareket ettiklerine inanmazlarsa bu maliye politikasını destekleme konusunda daha az istekli olabilirler (Parlevliet vd., 2023: 201). Buchanan ve Wagner (1977) bu durumu, fırsatçı politikacıların yeniden seçilebilmek adına kamu harcamalarını artırdıkları ve vergi gelirlerini azalttıkları şeklinde ifade etmektedir. Seçmenler bu politikaların dönemler arası bütçe kısıtını anlayamadıklarından seçmenler bu nedenle hükümet davranışlarına karşı “mali aldanma” içindedirler.

Bütçe açıklarının fırsatçı davranışlardan kaynaklanabilmesi için üç unsur gereklidir. İlk olarak, fırsatçı politikacılar kendileri veya partileri için oy toplamak amacıyla ekonomiyi yönlendirmeye istekli olmalıdır. İkinci olarak seçmenler kamu harcamalarındaki artışa değer vermelidir. Son olarak seçmenlerin hatalarında tutarlı oldukları varsayımı geçerli olmalı ve mali aldanma içerisinde olmalıdırlar (Eslava, 2006: 7).

Mali aldanma ile yakından ilgili bir argüman Nordhaus (1975) tarafından ileri sürülmüştür. Politik Konjonktürel Döngüler (Political Business Cycles) olarak adlandırılan bu argüman, seçim zamanlarında fırsatçı politikacıların makroekonomik çıktıyı olumlu gösterme çabasında olduğunu ileri sürer. Politik konjonktürel döngüler argümanının ana fikri seçim dönemlerinde politikacıların genişletici politikalar izlemesi ve seçimden sonra durumun tersine dönmesidir. Politik konjonktürel döngüler, enflasyon ile işsizlik arasındaki değiş tokuştan kaynaklanmaktadır. Seçimler öncesi dönemde fiili enflasyon beklenen enflasyondan yüksektir. Üretim artar ve işsizlik azalır. Seçim sonrası dönemde ise fiili enflasyon beklenenden daha düşüktür. Üretim azalır ve işsizlik de artış gösterir (Dubois, 2016: 239).

Nordhaus'un makalesi yayınlandığı yılda Sargent ve Wallace (1975) rasyonel beklentiler teorisini ortaya koyduğu makale yayınlamıştır. Rasyonel beklentiler teorisi, politik konjonktürel döngüler teorisi için önemlidir. Çünkü politik konjonktürel döngüler teorisinde seçmenler mali aldanma içerisindeyler. Dolayısıyla seçmenlerin rasyonel davrandıkları bir durumda fırsatçı politikacı davranışları etkinliğini yitirecek ve politik konjonktürel döngüler ortadan kalkacaktır. Ancak uygulamada politik konjonktürel döngülerin ortadan kalktığı söylenemez. Seçim yıllarında hükümetler verimli bir dönem geçirdiklerine dair seçmenleri ikna etmeye çalışmaktadırlar.

Fırsatçı politik davranışlarda dikkat edilmesi gereken durum politikacıların davranışları değil, aksine seçmenlerin bu davranışlardan etkilenerek karar veriyor olmasıdır. Oysaki, seçmenleri rasyonel olarak kabul ettiğimizde, fırsatçı davranışların cezalandırılması ve seçmenlerin iyimserlik aşıl原因 bu havaya inanmaması gerekir (Rogoff, 1990: 21). Rogoff ve Sibert (1988) ve Rogoff (1990)'ın bu probleme çözüm cevabı eksik bilgidir. Seçmenler rasyoneldir fakat hükümetin yetkinliği² hakkında tam bilgiye sahip değillerdir. Bu nedenle uygulanan politika sonuçlarını gecikmeli görürler. Hükümetler ise yetkin görünmek için genişletici maliye politikaları uygularken olumsuz sonuçları ise geçici olarak saklar (Dubois, 2016: 241).

Rogoff (1990)'ın ele aldığı bu yaklaşımla birlikte, literatürde, fırsatçı politik konjonktürel döngüler ve rasyonel fırsatçı politik konjonktürel döngüler³ olmak üzere fırsatçı davranışları

² Yetkinlik (competence) literatürde kamu mallarını ve transferlerini en az israf ile gerçekleştirebilme kapasitesi olarak ifade edilmektedir.

³ Rogoff (1990) makalesinde Politik Bütçe Döngüsü (Political Budget Cycles) kavramını kullanmıştır. Çalışmada da Politik Bütçe Döngüsü (PBC) olarak ifade edilmiştir.

açıklayan iki farklı yaklaşım ortaya çıkmıştır. İki yaklaşımdaki temel farklılıkların ilki fırsatçı yaklaşımda enflasyon ve işsizlik takası söz konusu iken, rasyonel fırsatçı yaklaşım bütçe dengesindeki genişlemeleri dikkate almaktadır. Diğer yandan fırsatçı yaklaşım seçmenlerin mali aldanma içinde olduğu, rasyonel fırsatçı yaklaşım ise rasyonel olduğu varsayımını ele almaktadır.

Politik bütçe döngüsü teorisi, bazı ülkelerde bütçe açıkları daha fazla iken bazı ülkelerde niçin daha az olduğunu açıklamada daha etkilidir. Teorinin geçerli olabilmesi için rasyonel seçmenlerin bütçe manipölasyonlarına uğramaları ve bütçenin tüm ayrıntılarını gözlemleyememeleri gerekir. Çünkü rasyonel seçmenler tüm bilgilere ulaşmış olsalardı, ellerindeki veri seti ve bilgi kümesini doğru okuyacaklarından görevdeki kişilerin (*politikacıların ve bürokratların*) yetkinliği konusunda doğru bir sonuç çıkarırlar (Eslava, 2011: 648). Hem fırsatçı politik konjonktürel döngüler teorisi hem de rasyonel fırsatçı politik konjonktürel döngüler teorilerinin hipotezleri politik konjonktürel döngünün var olduğuna dayalıdır. Fakat sonuçlar her ne kadar aynı olsa da açıklamalar değişir. Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde politik bütçe döngüsünün varlığına dair kanıtlar vardır. Gelişmekte olan ülkelerde döngülerin daha güçlü olduğu sonuçları yaygındır. Bunun en önemli sebebi gelişmiş ülkelerde kurumsal kısıtlamaların, kamu yetkililerine özel kazanç sağlamada çok az alan bırakması ve bilgili seçmenlerin maliye politikaları manipölasyonlarına daha az duyarlı olmasıdır (Shi ve Svensson, 2002: 12; Shi ve Svensson, 2006: 1386). Bu çalışmalardan iki çıkarım ortaya çıkar. Bütçe açıkları mali şeffaflığın daha az olduğu ülkelerde daha büyük olacaktır. Seçim dönemlerinde mali sonuçlar seçmenler tarafından şeffaf bir şekilde gözlemlenemediğinde yüksek bütçe açıkları ortaya çıkacaktır (Eslava, 2011: 648).

1.1.1.1.2. Ortak Havuz Problemi

Kamu ekonomisinde bir kaynağın herkes tarafından kullanıma açık olduğu için aşırı kullanımından kaynaklı ortaya çıkan problem *ortakların trajedisi* ile ifade edilmektedir. En bilindik örnek ile ele alırsak bir gölde balık tutmak serbest olduğunda herkes bu alanda balık tutmaya çalışacağı için tüketiminden kimse mahrum edilememekle birlikte, rekabetin olması nedeniyle aşırı kullanımdan kaynaklanan yok olma söz konusu olmaktadır. Bu mal zarar görmektedir. Ortak mallar sorunu benzer şekilde mali disiplinsizliğin açıklanmasında bütçeleme sürecini ele alan bir yaklaşımla ortak havuz problemi olarak da adlandırılmaktadır (Bluth, 2016: 75).

Ortak havuz probleminde belirli bir tür kamu harcamasının finansmanı sıklıkla farklı çıkar grupları arasında paylaşılır. Bu nedenle, her çıkar grubu birbirlerinin katkılarından bedava yararlanma eğilimindedir. Bu, aşırı harcamaya yönelik bir eğilim yaratır (De Haan vd., 2013: 425). Politikacılar (veya siyasi partiler), kendi seçmenlerine daha fazla kamu hizmeti sağlayan harcamalardaki artışları destekler. Bu harcamalar genel vergilerle finanse edileceğinden, o partinin seçmenleri toplam maliyetlerin yalnızca bir kısmını ödedikleri için açık eğilimine yol açar (Velasco, 2000: 118-119).

Şöyle ki, bazı kamu projeleri veya vergi indirimleri belli (küçük, sınırlı) grupların lehine olabilir. Bu gruplar şimdi ve gelecekte tüm bütçe maliyetlerini yeterince dikkate almadan bu projeler ve indirimler için lobicilik faaliyetleri yürütürler. Bu tür harcama ve indirimler bir gruba fayda sağlarken, bu harcamaların maliyetleri tüm topluma (vatandaşlara) yansır. Her bir grup kendi faydasını artırma çabasına girdiğinde, bu hizmetlerden faydalanamayanların maliyetleri de o derece artar. Artan lobicilik faaliyetleri hükümetler üstündeki harcama baskısını ve bütçe açıklarını artırır (Calmfors ve Wren-Lewis, 2011: 658; Eslava, 2011: 656).

Ortak havuz problemini açıklarken, Weingast vd. (1981) coğrafi temelli bir çıkar çatışmasını analiz eder. Bu analizin temel argümanı farklı bölgelerde yer alan fakat merkezi bir bütçeden kaynak sağlayan karar vericilerin kendi bölgelerine sağladıkları kamu hizmetinin faydasını, ortaya çıkacak olan vergi maliyetlerinden daha yüksek olarak görmesi üzerine kuruludur. Bu durumu şu örnekle açıklamak mümkündür. Türkiye’de bulunan 81 ilin her biri için merkezi bütçe gelirlerinden kaynakların sağlandığı bir harcama yetkilisi atanmış olsun. Her bir yetkilinin kendi bölgesi için yapacağı harcama toplam bütçede eşit yük oluşturacakken, bu bölgelerin ödeyecekleri vergi maliyeti 1/81 olacaktır. Böyle bir durumda ortaya çıkan toplam sosyal maliyet bölgelerde yer alan harcama yetkilileri tarafından içselleştirilememektedir. Ancak harcama yetkisi daha az kişiye verilir ya da bölgeler daha geniş olarak ifade edilmeye başlanırsa bu eğilim azalır.

Bu açıklamalar, *ortak havuz probleminin* yaşanmasında başlıca iki sebep bulunduğunu ortaya koymaktadır. İlki farklı çıkar gruplarının tercihlerinin heterojen olması, ikinci ise politika yapıcılarının ortaya çıkacak olan maliyetleri yeterince içselleştirmemesidir. Heterojen tercihlere sahip olan çıkar gruplarının isteklerini karşılama konusunda harcama yetkisi bulunan bakanların istahlı davrandıkları ve bu davranışın altında yatan sebebin toplam sosyal maliyetleri içselleştirmemelerinden kaynaklandığı söylenebilir (Von Hagen ve Harden: 1995). Dolayısıyla bu teori çerçevesinde herhangi bir hükümette harcama yetkisi olan bakanlık sayısı artıkça, ya da daha genel bir ifade ile bütçe sürecine dahil edilen siyasi aktör sayısı artıkça, beraberinde çıkar grupları sayısı da artacak ve ortak havuz problemi yaşanacaktır. Bu nedenle açık eğiliminin koalisyon hükümetlerinin kurulduğu (daha fazla parçalanmış) ülkelerde, daha fazla çıkar çatışmaları olduğu ve açık eğiliminin daha güçlü bir şekilde ortaya çıktığı söylenmektedir (Badinger ve Reuter, 2017a: 154; Von Hagen, 1992: 53).

Daha fazla partinin bir arada olduğu koalisyon hükümetleri yönetiminde daha yüksek düzeyde kamu borcu söz konusu da olmaktadır (Roubini ve Sachs, 1989). Koalisyon hükümetlerinde açık eğiliminin daha güçlü olacağı beklentisi hükümetin parçalanmışlık (farklı siyasi partiler, farklı temsiliyetler) derecesinden kaynaklanmaktadır. Hükümetlerin daha parçalı olduğu ve daha fazla karar vericinin devreye girdiği bir yapıyı ifade eden koalisyon hükümetleri toplumsal maliyetleri içselleştirme problemi yaşamaktadırlar. Ancak bu durum tek parti hükümetlerinin görevde olduğu ülkelerde açık eğiliminin olmayacağı anlamına gelmemektedir. Özellikle tek partili hükümetlerin

görevde olduğu ülkelerde parti içi rekabet varsa açık eğilimi artış gösterebilmektedir. Aksi bir ifade ile partiler arası rekabetin olmadığı (parti görüşlerinin birbirine yakın olduğu) koalisyon hükümetlerinde açık eğilimi daha az olabileceği belirtilmektedir (Hallerberg vd., 2007: 338).

1.1.1.1.3. Politik Kurumların Tasarımı

Politik kurumların açık eğilimine nasıl etkide bulunacağına dair gelişmekte olan bir literatür bulunmaktadır. Literatür açık eğiliminin kökenleri hakkında farklı bir açıklama yapmamakla birlikte, siyasi yapıların açık eğilimine nasıl etkide bulunacağını açıklamaya çalışmıştır. Örneğin parlamenter sistem ile başkanlık sisteminin bu eğilime ne yönde bir katkı yapacağı, seçim sistemlerinin çoğunlukçu ya da oransal temsil olmasının bu eğilimi nasıl etkileyeceği, hükümetlerin görevde kalma süresinin yine bu eğilime etkisi olup olmadığı incelenmiştir.

Parlamenter sistemlerin başkanlık sistemlerine göre koalisyon hükümetlerinin kurulmasına ve bu hükümetlerin daha büyük bütçe açıkları ile doğru orantılı bir ilişkisi olduğuna dair kanıtlar bulunmaktadır (Persson ve Tabellini, 2004). Buna karşılık başkanlık sistemlerinde de açık eğilimini devam ettiren durumların var olduğu tartışılmaktadır. Başkanlık sistemlerinde hükümetlerin ve diğer partiler arasındaki fikir ayrılıklarının (kutuplaşmanın) derecesi açık eğiliminin ortaya çıkmasında bir etken olarak görülmektedir. Parlamenter sistemlerde ise parçalanmışlık derecesinin doğrudan kamu harcamalarını artırdığı ve kutuplaşmanın ayrıca bir etken olarak ortaya çıkmadığı belirtilmektedir (Eslava ve Nupia, 2017: 389). Diğer yandan bu sistemler seçim kuralları ile de yakından ilgilidir. Nispi temsil veya oransal temsil seçim sistemleri çok partili hükümetlerin kurulmasında etkili olurken, çoğunluk seçim sistemleri tek partili hükümetlerin kurulmasında etkili olmaktadır. (Alesina ve Perotti, 1995: 27). Çoğunlukçu seçim sistemleri, oransal temsil sistemlerine göre daha az kamu harcamasına sebep olmaktadır (Persson ve Tabellini, 2004: 42).

İlave olarak, daha uzun süre görevde kalan hükümetler daha düşük açık eğilimi gösterirler. Bir hükümetten diğerine sık sık değişiklik olan ülkelerde, mevcut hükümet sürekli seçim belirsizliği ile karşı karşıya kalır. Bu durum ek borçlanma maliyetlerini görevdeki hükümetin içselleştirmesini zorlaştırır. Bu nedenle hükümetler arası değişimin sık yaşandığı ülkelerde kamu açıkları yüksek olur (Woo, 2003: 395). Koalisyon hükümetleri daha kısa süreli görevde kalırken tek parti hükümetleri daha uzun süre görevde kalmaktadır. Yukarıda yazılanlara benzer şekilde koalisyon hükümetleri tek partili hükümetlerden daha fazla süre görevde kaldığı için, tek partili hükümetlerde daha az bütçe açıkları beklenmektedir (Alesina ve Perotti, 1995: 27).

1.1.1.2. Kamu Politikalarının Yayılma Hipotezi

Kamu politikalarının yayılmasına dair argümanlar uzun yıllardır sosyoloji biliminin üzerinde çalıştığı konulardan birisidir. Bu hususu çalışan teorisyenler belirli politikaların belirli ülkelere belirli

zamanlarda yayılmasının sebebini açıklamaya çalışır. Politika yayılması bir ülkedeki yenilikçi politikaların diğer ülkelere yayılmasını ifade eden, bu yayılmaya ülke içi siyasi faktörlerin veya dış baskıların sebep olabileceği süreci ifade eder (Shipan ve Volden, 2008: 841). Ülkeler arasında politika değişimlerinin ne zaman gerçekleştiğinden yola çıkarak bu değişimin sebeplerini araştıran hipotezler üretir ve bunları sınar. Dolayısıyla yayılma teorisyenleri bir ülkedeki politika değişimlerinin diğer ülkelerdeki değişimlerden kaynaklandığı görüşüne odaklı hipotezler kurarken, geleneksel görüş ülke içi dinamiklerden kaynaklı politika değişimlerine odaklı araştırmalara yönelir (Dobbin vd., 2007: 450). Örneğin, bugün, mali kural politikaları yüzden fazla ülke tarafından uygulanmaktadır ve her geçen gün bu politikaları benimseyen ülke sayısı da artmaktadır. Geleneksel yaklaşım bu geçişlerin sebeplerini açık yanlılığı ve ortak havuz problemlerine dayalı hipotezlerle sınarken, yayılma teorisyenleri bu geçişleri Avrupa Birliği (AB) kapsamında birlik üyeliği durumuna göre, mevcut yüzyılda devletlerin liberalleşen politikalarına göre farklı hipotezlerle test ederler. Bu nedenle mali kural politikalarına geçişi içsel dinamiklerle açıklanamayan bir ülke için yayılma teorisinin varlığı önemli bir tamamlayıcı unsur olmaktadır.

Politikalarının yayılma argümanını ele alan literatür, kamu politikalarının farklı ülkelerde uygulanmasını dört yayılma mekanizmasına odaklanarak açıklamaktadır: *ekonomik rekabet, zorlama, öğrenme, taklit etme* (Shipan ve Volden, 2008; Dobbin vd., 2007). Bir ülke başka bir ülkeden ya da diğer dışsal faktörlerden etkilense bile bu yayılımın nasıl gerçekleştiği normatif açıdan önem arz etmektedir. Çünkü, bir ülkede etkili politikalar hakkında öğrenmeye dayalı politika benimsenmesi olumlu sonuçlara yol açabilirken, rekabetten kaynaklanan olumsuz dışsallıklar kötü sonuçlar üretebilir. Diğer hükümetleri sadece politikalarını kopyalayarak taklit etmek, uygun olmayan politika seçimlerine neden olabilir ve diğer hükümetlerin zorlamasına dayalı politika seçimlerinin optimal olması pek olası değildir (Shipan ve Volden, 2008: 840).

Politika yapıcılar, başka ülkelerde uygulanan ve başarılı olduğu kanıtlanan politikaları kendi ülkeleri için çözüm üretmek amacıyla uygulayabilirler. Öğrenme mekanizmasının geçerli olabilmesi için politikanın başka bir ülkede uygulanmış olması ve başarılı olup olmadığının kanıtlanmış olması gerekmektedir. Çünkü politika yapıcılar henüz denenmemiş bir politikayı öğrenemezler. Taklit mekanizması hem öğrenme ile çok yakın hem de bir o kadar uzak bir mekanizmadır. Taklit, bir başkasına benzemek için onun eylemlerini kopyalamak demektir. Politika yapıcılar öğrenirken politikanın kendisine odaklanırlar. Politikanın nasıl uygulandığına, etkili olup olmadığına, çıktılarının ne olduğuna odaklanırken buna karşılık taklit diğer devlete odaklanır. Bu devlet ne yaptı ve biz nasıl aynısını yapabiliriz soruları üzerinde durur. Dolayısıyla öğrenme eyleme, taklit ise özneye odaklanır (Shipan ve Volden, 2008: 842-843). Birden fazla devlet tarafından benimsenen benzer politikalar hem öğrenme hem de taklit etme mekanizmasını destekleyebilir. Oysa bu mekanizmalardan birisinin olumlu diğerinin ise olumsuz çıktılarına neden olduğu literatür tarafından genel kabul görmüştür. Bu yüzden, bu iki mekanizmayı uygulamada birbirinden ayırt etmek için iki destek noktası sunulabilir. İlki taklit etme mekanizmasında politika sonucunu değerlendirmek için

zamana gerek olmadığından politikanın yayılma hızı nispeten daha hızlıdır. İkinci olarak taklit etme mekanizmasında daha az gelişmiş devletler daha çok gelişmiş devletlerle benzer politikaları uygular (Doray-Demers, 2017: 62).

AB ülkelerinin neredeyse tamamı tarafından benimsenen mali kuralların öğrenme mekanizması ile yayılmadığına dair kanıtlar söz konusudur. Şöyle ki, literatür dikkate alındığında mali kuralların etkin maliye politikaları olup olmadığına dair fikir birliği sağlanabilmiş değildir. Bu nedenle bu politikaların başarısına dair tartışmaların devam etmesi öğrenme mekanizmasının geçerli olmamasının sebepleri arasında sayılabilir (Debrun vd., 2008: 326). Benzer şekilde AB'ye üye olan ülkelerde mali kuralların yayılımının taklit etme mekanizması ile gerçekleşip gerçekleşmediği de test edilmiştir. Fransa, İngiltere ve Almanya'nın lider ülke olarak dikkate alındığı çalışmada mali kuralın benimsenmesinde taklit mekanizmasının işlemediği sonucuna ulaşılmıştır (Doray-Demers, 2017: 163).

Zorlama, hükümetler, uluslararası kuruluşlar ve hükümet dışı aktörler tarafından fiziksel güç, ekonomik maliyet ve faydaların manipülasyonu ve hatta bilgi veya uzmanlığın tekelleştirilmesi yoluyla uygulanabilir (Dobbin vd., 2007: 454). Zorlama, zorlayıcı ajanın gücünü kullanma yeteneğine güçlü bir şekilde bağlıdır. Gücü kullanmanın iki yolu, mali kuralların yayılmasını açıklayabilir: koşulluluk yoluyla zorlama ve ödül yoluyla zorlama. 2010 yılından sonra AB'ye katılmayı planlayan ülkeler ortalama olarak daha güçlü mali kuralları benimsemişlerdir. Diğer yandan bu birlik içinde yer alıp mali destek talep eden ülkeler daha güçlü mali kural benimsemeye zorlanmışlardır. Bir hükümetin mali durumunun diğer tüm üyeleri etkileyebileceği bir para birliği içinde, hükümetlere mali duruşlarını iyileştirmeleri ve serbest dolaşımdan kaçınmaları için en azından bir miktar baskı uygulanması şaşırtıcı değildir (Doray-Demers ve Foucault, 2017: 867).

Ekonomik rekabet ise genellikle öğrenme ile bağlantılı olarak ortaya çıkar ve bu iki mekanizma, en azından dolaylı olarak politika yayılmasını açıklayan en yaygın süreçler olarak görülür. Öğrenme genel olarak coğrafi sınırlarının yakın olup olmadığına bakılmaksızın ülkeler arasında gerçekleşirken, ekonomik rekabet daha çok ülke sınırlarının yakınlığı ile alakalıdır. Ekonomik rekabetin yayılması öncü bir ülkenin uyguladığı politikalarla ilgili değil, daha çok rakip ülke olarak görülen ülkelerin uyguladıkları politikalarla ilgilidir (Shipan ve Volden, 2008: 842; Dobbin vd., 2007: 458). Örneğin bir ülke sermaye çekmek ve ihracat pazarları için rekabet ettiğinde, rakipleri de bunu yaptığında, hükümetler küresel yatırımları çekmek ve ihracatı rekabetçi tutmak için piyasa dostu politikalar uygulamak zorunda kalırlar. Kamu politikalarının yayılımını ele alan ekonomik rekabet mekanizması mali kurallar için de geçerli değildir. Çünkü bu mekanizmanın geçerli olabilmesi için bir ülkede uygulanan mali kural politikalarının doğrudan rakip ülkeler karşısında avantaj sağlaması gerekir (Doray-Demers, 2017: 9).

1.1.2. Mali Yönetişim Tanımı ve Kapsamı

1980’li yıllarda artan bütçe açıkları ve yüksek kamu borç seviyesi birçok gelişmiş ve gelişmekte olan ülke için göze çarpan bir husustur. Küresel kriz sonrasında ise hem banka ve şirket kurtarmalarının getirdiği maliyetler hem de ekonomik faaliyetlerin zayıfladığı ortamda iç talebi desteklemek için uygulanan genişletici politikalar bütçe açıklarını arttırmıştır. Bu durum mali sürdürülebilirliğe ilişkin şüpheleri artırmanın yanında finansman maliyetini de oldukça yüksek seviyelere çıkarmıştır. Bunun nedeni ise, yetersiz mali disiplin ve mali yönetimdeki zayıflıktır (Debrun vd., 2009: 44; Kaplanoglou ve Rapanos, 2011: 1; Karakurt, 2016: 187).

Hem mali disiplini tesis etme hem de yönetimdeki zayıflıkları gidermek için bütçe gelirlerinde istikrarı sağlama ve kamu harcamalarını rasyonelleştirme çabaları yanında maliye politikasının koordinasyonu da önemli bir gereklilik halini almıştır. Bu ise mali yönetim kavramını ön plana çıkarmıştır (Karakurt, 2016: 187). Nitekim, yukarıda bahsettiğimiz teorik literatür özünde politika yapıcılarının daha az özgür olmasına dayalı uygulamalar geliştirilmesine katkı sağlamaktadır. Bu teorik temeller mali kuralların, mali şeffaflığın, mali denetimin ve uzun vadeli (planlı) maliye politikalarının oluşturulmasında etkili olmaktadır. Tüm bu unsurlar en genel şekli ile mali yönetim adı altında toplanmaktadır. Avrupa Birliği Konseyi’de (Council of the European Union) 2005 yılında mali disiplinin sağlanmasında ulusal mali kuralların ve mali kurumların önemine vurgu yapmıştır.

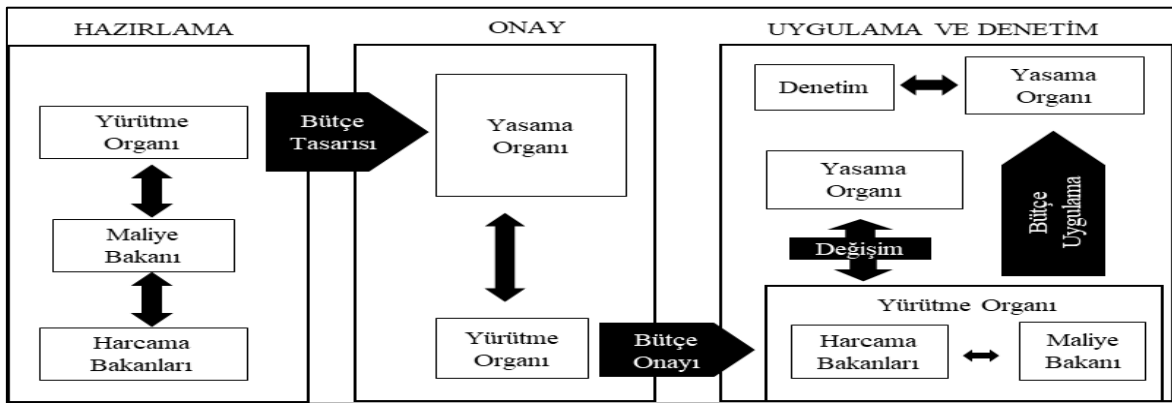
Politik ekonomi literatürü açık eğilimine çözüm olarak bütçesel kurumların yapısı ve kalitesi noktasında önemli çalışmalar içermektedir. Literatürde “bütçesel kurumlar” ve “mali yönetim” kavramlarının iç içe geçmiş kavramlar olduklarını belirtmekte fayda vardır.⁴ Birçok çalışma mali yönetime dair kendi odak noktaları paralelinde tanımlar sunmaktadırlar. Von Hagen (1992) en dar hali ile mali yönetimi bütçeleme sürecinde prosedürlerden dolayı ortaya çıkan merkezileşme olarak tanımlamaktadır. Alesina ve Perotti (1995) ve Eslava (2011) açık eğiliminden dolayı ortaya çıkan bütçe açıklarına çözüm olarak mali yönetim kavramını mali kurallar ve prosedürler çerçevesinde izah etmektedir. Gelişen literatürle birlikte mali yönetim kavramı da gelişmiş ve tanımı genişletilmiştir. En geniş hali ile mali yönetim kavramı bütçe politikasının hazırlanmasını, onaylanmasını, uygulanmasını, izlenmesini ve değerlendirilmesini etkileyen kurallar, düzenlemeler ve prosedürler olarak tanımlanabilir (European Commission [EC], 2023).

⁴ Bütçesel kurumlar kavramı genel olarak mali yönetim kavramıyla eş anlamlı olarak kullanılmaktadır (Dabla-Norris vd., 2010: 4). Von Hagen (1998) bütçesel kurumlar kavramını, Von Hagen (1992) çalışmasına atıf yapan Alesina vd., (1999) da benzer şekilde bütçesel kurumlar kavramını kullanmıştır. Hallerberg vd., (2009) bütçesel kurumlar kavramı yerine mali yönetim kavramına vurgu yapmışlardır. Ancak bu çalışmalar incelendiğinde hem farklı yazarların hem de farklı çalışmaların bu iki kavramı kullanırken benzer tanımlamalar yaptıkları dolayısıyla kavramları eş anlamlı olarak kullandıkları tespit edilmiştir. Bütçeleme süreci ile başlayan bu tanımlamalar bütçesel kurumlar olarak, bütçenin hazırlanması, onaylanması ve uygulanması aşamasındaki kurallar, düzenlemeler ve prosedürler olarak tanımlanmıştır. (Alesina vd., 1999: 256). Çalışma kapsamında son tanımlamalar dikkate alınarak mali yönetim kavramı kullanılmıştır.

Mali yönetim, ülkelerin sağlam mali pozisyonlar elde etmelerini sağlar ve orta ve uzun vadede yapısal reformları destekler. Ayrıca mali yönetim, politika yapıcılarının davranışlarından kaynaklanan açık eğilimini sınırlayan tüm unsurları kapsar (Giosi vd., 2014: 100). Mali yönetim, mali sürdürülebilirliği sağlamak amacıyla önemli işlevler yerine getirir. Kamu harcamalarının etkinliğini artırır ve kamu maliyesinin hesap verebilirliğini ve şeffaflığını geliştirir. Yani, iyi bir mali yönetim eksikliği, verimsiz harcamalara neden olabilir, mali açığı artırabilir, ekonomik kalkınmayı engelleyebilir (Kim vd., 2020: 2).

Dar çerçevede mali yönetim, bütçeleme süreciyle yakından ilgilidir (Bluth, 2016: 80). Bütçeleme süreci, bütçe taslağının harcama bakanları tarafından hazırlanması, bütçe kanun teklifinin parlamentoda onaylanması, yürütme tarafından uygulanması (Von Hagen, 1992: 30) ve denetim (Von Hagen ve Harden, 1995: 775) olmak üzere 4 aşamadan oluşur (Şekil 1). Von Hagen (1992) politik ekonomi perspektifinde bütçeleme sürecini siyasi çıkar gruplarının çelişkili hedefler üzerinde pazarlıklar yaptıkları ve hedeflerine ulaşmak için birbirlerini motive ettikleri bir mekanizma olarak açıklamaktadır. Çünkü bütçeleme sürecinin ilk aşamasında harcamacı bakanlıklar arasında çıkar çatışmasının ortaya çıkacağı, ikinci aşamada parlamento ile hükümet arasında pazarlıkların gerçekleştiğini ve uygulama aşamasında kurallar izin verdiği ölçüde bütçe üzerinde ek değişikliklerin ortaya çıkabileceğini belirtir (Von Hagen, 1992: 31).

Şekil 1: Bütçeleme Süreci



Kaynak: Dabla-Norris vd., 2010: 5.

Bütçeleme sürecinin merkezileşmesi mali performansı etkileyen önemli faktörlerden birisidir. Çünkü daha fazla harcama ve büyük bütçe açıkları verme eğilimi, özerk harcama kararları veren bireysel harcama gruplarının temsilcilerinin sayısı ile birlikte artar. Politika oluşturma gücüne sahip temsilci sayısı arttıkça, bütçe sürecinin parçalanması da artar (Hallerberg vd., 2007: 340). Bütçeleme sürecinde açık eğilimini azaltmak için iki temel kurumsal yaklaşım geliştirilmiştir. Bu yaklaşımlar delegasyon (yetki devri) ve sözleşme yaklaşımıdır (Von Hagen, 1992).

Delegasyon yaklaşımı, önemli stratejik yetkilerin, harcama departmanlarını yöneten bakanlara göre özel çıkarlara daha az bağlı olan ve bütçeyi kapsamlı bir şekilde değerlendirmeye daha yatkın olan bir karar vericiye devredilmesine dayanmaktadır. Avrupa hükümetlerinde bu genellikle maliye bakanıdır. Daha spesifik olarak, delegasyon yaklaşımı, ilk bütçe taslağının hazırlanması aşamasında maliye bakanına yürütmenin diğer üyeleri üzerinde güçlü gündem belirleme yetkileri verilmesini içermektedir. Bütçenin parlamentodaki onay aşamasında bu yaklaşım, maliye bakanının bütçe teklifini önemli değişikliklere karşı korumak için yürütmeye yasama üzerinde güçlü gündem belirleme yetkileri vermektedir. Bütçenin uygulama aşamasında ise, delegasyon yaklaşımı, maliye bakanına bütçenin uygulanmasında güçlü izleme kapasiteleri ve bütçe planından sapmaları düzeltme yetkisi verir (Hallerberg vd., 2007: 341).

Sözleşme yaklaşımı ise, bütçeleme sürecinin başlangıcında ilgili taraflar arasında bir anlaşmaya dayanmaktadır. Bu tür anlaşmalar, maliye politikası için orta vadeli bir yönlendirme sağlar ve belirli bütçe kalemleri için sayısal hedefler içerir. Mali hedeflerin bu sözleşmeye dayalı kurumsallaşması, mali kuralların unsurlarına benzer. Burada, kapsamlı bir bütçe görüşünü teşvik eden ve sürecin merkezileşmesine yol açan politika yapıcılar arasındaki pazarlıktır (Von Hagen ve Harden, 1995). Delegasyon altındaki rolünün aksine, bu durumda maliye bakanı mali sözleşmeyi izler ve uygular ancak bütçe taslağının hazırlanması aşamasında çok az yetkisi vardır. Parlamentodaki onay aşamasında, yasama organı, yürütmenin bütçe hedeflerine uyumunu ve bakanlıkların performansını izlemesini sağlayan güçlü bilgi haklarına sahiptir. Uygulama aşamasında, sözleşme yaklaşımı yetki devri yaklaşımına benzer. Maliye bakanına bütçenin uygulanmasına ilişkin güçlü izleme kapasiteleri ve bütçeden sapmaları düzeltme yetkisi verir (Hallerberg vd., 2007: 341)⁵.

Von Hagen (1992) delegasyon ve sözleşme yaklaşımını belirlemek için bir endeks geliştirmiştir. Bu endeks bütçeleme süreci ile ilgili birtakım sorulara verilen cevapların puanlanması ile oluşturulmuştur. Bu noktada oluşturulan endeks bütçesel prosedürleri kapsamaktadır ve bunun önemine vurgu yapmaktadır. Benzer bir çalışma Alesina vd., (1999) tarafından ortaya konulmuştur. Ancak bu çalışmada mali yönetim kavramının daha da genişletildiğini söylemek mümkündür. Öncelikle Alesina vd. (1999: 258) delegasyon ve sözleşme kavramlarından ziyade ‘hiyerarşi’ ve ‘kolej’⁶ kavramlarını kullanmıştır. Çünkü her ne kadar çalışmaların odak noktaları aynı olsa da

⁵ Her yaklaşım belirli bir hükümet türü için uygun olabilmektedir. Tek parti hükümetleri için yetki devri, koalisyon hükümetleri için sözleşme yaklaşımı mali performansı artırma konusunda uygun yaklaşımdır (Hallerberg ve Von Hagen, 1999). Peki tek partili iktidar ve koalisyon yönetimlerinden ziyade parti görüşleri birbirine yakın olan tek parti veya koalisyon hükümetleri ile partilerin sürekli rekabet halinde olduğu, dağınık koalisyon hükümetlerinin olduğu ülkelerde yetki devri yaklaşımı ve sözleşme yaklaşımının mali performansa ne yönde etki edecektir? Partiler arasında rekabetin olmadığı tek parti hükümeti ya da koalisyon hükümetlerinde yetki devri yaklaşımı, partiler arasında rekabet olduğu ve dağınık koalisyon hükümetlerinin olduğu ülkelerde ise sözleşme yaklaşımı mali performansı artırmaktadır (Hallerberg vd., 2007).

⁶ Kolej (Collegial) yaklaşımı temelinde eşit oranda yetkiye sahip olmayı ifade ederken, Hiyerarşi (Hierarchial) yaklaşımı yetkilendirmenin merkezileşmesini, daha az sayıda kişinin elinde bütçe yapma yetkisinin bulunmasını ifade etmektedir.

geliştirdikleri endeksler ve kullandıkları değişkenler farklılaşmıştır. Hiyerarşi yaklaşımı, bütçenin hazırlık aşamasında bütçe açıkları üzerinde sınırlandırmalar olmasını, yukarıdan aşağıya⁷ oylama prosedürlerini içermesini ve daha şeffaf bir yapıda olmasını içerir. Eğer bir bütçeleme sürecinde bu üç faktör yüksek puanlar alırsa daha hiyerarşik bir süreçten bahsedilir. Daha hiyerarşik prosedürler mali performansın artmasıyla yakından ilgilidir. Dolayısıyla bu noktada mali yönetim; bütçe dengesi üzerindeki sayısal hedefler (sayısal mali kurallar), yukarıdan aşağıya prosedürler (prosedürel kurallar) ve bütçe şeffaflığı için gerekli kurallar olmak üzere üç temel unsura dayandırılmaktadır (Alesina ve Perottili, 1996: 401).

Bu noktada en geniş ifade ile mali yönetişimin ele aldığı unsurlar, mali kuralları, bütçesel prosedürleri, mali şeffaflığı, orta vadeli mali planlamayı ve bağımsız mali kurumları kapsar. Literatürde bazı çalışmalar sadece mali kurallardan yola çıkarak mali yönetim kavramına vurgu yapmakta bazı çalışmalar ise mali kuralları, orta vadeli mali planları ve bağımsız mali kurumları ele almakta (Kim vd., 2020) ve bazıları prosedürel kurallara vurgu yapmaktadır (Dabla-Norris, 2010).

1.1.3. Mali Yönetişim Unsurları

Mali yönetişimin üç temel unsuru vardır. Bunlar mali kurallar, orta vadeli harcama çerçevesi ve bağımsız mali kurumlardır. Bu kavramlar her ne kadar ayrı ayrı değerlendirilseler de iç içe geçmiş, birbirini tamamlayan ve güçlendiren unsurlar olarak karşımıza çıkarlar. Mali kurallar (sayısal ve prosedürel), orta vadeli harcama çerçevesine yasal bağlayıcılık getirerek etkinliğini artırmaktadır. Orta vadeli harcama çerçevesi bağımsız mali kurumların sorumluluklarını artırabilir. Bağımsız mali kurumlar, mali kuralların uygulanması süresince önemli bir rol oynayabilirler. Mali kurallarda bağımsız mali kurumların bağımsızlıklarına ve siyasi baskılardan korunmalarına katkı sağlar. Ayrıca üç unsorda mali sürdürülebilirliği sağlamak adına politika yapıcıların aşırı takdir yetkisi kullanımını kısıtlamaya katkı sağlarlar (Kim vd., 2020: 2; Ayuso-i-Casals vd., 2009: 11). Mali yönetişimi geliştirme noktasında mali kuralların ve bağlayıcı mali hedeflerin belirlenmesi, prosedürel kuralların tasarımı, politika yapıcıların hesap verebilirliğini artırmak amacıyla mali şeffaflığın iyileştirilmesi ve bağımsız bir mali otorite oluşturarak radikal kurumsal reformu üstlenmek önemlidir (Hemming ve Kell, 2001: 435; Debrun vd., 2008, 303).

Bu çalışma kapsamında mali yönetişimin üç temel unsurundan bahsedileceği gibi dördüncü bir unsur olarak da literatürden de yararlanılarak mali şeffaflık ele alınmaktadır. Mali şeffaflık, hem tezin ana konularından biri olması hem teorik temellerinin varlığı hem de birçok çalışmada atfedilen önemden dolayı mali yönetişimin dördüncü unsuru olarak çalışma kapsamına eklenmiştir.

⁷ Yukarıdan aşağıya prosedürler “top-bottom” terimiyle ifade edilmektedir. Yukarıdan aşağıya prosedürler, bütçenin onaylanması aşamasında yasama organı karşısında hükümete güçlü imtiyazlar atfeden prosedürlerdir. Ayrıca bu tür prosedürler, bütçenin hükümet içi müzakerelerinde, bir bakana (normalde Hazine Bakanı veya Maliye Bakanı) güçlü gündem belirleme yetkileri veya harcama yapan bakanlar üzerinde veto yetkisi verirler (Alesina, 1999: 257).

1.1.3.1. Mali Kural

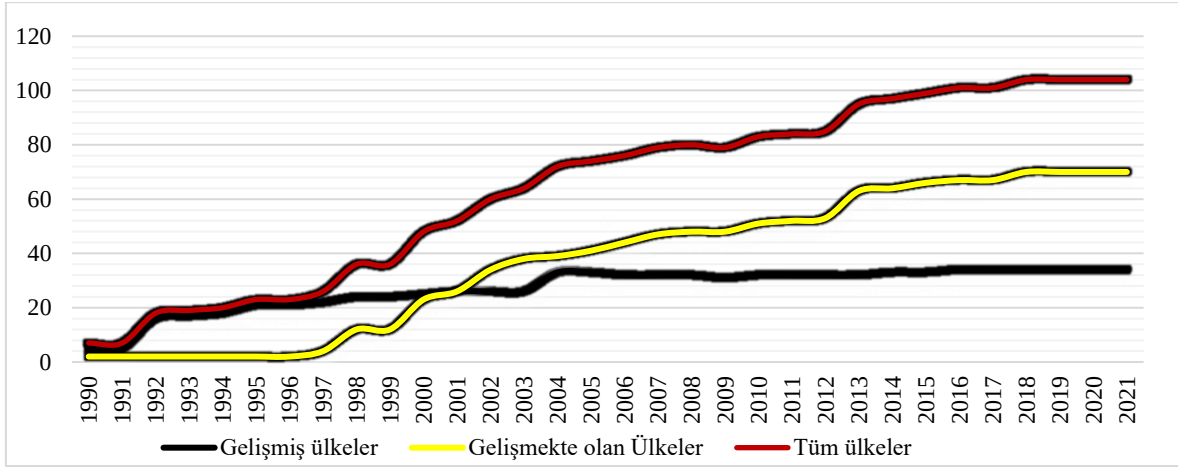
Mali kuralların temeli 150 yıl öncesine kadar gitmektedir. İlk olarak, federal devletlerdeki alt yönetimlerin bağımsız olarak altın kuralı kabul etmesiyle başlayan mali kural süreci, İkinci Dünya Savaşından sonra bazı sanayileşmiş ülkelerin merkezi ya da genel yönetim düzeyinde denk bütçe kuralını uygulamalarıyla devam etmiştir (Kopits, 2001; Günaydın ve Eser, 2009). 1970’li ve 1980’li yıllarda ise gelişmekte olan ülkeler başta olmak üzere birçok ülkede görülen bütçe açıkları, yüksek kamu borç seviyesi, ekonomik krizler ve yetersiz mali disiplin nedeniyle mali kurallara ilgi devam etmiştir. 1990’lı ve 2000’li yıllarda ise makroekonomik istikrarı ve mali sürdürülebilirliği mali kurallarla sağlamaya çalışmışlardır (Şengönül ve Songur, 2010; Karakurt ve Akdemir, 2010; Demir ve İnan, 2011; Karakurt, 2016).

1.1.3.1.1. Mali Kuralların Gelişimi

Mali disiplinin erdeminden iki bin yıldan uzun bir süredir bahsedilmektedir. Bununla birlikte, zaman zaman mali disiplinden uzaklaşmalar politik olarak haklı çıkarılmış ve analitik saygınlık kazanmıştır. Bu durumun en önemli örneği Büyük Buhran’dan sonra uygulanan Keynesyen politikalar gösterilebilir. Fakat pek çok gelişmiş ekonomide ihtiyatlı maliye politikaları genel olarak tarafsız kalmak veya konjonktürel etkiyi dengelemek yerine, gelir kapasitesini aşan hükümet harcamalarında neredeyse sürekli bir artışa yol açmıştır. 1980’lerden başlayarak, bütçe açıklarında ve kamu borçluluğundaki artış giderek artmıştır. Bu durum teorik tartışmalar neticesinde giderek kurallara dayalı maliye politikası uygulamalarına geçişi hızlandırmıştır (Kopits, 2001: 60).

Mali kuralların tarihsel gelişimini üç dalgada açıklayabiliriz. Geçmişten günümüze uzun bir yelpazede ortaya çıkan ilk mali kurallar kanunlar tarafından desteklenmiyorlardı (Debrun vd., 2008: 305). İlk dalgada, bazı federal sistemlerdeki uluslararası hükümetler, özerk bir şekilde altın kuralı benimsemişlerdir. Bu kurallar federal sistemlerle yönetilen ülkelerde federeler tarafından mali disiplini sağlamak amaçlı kabul edilmişlerdir. İkinci dalgada, II. Dünya Savaşı’ndan sonra, birkaç sanayi ülkesi (Almanya, İtalya, Japonya, Hollanda), para reformunu takiben istikrar programlarını destekleyen denk bütçe kuralları getirmiştir. Tüm bu kurallar altında, uyumluluğu baltalayabilecek yaratıcı muhasebe ve diğer şeffaf olmayan uygulamalar için hatırı sayılır bir açık alan kalmıştır (Kopits, 2001: 61). Üçüncü dalga ise Yeni Zelanda’nın 1994 Mali Sorumluluk Yasası ile başlamıştır. Mali kurallar geniş çaplı olarak 1990’lı yılların başlarında çoğu endüstrileşmiş devlet tarafından 1970 ve 1980’li yıllarda artan borç yükünü azaltmak için uygulanmıştır (Debrun vd., 2008: 305). Önceki dalgalardan aksine bu kuralların ortak paydası zamanında ve düzenli raporlama gereklilikleri ve orta vadeli bir makro bütçe çerçevesinden oluşan az çok katı şeffaflık standartlarıyla desteklenmesiydi (Kopits, 2001: 62).

Grafik 1: 1990-2021 Döneminde Mali Kural Uygulayan Gelişmiş ve Gelişmekte olan Ülkeler



Kaynak: International Monetary Fund (IMF), Fiscal Rule Database, 2022.

Grafik 1’de 30 yıllık süreçte mali kural uygulamalarına başvuran ülkelerin hızla artış gösterdiği görülmektedir. 2021 yılı sonu itibariyle mali kural uygulayan ülke sayısı 104’e ulaşmıştır. 2015 yılında açıklanan mali kural veri setinde, mali kural uygulayan ülke sayısı 93, 1990 yılında ise 7’dir. 1990 yılında uygulanmaya başlayan mali kurallar özellikle gelişmiş ülkeler tarafından benimsenmiştir. 2000 yılından sonra ise gelişmekte olan ülkelerde hızla artan şekilde mali kural uygulamalarına gidilmiştir. 2021 yılı itibariyle mali kural uygulayan gelişmekte olan ülke sayısı gelişmiş ülkelerin iki katına çıkmıştır. 1990’ların başındaki büyük artış, Avrupa Ekonomik ve Parasal Birliği’ne katılım için borç ve bütçe açığı kriterlerini belirleyen 1992 Maastricht Antlaşması’nın imzalanmasını yansıtmaktadır. 2000’li yılların başındaki artış ise gelişmekte olan piyasalarda ulusal kuralların, düşük gelirli ülkelerde ise uluslararası kuralların benimsenmesinden kaynaklanmıştır. Gelişmekte olan piyasalardaki ulusal kurallar genellikle bir krizin ardından mali ayarlamalar yapmayı taahhüt etmek, reformlardan elde edilen kazanımları saklamak veya değişken doğal kaynak fiyatları nedeniyle döngüsel harcamalardan kaçınmak için kabul edilmiştir.

Yukarıdaki açıklamalar da dikkate alındığında bu süreçte sadece mali kural uygulayan ülkelerin sayısı artmamış, aynı zamanda mali kurallarda değişim gerçekleşmiştir. İlk olarak bu süreçte mali kurallar daha esnek hale gelmiştir. Kaçış hükümleri 2000’li yıllara kıyasla oldukça fazlaşmış ve pandemi başlamadan önce mali kural uygulayan ülkelerin neredeyse 3’te 2’si kaçış hükümlerine yer vermiştir. Benzer şekilde ülkelerin uyguladıkları mali kuralların yasal dayanakları da güçlendirilmiştir. 2000 yılında sadece ülkelerin yüzde 30’u yasal dayanağı güçlü mali kurallara yer verirken, günümüzde 60’tan fazla ülke yasalar ya da anayasalar düzeyinde mali kural yasalarına sahip olmuştur. Bu oran on yıl öncesine göre özellikle gelişmekte olan ülkelerde yüzde yüz artış göstermiştir (Davoodi vd., 2022a: 8-9).

1.1.3.1.2. Mali Kural Tanımı ve Özellikleri

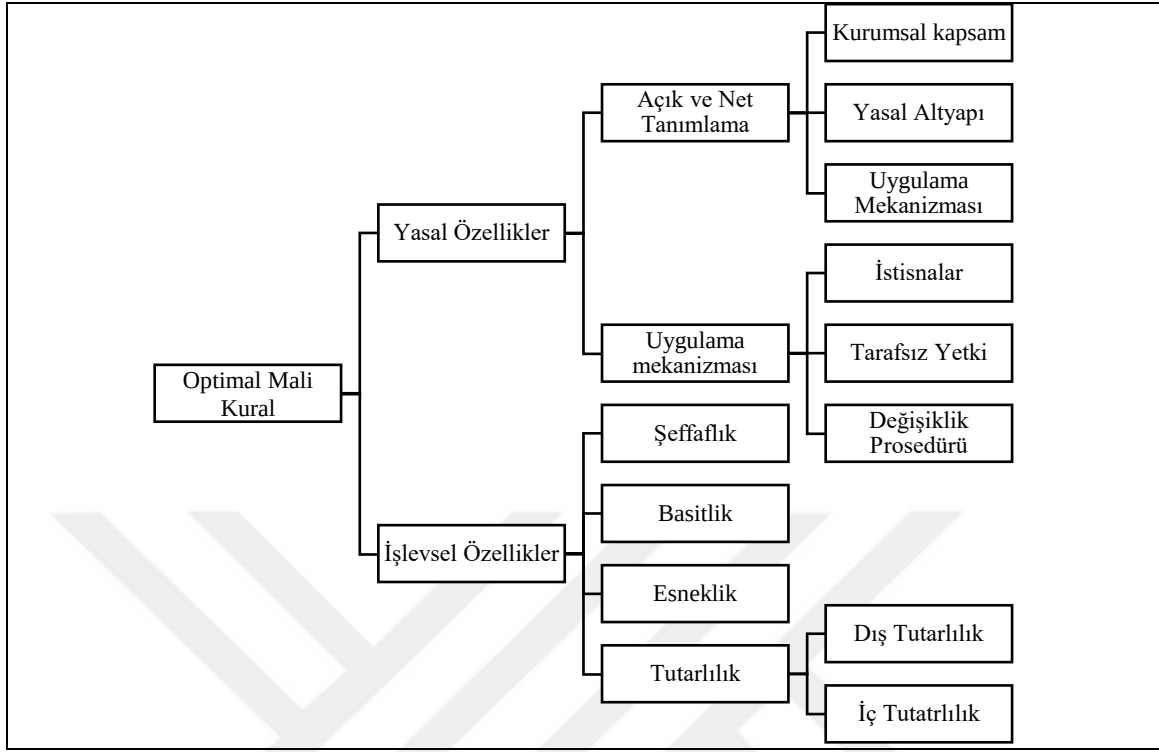
Mali kural terimi en geniş anlamı ile bütçe politikalarının oluşturulmasının altında yatan yasal ve prosedürel süreçtir. Dar anlamda mali kural terimi sayısal terimlerle ifade edilen mali göstergeler üzerinde kalıcı kısıtlamalar getirilmesidir (Kopits ve Symansky, 1998: 2). Herhangi bir ülkede mali kuralın uygulanması, maliye politikası üzerinde kalıcı sınırlamalar getirildiğini ve bütçe büyüklüğünü belirleyen kalıcı bir hedef belirlendiğini gösterir (Schaechter vd., 2012: 5-6). Sayısal kurallar, yıllık bütçenin nasıl hazırlanması ve uygulanması gerektiğine ilişkin standartları belirleyen bütçesel prosedürlerden farklıdır (Eyraud vd., 2018a: 7).

Mali kurallar mali göstergeler üzerindeki kalıcı kısıtlamalar olarak tanımlanmaktadır. Kurallar genellikle mali değişkenler üzerinde mevzuatta belirlenen ve en az üç yıl boyunca bağlayıcı olan sabit sayısal sınırlar olarak ifade edilmektedir (Lledó vd., 2017: 8). Bir mali kuralın güvenilir olması için hükümetler tarafından uzun süre taahhüt içermesi gerekmektedir. Kabul edildiklerinde süresiz olarak uygulanma taahhüdü içeren mali kurallar sonunda terk edilseler dahi kural olarak görülebilir. Fakat IMF (International Monetary Fund) destekli mali uyum programlarının uygulanması, mali göstergeler üzerindeki kısıtlamaları mali kural haline getirmemektedir (Kopits ve Symansky, 1998: 2-8).

Mali kuralların etkin politika uygulamaları olmaları adına birtakım özelliklere sahip olması gerekir. İdeal bir mali kural açık ve net şekilde tanımlanmalı, şeffaf, basit, tutarlı, esnek ve uygulanabilirliğe sahip olmalıdır (Kopits ve Symansky, 1998: 18-20; Biraschi, 2008: 11).

Şekil 2 incelendiğinde Biraschi (2008) optimal mali kuralları, işlevsellik ve yasal özellikler temelinde iki kategoride ele almaktadır. Öncelikle, işlevsel mali kuralların açık ve net olması yanında uygulanabilir de olması gerekmektedir. İlave olarak, mali kuralın kapsamı da doğru şekilde belirlenmelidir. Kurumsal kapsamdan kastedilen, merkezi hükümet veya genel hükümet düzeyinde ya da AB’de sıklıkla gördüğümüz diğer devlet bütçeleri düzeyinde mali kuralın kapsamının belirlenmesidir. Yasal özellikler bağlamında ise mali kurallar uluslararası anlaşma, anayasa, kanun, düzenleme veya politika yönergesi gibi farklı yasal düzeylerde uygulanabilir olmalı ve uygulanan yasal düzeyin katılık, kesinlik ve yaptırım derecesine göre sıralanabilir olması gerekir. Yasal altyapı, uygulanan mali kuralların bir yasal dayanağının olması gerektiğini de ifade etmektedir. Anayasa düzeyinde kabul edilen bir kuralın sağladığı bazı avantajlar bulunmaktadır. Farklı metodoloji ve usule ilişkin yorumlardan yararlanarak mali kuralın uygulanmasını engelleme girişimlerini boşa çıkartır. Parlamentoda basit bir çoğunluk oyu ile kuralın kaldırılmasını, değiştirilmesini veya iptal edilmesini zorlaştırır. Ayrıca anayasal bir kuralı değiştirmenin ağır itibar ve ekonomik maliyetleri olduğu için bu kurallar mali savurganlığı önler.

Şekil 2: Mali Kuralların Özellikleri



Kaynak: Biraschi, 2008: 11.

Mali kurallara ilişkin uygulama mekanizması ise, politika yapıcılarının düzenlemeye kalıcı olarak bağlı kalmaları için uygun teşvikler yaratarak kurallara uyulmasını garanti altına almayı amaçlayan prosedürler bütünü olarak tanımlanmaktadır. Bu bağlamda üç ana sorunun ele alınması gerekmektedir. Birincisi, kural ihlali durumunda ne olacağıdır. Kamuoyu ve mali piyasalar mali dengesizliklerin giderilmesine yönelik prosedürün farkında olmalı ve sürekli olarak politika yapıcıları izlemelidir. Kurallara uyulmaması halinde önemli mali, adli veya itibar cezaları verilmelidir. Ancak, böyle bir mekanizma tam etkili bir yaptırım prosedürünün sadece bir parçası olmalıdır. Kurallara uyulmaması durumunda dahi yaptırım uygulanmaması gereken bazı özel durumlar da öngörülmelidir. "Kaçış hükümleri" olarak bilinen bu durumların önceden tanımlanması gerekir ve adil bir esneklik sağlamalıdır. İkincisi, kurallara uyumu kimin izlemesi, değerlendirmesi ve nihayetinde bütçe tavanlarını ihlal eden politika yapıcıları cezalandırması gerektiğiyle ilgili olmaktadır. Literatür bu konuda gözetim ve yargılama yetkisi bağımsız ve teknik bir otoriteye verilmesi yönünde evrilmektedir. Üçüncüsü, değişiklik prosedürü, yapılacak olan değişikliğin ne kadar maliyetli olmasıyla ilgilidir. Anayasaya dahil edilen bir bütçe kısıtlamasının değiştirilmesi için nitelikli çoğunluk oyu gerekmektedir. Bu da mali kuralların uygulanabilirliğini daha olası hale getirir. Politik ekonomi perspektifinden bakıldığında bu durum politika yapıcıları mali disipline bağlar ve yaptırım mekanizmasını engellemeye yönelik siyasi girişimlere karşı mali kuralların inandırıcılığını güçlendirir (Biraschi, 2008: 9-10).

Optimal mali kuralların olması gereken özelliklerinin ilk ayağını yasal özellikler oluştururken, ikinci ayağını işlevsellik özellikleri oluşturur. İşlevsellik özellikleri şeffaflık, basitlik, tutarlılık ve esneklik olarak 4'e ayrılmaktadır.

Mali şeffaflık özellikle yaratıcı muhasebe girişimleri ile iyi bir görüntü sergilenmesini engelleme noktasında önemli bir olgudur. Bütçe üzerindeki kısıtlamaların tanımlanması, uygulanması ve yaptırım prosedürü yeterince şeffaf işlemediği takdirde mali kurallardan istenilen verimlilik alınamayabilir (Biraschi, 2008: 10). Mali normların düzgün işleyişi basitlik gerektirir, yani genel olarak kamuoyu ve özellikle de seçilmiş organlar için kolay uygulanabilir ve anlaşılabilir olmalıdırlar (Ayuso-i-Casals, 2012: 15).

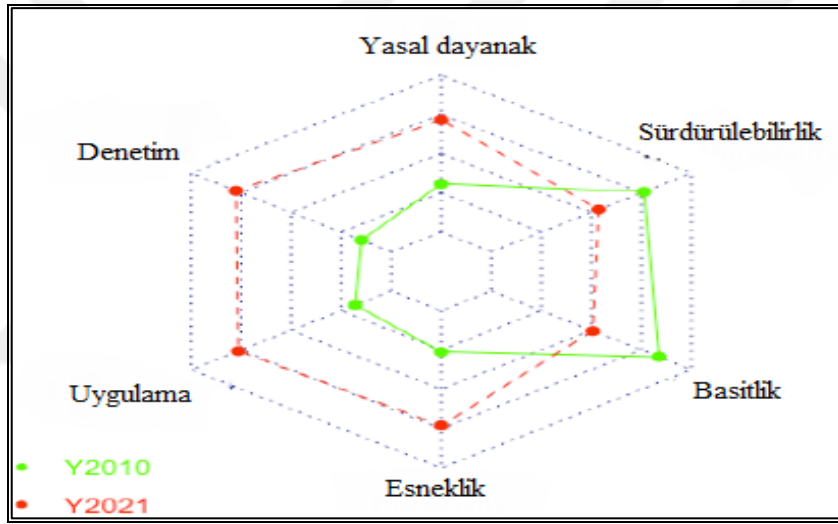
Kurallar, yetkililerin kontrolü dışındaki dışsal şoklara uyum sağlamak için *esnek olmalıdır*. Esneklik ile kastedilen orta vadeli bir ufukta tanımlanan denk bütçe kuralları ve hedefleri ile yapısal veya döngüsel olarak ayarlanmış bir denge gerektirerek elde edilebilir. Esnek bir mali kural sisteminde orta vadeli amaçlardan, otomatik dengeleyicilerin çalışması yoluyla kısa vadeli döngüsel sapmalar olabilir. Fakat uzun vadede konjonktürel denge yine de sağlanır (Kopits ve Symansky, 1998).

Son olarak mali kurallar tutarlı olmalıdır. Tutarlılığı kendi içerisinde iç tutarlılık ve dış tutarlılık olarak ikiye ayırabiliriz. Mali kurallarla belirlenen hedeflerin sürdürülebilir şekilde devam etmesi dış tutarlılık olarak, uygulanan politikaların teorik temellerle uyumu ise iç tutarlılık olarak ifade edilir. Dolayısıyla hem hedeflere ulaşılması hem de belirlenen hedeflere gidilen yolda uygulanan teorik alt yapının amaçlara uygun olması gerekir (Biraschi, 2008: 10). Ancak Kopits ve Symansky (1998) inceledikleri mali kural uygulamalarında bu 4 işlevsel özelliğin bir arada bulunmadığını belirtmişlerdir. Bir kuralın esnekliği artıkça karmaşıklaştığını vurgularlar. Benzer şekilde bir kuralı güvenilir yapan özellikler ile esneklik arasında da bir değiş tokuş olduğunu belirtirler. En güvenilir mali kural uygulamalarının basit, tutarlı ve şeffaf politikalardan oluştuğunu belirtmektedirler. Bu nedenle optimal mali kuralları tanımlarken bu temel işlevleri kullanırlar. Mali kuralları tanımlarken Schaechter vd. (2012: 5-6), Kopits ve Symansky (1998) tanımına sadık kalmışlardır. Fakat tanımlama yaparken optimal mali kuralların basit olması gerektiği noktasında farklı görüşlere sahip olmuşlardır. Özellikle küresel finansal krizden sonra basit olarak tasarlanan mali kuralların krizlere cevap verme konusundaki yetersizliği birçok ülkede uygulanabilirlik noktasında mali kural reformlarının gerçekleştirilmesine sebep olmuştur. Bu noktada ortaya çıkan, kaçış hükümlerine yer veren, istisnalar içeren ve değişiklik prosedürleri içeren mali kurallar ikinci nesil mali kurallar olarak adlandırılmaktadır (Eyraud vd., 2018a: 9; Schaechter vd., 2012: 6).

Küresel finansal kriz öncesinde mali kurallar basitlik ve esnekliği bir araya getirmeye çalışırken aynı zamanda basit olarak tasarlanan kuralların çok katı olmamasını sağlamak amacıyla, şoklar karşısında esnekliklerini artıracak hükümler aşamalı olarak eklenmiştir. Ancak bu esneklik

uygulanabilirliği zorlaştırmış ve kuralların mali sürdürülebilirliğe sağlama kabiliyetini kısıtlamıştır. Kriz sonrasında ise mali kuralların devam eden süreçte gelişimini göstermek amacıyla ikinci nesil mali kurallar kavramı kullanılmıştır. İkinci nesil kurallarla asıl kastedilen şey mali kuralların daha uygulanabilir hale getirildiği, esnekleştirildiği ve işlevselliğini artırıldığı vurgulamaktır. Böylelikle ikinci nesil mali kurallar, basitlik özelliğinden vazgeçerek daha uygulanabilir ve daha esnek kurallar uygulama çabası olarak tanımlanabilir. Örneğin, yeni kaçış hükümleri daha ayrıntılı olma, daha geniş bir durum yelpazesini kapsama eğilimindedir. Otomatik dengeleyicilerin serbestçe çalışmasına izin veren kurallar artık yaygındır. Uzun vadeli mali sürdürülebilirliği sağlayan ancak kısa vadeli mali maliyeti olan politikalar daha esnek hale getirilmiştir. Daha esnek kuralların sağlıklı bir şekilde uygulanmasını sağlamak için uygulama prosedürleri geliştirilmiştir (Eyraud vd., 2018a: 10-11).

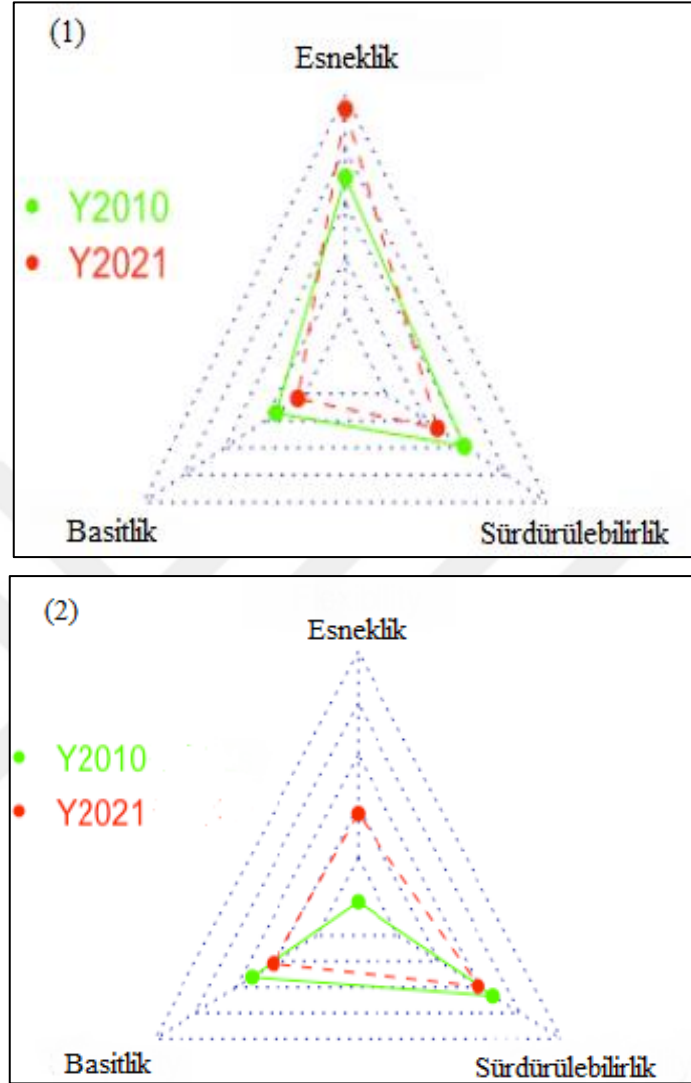
Şekil 3: 2010-2021 Dönemi Mali Kuralların Tasarımındaki Değişim



Kaynak: Davoodi vd., 2022a: 10.

Şekil 3 incelendiğinde 2010 yılı ve 2021 yılı için mali kuralların özelliklerindeki değişime vurgu dikkat çekmektedir. Gelişmiş ülkelerde 2010 yılında daha basit ve sürdürülebilirliği ön planda alan mali kural özellikleri ön planda iken, 2021 yılında basitlik ve sürdürülebilirlik özelliklerinden feragat edilerek daha esnek mali kural uygulamalarına geçilmiştir. Yükselen piyasa ekonomileri ve düşük gelirli gelişmekte olan ülkelerde de benzer şekilde 2010 yılında basitlik ve sürdürülebilirlik özellikleri ön planda iken, 2021 yılında önemli derecede basitlikten vazgeçildiği ve esnekliğin artırıldığı belirtilmektedir. Davoodi vd. (2022a:9-38)'nin çalışmalarında da, 2010 yılından itibaren ülkelerde uygulanan mali kuralların yasal dayanaklarının güçlendirildiği, uygulanabilirliğin artırıldığı, daha esnek hale getirildiği ve denetim mekanizmasının geliştirildiğini, bunları yaparken de mali kuralların basitliğinden ve sürdürülebilirlik özelliklerinden feragat edildiğini ifade etmektedirler.

Şekil 4: 2010-2021 Dönemi Gelişmiş Ülkeler (1) ve Gelişmekte Olan Ülker (2) Mali Kurallardaki Değişim



Kaynak: Davoodi vd., 2022a: 38.

Şekil 3 ve Şekil 4 mali kurallarda bir değişim yaşandığını ortaya koysa da hala devam eden sorunlar bulunmaktadır. Öncelikle ekonomik şoklara çözüm getirmek ya da beklenmedik durumlar olarak ifade edilen durumlara özgü kuralların getirilmesi (ki bu daha esnek mali kural demektir) karmaşıklığı artırmakta ve basitlik yeni reformlarla birlikte arka plana itilmektedir. İkinci olarak mali kurallar sürekli bir değişim halinde olma özelliği göstermektedir. Karşılaşılan durumlara özgü olarak kurallarda değişiklik yapılması tutarsızlıklara, kafa karışıklıklarına sebep olmaktadır. Bu durum beraberinde kurallarda kolayca değişiklik yapılabileceği algısını güçlendirmekle birlikte, önemli avantajlarından birisi olan güven sağlama konusunda güvensizliklere sebep olmaktadır. Son olarak mali kurallara gösterilen uyum oldukça düşük seviyelerdedir. Ülkeler belirledikleri sayısal mali

kurallar hedeflerine sadece yüzde 50 oranında ulaşabilmişlerdir (Eyraud vd., 2018a: 10-11; Schaechter vd., 2012).

1.1.3.1.3. Mali Kural Türleri

Mali kurallar, sayısal mali kurallar ve prosedürel (sayısal olmayan) kurallar olarak ikiye ayrılır. Politika tedbirleri sayısal hedefleri içeriyorsa ve buna odaklanıyorsa sayısal mali kurallardan, prosedürel kuralları içeriyorsa sayısal olmayan (prosedürel) mali kurallardan söz edilir.

1.1.3.1.3.1. Sayısal Mali Kurallar

Sayısal mali kurallar, istenilen mali hedeflere ulaşmak açısından ülkeden ülkeye farklılıklar gösterebilir. Uygulanan birçok kuralda bütçe açıklarına ya da devlet borçlarına sınırlar konulur. Böylesi bir durumda asıl hedef bütçe kuralları ya da borçlanma kuralları ile mali disiplini sağlamaktır. Harcama ve gelir kuralları ise bazı kamu harcamalarının artışını yavaşlatmak, aşırı vergi yükünün oluşmasını engellemek gibi ek amaçlara hizmet eder. Mali kuralların kapsamı önemli derecede çeşitlendirilebilir. Sayısal mali kurallar tüm kamu sektörünü kapsayabileceği gibi sadece kamunun belirli bir kısmına da uygulanabilir. Dolayısıyla sayısal mali kurallar farklı şekillerde tasarlanabilir ve bunların bütçe çıktısını etkilemesi kuralların özelliklerine ve uygulanma gücüne bağlıdır (Debrun vd., 2008: 302).

Maliye politikasının amaçlarının gerçekleştirilmesine katkı veren sayısal mali kurallar temelinde 4'e ayrılır; Bütçe açıkları ile ilgili olarak bütçe kuralları, borçlanma ile ilgili olarak borçlanma kuralı, kamu gelirleri için alt veya üst sınır belirleyen gelir kuralı ve harcama tavanlarını belirten harcama kuralı. Bu kurallar Gayri Safi Yurtiçi Hasıla (GSYH) ile orantılı olarak bir tavan veya hedef şeklinde ifade edilmektedirler (Kopits ve Symansky, 1998: 2; Karakurt ve Akdemir, 2010: 233).

Bütçe dengesi kuralları uygulamada bazı kamu harcamaları ve gelirlerin hariç tutulmasıyla birlikte mevcut bütçe dengesi üzerinde sınırlamalar getirir. Esasen borç dinamiklerini etkileyen bir mali dengeyi hedef alarak borçların sürdürülebilirliğinde etkili olur. Aynı zamanda konjonktüre göre ayarlanmadıkları için makroekonomik istikrarı sağlama konusunda işlevleri zayıftır. Bütçe dengesi kuralları basit, denetlenebilir kurallardır. GSYH'ye oranlanmış hedefleri içerirler. (Eyraud vd., 2018b: 5). Bütçe dengesi kuralları bütçe harcama ve gelir kompozisyonunun kalitesini düşürebilir. Özellikle siyasi aktörleri yatırım harcamalarında kesintilere teşvik edebilir. Bu durum uzun vadede büyüme hedeflerini olumsuz etkileyebilir (Guerguil vd., 2017: 190).

Ekonomi durgunluk dönemindeyken kamu gelirleri azalabilir ve kamu harcamaları artabilir. Otomatik istikrar sağlayıcı etkilerden dolayı (örneğin işsizlik ödemelerindeki artış) kamu

harcamaları artmaktadır. Böylece artan kamu harcamaları ve azalan kamu geliri ile bütçe açıkları artış göstermektedir. Ancak bu durum ihtiyari maliye politikalarının bir sonucu değildir. Bu durum otomatik istikrar sağlayıcı özelliklerden kaynaklanır ve mali duruşun tespitini zorlaştırır. Bu nedenle konjonktürel dalgalanmaların kamu harcama ve gelirleri üzerindeki etkilerini düzelten konjonktürel bütçe dengesine bakılarak mali duruş hakkında bilgi edinilmektedir (Fedelino vd., 2009: 1-2). Konjonktürel olarak düzeltilmiş bütçe dengesine kuralları bu nedenle makroekonomik istikrarı sağlama noktasında bütçe dengesine kurallarına göre daha etkindirler. Otomatik stabilizatörlerden kaynaklı ortaya çıkan kamu harcamaları artışını düzelterek mevcut yönetimin kamu harcamalarını kısması gerektiği yönündeki baskıları azaltır ve konjonktüre uygun politikaların uygulanmasına olanak sağlar (Eyraud vd., 2018b: 6). Konjonktürel bütçe dengesine kuralları bütçe dengesine kurallarından farklıdır. Bu kurallar maliye politikalarına daha net işlevsel rehberlik sağlar, konjonktür karşıtı maliye politikalarının uygulanmasına olanak sağlar ve ekonomik şoklara karşı savunmasız değildirler. Diğer yandan daha karmaşık ve anlaşılması güç bir yapıdadırlar. Bu nedenle denetimi ve izlenmesi daha zordur. Amaçlarına ulaşmada istismara uğramamak adına tek seferlik belirlenen tedbirlerin çerçevesinin net belirlenmesi gerekir (Schaechter vd., 2012: 8).

Borç kuralları, GSYH'nin yüzdesi olarak kamu borcu için açık bir sınır veya hedef belirler. Bu tür bir kural, tanım gereği, bir borç hedefine yakınsamanın sağlanması açısından en etkili olanıdır. Ancak, borç tavanının çok altında olduğunda maliye politikası için yeterli rehberlik sağlamaz (IMF, 2009: 5).

Harcama kuralları, hükümet harcamalarının seviyesi veya büyüme oranı üzerinde sınırlar belirler. Hükümetin büyüklüğünü kontrol altına almak harcama kurallarının temel işlevidir. Kamu harcamalarının seviyesi veya büyümesi için sabit hedefler belirledikleri için harcama kuralları aynı zamanda harcama döngüselliğini azaltır ve çıktı istikrarını destekler (Blanco vd., 2020: 66). Harcama kuralları doğrudan hükümet tarafından kontrol edilen kısmı hedefler. Böylece mali hedeflere ulaşılması konusundaki belirsizliği azaltır. Harcama kısıtı doğrudan belirlendiği için açık eğiliminin ana kaynağını hedef alır. Ayrıca harcama kuralları, kamu gelirleri arasında yer alan otomatik istikrar sağlayıcıların çalışma mekanizmasını pek engellemez ve iyi zamanlarda harcama baskılarını azaltmaya yardımcı olur (Ayuso-i-Casals, 2012: 3).

Tablo 1: Mali Kural Türlerinin Avantaj ve Dezavantajları

Kurallar	Avantajları	Dezavantajları
Bütçe dengesi kuralı	• Borçlanma ile yakından ilgili olduğu için borçların sürdürülebilirliği ile ilişkilidir. • Basit ve anlaşılırdır. • Denetimi kolaydır.	• Konjonktür yanlısı maliye politikalarına olanak sağlarlar. • Altın kural olarak (yatırımların azaltılmaması) uygulanması durumunda etkinliği artar. Fakat genellikle harcama kalemlerinde yapılan farklı düzenlemelere sebep olduğu için etkisizleşmektedir. • Bütçe dengesi kuralları maliye politikalarına açık ve işlevsel bir rehberlik sağlamaz.
Borçlanma Kuralı	• Borçların sürdürülebilirliği ile doğrudan ilgilidir. • Denetimi ve izlenmesi kolaydır.	• Konjonktür yanlısı maliye politikalarının uygulanmasına olanak sağlar. • Hedefin basitliğine rağmen (nominal olarak veya GSYH'nin yüzdesi olarak), faiz oranları ve döviz kurundaki değişiklikler nedeniyle borç oldukça değişken olabilir ve bu da bazı durumlarda gerçekleştirilmesi mümkün olmayan ayarlamalar gerektirebilir. • Bütçe dengesi kurallarına benzer şekilde, bu kurallar maliye politikası için rehberlik sağlamaz. Bu kurallara faiz dışı denge hedeflerinin (Kopits ve Symansky (1998)) yanı sıra harcama limitlerinin de eşlik etmesi gerekir.
Harcama Kuralı	• Maliye politikalarına işlevsel rehberlik sağlar. • Konjonktür karşıtı olarak uygulanabilir. • Kamu büyüklüğünü etkiler. • İzlenmesi ve denetimi kolaydır.	• Kamu gelirleri ile ilgili doğrudan bir sınırlama yok ise borçların sürdürülebilirliği ile ilgili doğrudan bir bağlantısı olmaz. • Harcama tavanı şeklinde uygulandığında, kural kapsamında olmayan harcama kalemlerine başvurularak, harcama dağılımında değişikliklere gidilmesine neden olabilir.
Gelir Kuralı	• Konjonktür yanlısı harcamalara başvurmayı engelleyerek, konjonktür karşıtı politikalara olanak sağlayabilir. • Kamu büyüklüğünü etkiler. • Gelirler politikalarını ve idaresini iyileştirebilir.	• Borçların sürdürülebilirliği ile doğrudan bağlantılı değildir. Aslında bu durum daha çok kuralın dizayn edilmiş şekliyle ilgilidir. • Konjonktür yanlısı maliye politikalarına olanak sağlayabilir.

Kaynak: Schaechter vd., 2012: 8; Eyraud vd., 2018b: 5.

Gelir kuralları devlet gelirlerine taban veya tavan belirlir. Gelir tahsilatının iyileştirilmesine veya aşırı vergi yükünün önlenmesine yardımcı olabilirler ancak borç sürdürülebilirliğini

sağlamazlar. Buna ek olarak, gelir taban veya tavanlarını belirleyen gelir kuralları, bütçenin gelir tarafında otomatik dengeleyicilerin çalışmasını engelledikleri için konjonktürelliğe yol açma eğilimindedirler. Bununla birlikte, beklenmedik veya beklenenden yüksek gelirlerin kullanımını tanımlayarak, bazı gelir kuralları borç sürdürülebilirliğini destekleyebilir ve döngüsel harcamaları azaltabilir (Blanco vd., 2020: 66).

1.1.3.1.3.2. Bütçesel Prosedürler

Prosedürel kurallar, bütçeleme sürecinde yürütme organı tarafından bütçe taslağının hazırlanmasını, parlamentoda tartışılmasını ve uygulanmasını yöneten usul kurallarıdır. Sayısal kurallar, bütçe sürecine dahil olan tüm birimlere kısıtlamalar getirirken, prosedürel kurallar, farklı birimler arasındaki güç dengesini birinin veya diğerinin lehine kaydırarak bu birimlerin nasıl etkileşime gireceğini belirler (Stein vd., 1998: 11). Sayısal mali kuralların tek başına açık eğilimini ortadan kaldıracak şekilde düşünülmektedir. Bunun gerçekleşebilmesi için bütçesel prosedürler önemli bir yer tutmaktadır (Şahintürk ve Bulut, 2019: 416).

Bütçesel prosedürlerle mali yönetişimin diğer boyutları arasında önemli bir bağ vardır. Çünkü bu prosedürler bütçeleme sürecinin her aşamasında vardır. (Alesina vd., 1999; Von Hagen, 1992; Dabla-Norris, 2010; Giosi vd., 2014). Bütçesel prosedürlerin temel özellikleri şu şekilde sıralanabilir (EC, 2007: 130):

- Bütçeleme sürecinde ve bütçe uygulama sürecinde merkezîyetçilik,
- Yukarıdan aşağıya bütçeleme teknikleri,
- Mali şeffaflık,
- Orta vadeli bütçe planlaması,
- İhtiyatlı ekonomik varsayımlar.

Bu özelliklerden mali şeffaflık ve orta vadeli bütçe planlamalarına ayrıntılı bir şekilde alt başlıklarda değinileceği için bu kısımda bütçenin merkezileştirilmesi, yukarıdan aşağıya bütçeleme ve ihtiyatlı ekonomik varsayımlar açıklanmaktadır.

Bütçeleme sürecinde ve bütçe uygulama sürecinde merkezîyetçilik, hiyerarşi ve kolej kurumları olarak ifade edilir. Bütçe sürecini düzenleyen usul kurallarına göre, bütçe tasarısı aşamasında, hiyerarşik kurallar, harcama yapan bakanların yetkilerini sınırlayarak yürütme organı içindeki bütçe müzakerelerinde Maliye Bakanına hatırı sayılır bir güç veren kurallardır. Onay aşamasında, hiyerarşik kurallar, yasama organının yürütme tarafından önerilen bütçeyi, özellikle bütçenin büyüklüğü ve bütçe açığı ile ilgili olarak değiştirme yetkisine kısıtlamalar getiren kurallardır.

Yürütme aşamasında, hiyerarşik kurallar, yasama organı tarafından onaylandıktan sonra bütçenin büyüklüğünde artış önerme girişimini sınırlayan kurallardır (Stein vd., 1998: 11).

Hiyerarşik kurumlar ile kolej kurumlar arasında bir takas söz konusudur. Hiyerarşik kurumların mali disiplini sağlama olasılığı daha yüksektir. Ancak bu kurumlar çoğunluğun lehine bir bütçe oluştururlar ve azınlıklar bu süreçten fayda sağlamazlar. Diğer yandan kolej kurumlar zıt özelliklere sahiptir. Azınlığın haklarını garanti ederler. Ancak gerekli koşullarda mali düzenlemeler yapmakta gecikebilirler. Dolayısıyla hiyerarşik kurumlar çoğunluğun çıkarları doğrultusunda bütçelerini oluştururlar⁸. Bütçenin hazırlanma aşamasında yürütmeye maliye bakanı gibi tek bir bakanın güçlendirilmiş olması, onay aşamasında ise bu durumun devam etmemesi yani parlamentonun bütçe dengesi üzerinde teklif vermesi, bütçe kısıtını içselleştirmeyen çıkar gruplarının yasama organında ifade bulmasına yardımcı olur (Alesina ve Perotti, 1996: 402-403). Bu nedenle bütçeleme sürecinin merkezileştirilmesi, bütçe uygulamalarının merkezileştirilmesi mali performans artırır. Ancak bu noktada önemli bir şerh mali performansın artmasında mali şeffaflığın önemidir. Mali şeffaflık arttığı sürece bu kurumsal yapı etkinlik sağlar (Poterba, 1994; Alesina vd., 1999).

Yukarıdan aşağıya bütçeleme, bütçenin hazırlık ve onay aşamasında toplam harcama düzeyinin, sektörel tahsislerin ve bireysel ödeneklerin belirli olduğu bütçeleme yaklaşımıdır. Bu yaklaşımda öncelikle bir bütçe toplamı belirlenir ve harcamalar bu toplam içinde bağlayıcı bir karar olarak belirlenir (Şahin ve Temur, 2015: 146). Oysa geleneksel yöntem olan aşağıdan yukarıya bütçeleme bakanların bütçe taleplerini harcama bakanlarına sunmalarıyla başlar. Bu yaklaşımda harcama bakanlarına gelen teklifler genellikle yüksek olmaktadır. Bu nedenle yukarıdan aşağıya bütçeleme önerilmektedir. Bu yaklaşımın aşağıdan yukarıya bütçelemenin dezavantajlarını ortadan kaldırdığı ve mali performansı artırdığı savunulmaktadır (EC, 2007: 135-136).

Son olarak bütçesel prosedürler ihtiyatlı ekonomik varsayımlara dayandırılmalıdır. Makroekonomik varsayımların daha gerçekçi olması gerektiği üzerine olan bu özellik, bütçesel prosedürlerin ve güçlü mali yapının güvenilirliğini sağlamaktadır (Karakurt, 2016: 191).

1.1.3.2. Orta Vadeli Harcama Çerçevesi

Orta vadeli harcama çerçevesi (OVHÇ), mali yönetimi yıllık bütçe perspektifinin ötesinde orta vadeli bir ufukta sürdürülebilir kılmak için çok yıllık bir mali plandır. Genellikle çok yıllık bir mali planlama perspektifi sağlamak için en az üç yıllık bir süre boyunca bir dizi kural, prosedür ve politikayı yıllık bütçelerle ilişkilendirme çabasıdır (Kim vd., 2020: 4). OVHÇ politikaları finanse

⁸ Bu durum daha çok bütçe sürecinde yasama ile yürütme organları arasında yetki paylaşımıyla ilgilidir. Amerika Birleşik Devleti (ABD) gibi başkanlık sisteminin olduğu ülkelerde parlamentoya, Westminster tipi parlamenter sistemlerde ise yürütmeye daha güçlü bir rol verildiği söylenebilir. Yürütmenin etkin olduğu birçok sistemde, yasama organı bütçenin bileşimi konusunda öneri verebilir, fakat bütçe dengesi üzerinde teklif veremez.

etmek için orta vadede devlet kaynaklarının mevcudiyetini belirleyen bir makroekonomik senaryoya dayalıdır. Bu temelde, mali otoriteler, genel kamu sektörünün bir kısmı veya tamamı için kamu finansmanının ana toplamları (kamu dengesi ve borcu; kamu harcamaları ve gelirleri ve bunların bileşimi) için orta vadeli projeksiyonlar sağlar (EC, 2007: 152). Genel tanımların ötesinde OVHÇ çok yıllık bütçeleme oluşturmaya katkı sağlayan prosedürlerden ve nicel olarak belirlenen rakamlardan oluşmaktadır (Sherwood, 2015: 11).

Çok yıllık bütçe planlaması, OVHÇ'nin belirleyici özelliğidir. OVHÇ'nin planlanması üç aşamalı bir süreç olarak düşünülebilir⁹. İlk aşama orta vadeli mali çerçeve (OVMÇ) oluşturulması aşamasıdır. OVMÇ mali büyüklüklere odaklanır ve maliye politikası hedeflerini (genellikle mali açık için) orta vadede toplam harcama ve gelir tahminleriyle uzlaştırmayı amaçlar. Sunulan politika önlemleri yeni vergi oranlarının getirilmesi, memur maaşlarının artırılması veya önemli mevzuatın kabul edilmesi gibi önemli düzeylere ulaşabilir (Van Eden vd., 2017: 126). Bu aşamada toplam kaynakların orta vadede belirlenmesi yukarıdan aşağıya bütçeleme yaklaşımı ile olur. Bütçeleme kapasitesi ne düzeyde olursa olsun bir OVMÇ'nin uygulamaya konulması arzu edilir, çünkü bütçe hazırlığı için orta vadeli bir makro mali çerçevenin sağlanması, oldukça basit girdi odaklı yıllık bütçeleme bile kalitesini artırabilir. İkinci aşama orta vadeli bütçe çerçevesi (OVBC)'dir. Bu aşamada harcama yapan kurumların orta vadeli ihtiyaçları aşağıdan yukarıya bütçeleme ile belirlenir. Bu aşama geniş sektör hedeflerini karşılamak için gereken girdilere vurgu yapıldığında ve ödenekler yalnızca harcama kurumu düzeyinde belirlendiğinde bile harcama önceliklendirmesini iyileştirebilir. Çünkü bu aşamada harcamalar ve gelirler tıpkı yıllık bütçe düzeyindeki gibi detaylandırılır (Van Eden vd., 2017: 127). Ve son aşama orta vadeli performans çerçevesi (OVPC)'dir. Bu aşamada harcama tahsisleri üzerinde uzlaşılarak yıllık bütçeleme sonuclandırılması ile uzlaşmaya varılır. OVBC'den başlayan bu aşama OVHÇ için girdilerden çıktıya odaklanma sürecindeki dönüşümü tamamlar. Böylece sadece sonuçları teşvik etmenin bir aracı olarak değil, aynı zamanda daha iyi performansı teşvik etmek için bütçe ödeneklerini kullanmanın bir yolu olarak da hizmet eder. OVPC ve dolayısıyla tam teşekküllü bir OVHÇ, yalnızca iyi işleyen bir OVBC uygulayan ülkelerin ulaşabileceği bir zirvedir (World Bank [WB], 2013: 17-21).

OVHÇ yıllık bütçelere rehberlik etmelidir (Sherwood, 2015: 11). Kuruluşların politikalarının etkilerini birkaç yıl boyunca görmelerine olanak sağlamalı ve etkili kaynak tahsisini desteklemelidir. Bütçeleme sürecinin önemli bir boyutunu oluşturduğu ifade edilmekte ve faydalarının uluslararası düzeyde kabul edildiği belirtilmektedir (Mkasiwa, 2022: 356). Ayrıca açık eğilimi literatüründen elde edilen önemli çıkarımlardan birisi hükümetlerin kısa vadeli kararlar almaları ve zaman tutarsız olmalarıdır (Persson ve Svensson, 1989; Alesina ve Tabellini, 1990a). Dolayısıyla mali yönetişimin

⁹ Literatürde gelişim aşamalarına göre genel olarak üç OVHÇ kategorisi tanımlanmaktadır: orta vadeli mali çerçeve, orta vadeli bütçe çerçevesi ve orta vadeli program çerçevesi. OVHÇ'ler bu kategorilerin üçünü de kapsar, ancak literatür bu noktada her zaman tam olarak tutarlı değildir ve bazen OVHÇ'leri yalnızca OVBC'ler veya OVPC'lerle eşitler (Van Eden vd., 2017: 126). OVHÇ her üç kategoriyi de kapsar (World Bank, 2013).

önemli unsurlarından birisi uzun dönemde hükümet projeksiyonları oluşturarak kısa vadeli kararlara odaklanmak yerine uzun vadeli ortaya çıkacak konjonktüre göre hareket edilmesini sağlamaktır. Orta vadeli harcama çerçevesinin üstesinden gelmeyi amaçladığı ana problemlerden birisi kısa vadeli davranışlar ve zaman tutarsızlığı problemleridir (Grigoli vd., 2012: 2).

OVHÇ'den beklenen başlıca faydaları ise şu şekilde özetleyebiliriz (EC, 2007: 152-156):

- Ekonomik birimlere kamu maliyesinde süregelen eğilimler hakkında bilgi sağlayarak ülkenin orta vadeli bütçe hedeflerinin şeffaflığını arttırırlar;
- Maliye politikasının yürütülmesinde daha iyi zaman tutarlılığı sağlarlar;
- Belirli bir tür devlet harcamasından veya vergi muafiyetinden yararlanan bir grup bu tür önlemlerin tüm maliyetini karşılamadığında ortaya çıkan kamu kaynaklarının ortak havuz sorununu çözmeye yardımcı olurlar;
- Yapısal reformların uygulanmasını kolaylaştırarak karar alma sürecinin kalitesini ve istikrarını iyileştiren daha iyi bir planlama aracı oluştururlar.

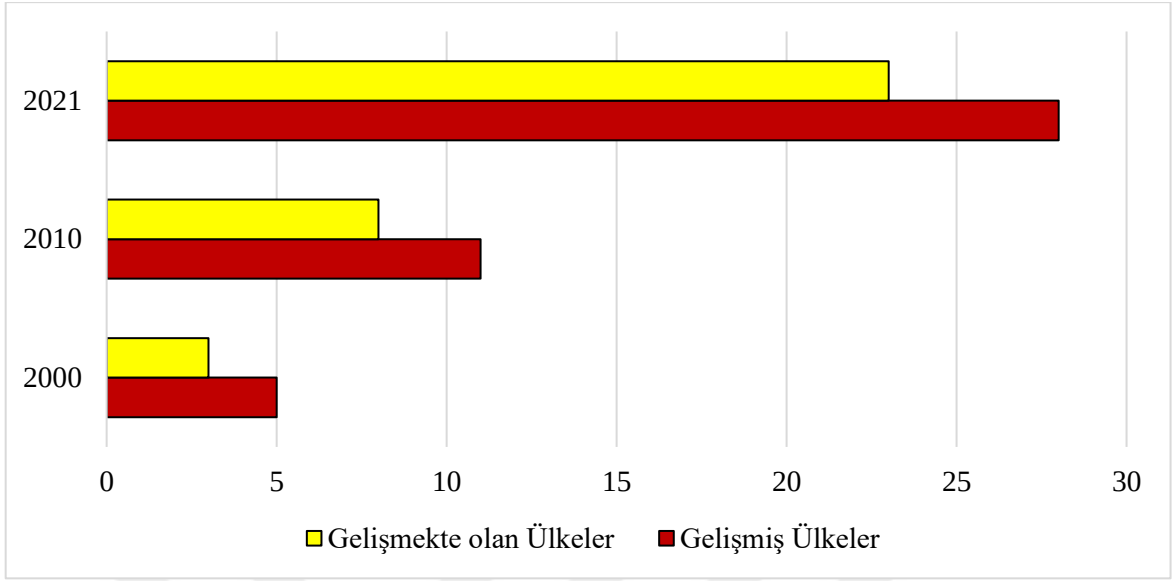
Diğer yandan, OVHÇ'de belirlenen hedeflerin yasal dayanağının olmaması ve yasal dayanağın olduğu ülkelerde bile yasal sorumluluğun olmaması OVHÇ'nin başarısını nihayetinde politika yapıcılarının tutumuna bağlı kılmaktadır (Kim, 2020: 6).

1.1.3.3. Bağımsız Mali Kurumlar

Mali yönetim bağlamında mali kurumlar, sadece bağımsız mali kurumları değil, mali yönetim ve bütçe süreçlerinde yer alan tüm kurumları ve aralarındaki ilişkileri ifade eder. Her şeyden önce, "bağımsızlık" yapısal bağımsızlık ve işlevsel özerklik anlamına gelmektedir. Daha açık bir ifadeyle, bir kurumun bağımsız olabilmesi için dış müdahalelerden uzak olması, bütçe ve personel dahil olmak üzere yeterli kaynaklara sahip olması ve istenen bilgilere erişebilmesi gerekir (Kim vd., 2020:6-7).

Bağımsız mali kurumların temel özellikleri, partizan olmayan, bağımsız yapıları ve hükümetlerin mali performanslarını ve maliye politikalarını kamuya açık olarak değerlendirme yetkileridir. Literatürde mali konsey olarak da adlandırılabilen bağımsız mali kurumlar, mali planların ve performansın değerlendirilmesi, makroekonomik tahminlerin ve bütçe tahminlerinin değerlendirilmesi veya sağlanması da dahil olmak üzere çeşitli işlevler yoluyla sürdürülebilir kamu maliyesini teşvik etmeyi amaçlayan bağımsız kamu kurumları olarak tanımlanmaktadır. Bu kurumlar şeffaflığı ve istikrar kültürünü teşvik ederek, istenmeyen politikaların ve yerine getirilmeyen taahhütlerin itibar ve seçim maliyetlerini artırabilirler (IMF, 2013: 8).

Grafik 2: Bağımsız Mali Kurumlar



Kaynak: IMF, Fiscal Council Database, 2022.

Gelişmiş ülkelerde 28, gelişmekte olan ülkelerde ise 23 tane olmak üzere toplam 51 tane bağımsız mali kurum bulunmaktadır. Bu kurumların her ne kadar genel tanım ve özellikleri olsa da bütün bağımsız mali kurumlar bu özelliklerin her birine sahip değildir. Hagemann (2011: 88) bağımsız mali kurumları taşıdıkları özellikler bakımından üç gruba ayırmaktadır. İlk grup, bağımsız mali kuralların formülasyonunda kullanılan bağımsız tahminler sağlayan organları içerir. Bu gruba ayrıca, bütçe üzerindeki döngüsel etkilerin veya bütçe programlarının mali sonuçlarının değerlendirilmesi gibi normatif analiz yerine pozitif analiz kullanarak mali politika konularını değerlendiren kuruluşlar da dahildir. İkinci grup, maliye politikalarında genel duruşun uygunluğuna ilişkin normatif görüşler sağlama yetkisine sahip kuruluşlardan oluşur. Üçüncü grup, yıllık bütçenin hazırlanması için ihtiyaç duyulan makroekonomik ve bütçe değişkenlerine ilişkin bağımsız tahminler sağlamakla görevli konseyleri içermektedir.

Bağımsız bir mali kurum genellikle uzun vadeli mali hedefler ve stratejiler belirler, mali politikalara öncelik verir, makroekonomik ve uzun vadeli mali projeksiyonlar yapar ve mali hedeflere yönelik ilerlemeyi değerlendirir. Bu işlevleri yerine getirerek mali disiplinin tesis edilmesine, mali performansın iyileştirilmesine ve mali kuralların esnekliğini tamamlayarak ekonomik dalgalanmalarla başa çıkılmasına yardımcı olur (Kim vd., 2020: 7). Bağımsız mali kurumlar bütçeyle ilgili karar alma sürecinin siyasi arenadan alınması ve bağımsız bir kuruma devredilmesi yoluyla açık eğilimini kaynağında ele almaktadır (Wierds, 2008). Bağımsız mali kurumların varlığı, mali kuralların ve orta vadeli bütçe hedeflerinin ihlali sonucunda ortaya çıkabilecek itibar maliyetlerini artırarak bütçe kurumlarının diğer yönlerinin güçlendirilmesine katkıda bulunabilir. Daha da önemlisi bağımsız mali kurumlar bütçe projeksiyonlarını destekleyen

makroekonomik tahminleri üretmek veya onaylayarak bütçe şeffaflığını da geliştirebilir (Ayuso-i-Casals vd., 2009: 11). Bağımsız mali kurumların bütçe sürecine yapabileceği bir diğer katkı, hükümetin mali duruşunun bağımsız analizi ve değerlendirilmesi yoluyla. Seçmenlerin belirli maliye politikası yollarının sonuçlarına ilişkin farkındalığı gelişir ve böylece politikacılar ve seçmenler arasındaki bilgi asimetrisi giderilir (Debrun vd., 2012: 8-9).

Mali kurallar temelinde basittir. Mali göstergeler üzerinde bir hedef belirlenir ve bu hedefe ulaşılması başarı olarak görülür. Mali kurallarla ilgili sorunların çözümü mali kuralları daha karmaşık hale getirmektedir. Kaçış alanı olarak adlandırılan bu düzenlemeler mali kuralların uygulanmasını ve gözlenmesini zorlaştırmaktadır. Bağımsız mali kurumlar karmaşık mali kuralların izlenmesini kolaylaştırabilirler. Dolayısıyla bağımsız mali kurumlar mali kuralların yararlı bir tamamlayıcısı olabilir (Calmfors ve Wren-Lewis, 2011: 656).

Ancak bağımsız mali kurumlar her zaman etkin olmayabilir. Bir bağımsız mali kurum kurmak, ancak seçmenler politika yapıcılarının yetkinliğini yeterince önemsiyorsa borçlanma eğilimini azaltabilir. Tüm siyasi ortamlar bağımsız mali kurumların ortaya çıkmasına elverişli değildir ve bağımsız mali kurumlar siyasi koşullardaki değişimlere karşı savunmasızdır (Beetsma vd., 2017: 1).

1.1.3.4. Mali Şeffaflık

Mali şeffaflık, en genel şekliyle karar verme sürecinin açıklığı ve vatandaşların bilgiye ulaşımının kolaylığıyla ilgilidir (Dorotinsky, 2004: 302). Mali şeffaflık, hükümetin yapısı ve işlevleri, maliye politikası niyetleri, kamu sektörü hesapları ve projeksiyonlar hakkında genel olarak kamuya karşı açıklık olarak tanımlanmaktadır. Seçmenlerin ve mali piyasaların, hükümetin mali durumunu ve mevcut ve gelecekteki ekonomik ve sosyal etkileri de dahil olmak üzere hükümet faaliyetlerinin gerçek maliyet ve faydalarını doğru bir şekilde değerlendirebilmesi için hükümet faaliyetleri hakkında güvenilir, kapsamlı, zamanında, anlaşılır ve uluslararası olarak karşılaştırılabilir bilgilere hazır erişimi içerir (Kopits ve Craig, 1998: 1). Mali şeffaflık politika yapıcılarının hesap verebilirliklerini artıracak gibi karar alma sürecinde doğru kararların alınmasına da katkı sağlar.

Açık şekilde sunulan bir bütçe belgesinin zamanında yayınlanması, piyasanın hükümetin niyetlerini değerlendirmesini kolaylaştırır ve piyasanın kendisinin hükümete yapıcı bir disiplin uygulamasına olanak tanır. Şeffaflık, halkın hükümete duyduğu güveni artırarak toplum ve ekonomi üzerinde olumlu bir etki yaratır. Dolayısıyla şeffaflığın ekonominin performansını artırdığını savunmak için güçlü nedenler vardır (Kopits ve Craig, 1998: 2). Mali şeffaflığın artması için gerekli olan bazı temel unsurlar şu şekilde sıralanır (EC, 2007: 132):

- Bütçe teklifleri ve muhasebe raporları sistematik ve zamanında yayınlanmalıdır.

- Bütçe belgeleri mümkün olduğu kadar kapsamlı olmalıdır. Bütçe dışı fonlar, vergi harcamalarının seviyesi, kredi garantileri ve kamu-özel ortaklığı gibi şarta bağlı yükümlülükler de dahil olmak üzere tüm yükümlülükler raporlanmalıdır.
- Yeni politika önlemlerinin çok yıllık etkileri, karar verme temelinde ortaya konmalıdır.
- Tüm ekonomik varsayımlar ve kullanılan modeller net bir şekilde açıklanmalıdır.
- Yasama organı, bütçeyi bağımsız olarak incelemede aktif bir rol oynayabilmeli ve politikanın uygulanması konusunda hükümeti sorumlu tutabilmelidir. Bu, rollerin ve sorumlulukların net olmasını ve yasama organına bütçeyi ve muhasebe raporlarını ayrıntılı olarak incelemesi için yeterli zaman ve kaynak verilmesini gerektirir.
- Medya ve sivil toplum kuruluşlarının halk için hareket etmesine izin verilmelidir.

Mali yönetişimi geliştirmenin dolayısıyla etkinliği ve verimliliği artırmanın mali şeffaflık boyutu ise şu şekilde ifade edilebilir (Dorotinsky, 2004: 302-303):

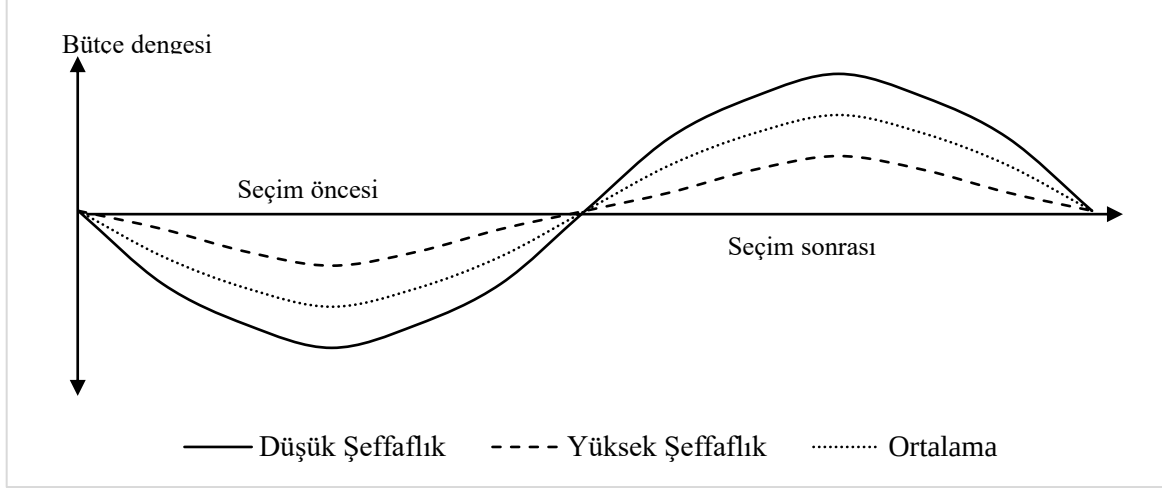
- Daha doğru kararlar alınmasını sağlar ve daha geniş bilgiye ulaşılmasını sağlar,
- Hesap verilebilirliği ve mali yönetişimi geliştirir, karar alıcıların denetlenmesini güçlendirir,
- Piyasa güvenini artırır ve doğrudan yabancı yatırımlar için çekiciliği sağlar.

Mali şeffaflık, açık eğilimi teorisine göre fırsatçı politik davranışları engellemede önemli bir faktör olarak belirtilmektedir. Politikacıların ekonomik davranışlarını tam olarak anlayamayan (eksik bilgiye sahip) seçmenler uygulanan politikaların sonuçları konusunda doğru bilgilendirilmediklerinde bu durum açık eğilimini devam ettirmektedir. Bu nedenle mali şeffaflık hükümetlerin seçmenler tarafından sorumlu tutulmasını sağlayan unsurları sağlar. Çünkü mali şeffaflık, seçmenlerin, çıkar gruplarının ve rakip siyasi partilerin, bir hükümetin maliye politikasının nedenlerini ve sonuçlarını doğrudan veya medya aracılığıyla gözlemlemesine veya daha kesin bir şekilde çıkarım yapmasına olanak tanır. Gözlemcilerin ve nihayetinde seçmenlerin, politikacıların fırsatçı politika seçimlerini diğer motivasyonlara sahip olanlardan ayırma yeteneği, önemli ölçüde seçmenlerin karar verme sürecinin doğasına ve onlara sunulan bilgilere bağlıdır (Alt ve Lassen, 2006a: 531).

Politik konjonktür teorisi kapsamında rasyonel beklentiler varsayımı altında mali şeffaflık bütçe dengesi için önemli bir faktör olarak karşımıza çıkar. Alt ve Lassen (2006a: 532) mali şeffaflığı seçmenlerin seçimlerden önce gerçek bütçe açıklarını gözlemleyebilmesi olarak ele aldığı modelde, mali şeffaflığın yüksek ve düşük olduğu durumlarda bütçe açıklarının nasıl şekillenebileceğine dair varsayımlar ortaya koyar. Politik konjonktür teorisine göre seçim öncesi dönemlerde siyasi aktörler oy maksimizasyonunu sağlamak için bütçe açıklarını artırır ve seçim sonrası dönemlerde ise kemer sıkma politikaları ile bu açıkları kapatma çabası gösterir. Ancak toplum mali şeffaflığın yüksek olduğu böylesi bir durumda artan bütçe açıklarını gözlemleyebileceği için dolayısıyla farkındalığı

artacağı için, mali şeffaflık siyasi aktörlerin bu davranış eğilimlerini azaltması yönünde etkilerde bulunması beklenmektedir.

Şekil 5: Politik Bütçe Döngüsü ve Mali Şeffaflık



Kaynak: Alt ve Lassen, 2006a: 533.

Ayrıca, Alt ve Lassen (2006a) politik bütçesel döngüler teorisinin bir çıkarımı olarak mali şeffaflığın düşük olduğu ülkelerde döngülerin daha şiddetli olduğunu, mali şeffaflığın yüksek olduğu ülkelerde fırsatçı politikacılar için oluşan alanın daha düşük olduğunu ortaya koymaktadır. Politik bütçesel döngüler teorisi çerçevesinde ortaya atılan mali şeffaflığın bütçe açıklarını azaltacağına dair çıkarım daha sonra yapılan çalışmalarla da desteklenmiştir (Dabla-Norris vd., 2010; Arbatli ve Escolano, 2015; Arapis ve Reitano, 2018; Simone vd., 2019; Hameed, 2005).

Genel olarak mali şeffaflığın etkinliğine dair önemli gerekçeler ortaya atılsa da mali şeffaflığın sınırlı ya da olumsuz etkiler de ortaya çıkarabileceğine dair görüşler bulunmaktadır. Mali şeffaflık için veri toplama gereksinimleri ekstra idari harcamalara yol açabilir (Glennerster ve Shin, 2008: 206). Aşırı siyasallaşma yoluyla etkinlik kaybına yol açabilir (Heald, 2003: 727). Hükümetlerde artan güç paylaşımı nedeniyle sürdürülemez politikaların siyasi riskini artırabilir. Görünüşte uzlaşma çatışmalarının olduğu durumlarda mali şeffaflığın yüksekliği siyasi koalisyonların kurulmasını engelleyebilir ve etkinliği azaltan anlaşmazlıkları artırabilir (Kopits ve Craig, 1998: 3).

Heald (2003: 723) mali şeffaflıktan kaynaklı ortaya çıkabilecek olumlu etkileri “güneş ışığı” ve olumsuz etkileri ise “aşırı maruz kalma” olarak ikiye ayırmaktadır¹⁰. Ve bu iki durum arasında

¹⁰ Heald (2003) çalışmasında şeffaflığın kamu etkinliğini artırmasını güneş ışığı (sunlight) ve kamu etkinliği üzerinde olumsuz sonuçlar meydana getirmesini aşırı maruz kalma (overexposure) olarak nitelendirmiştir. Burada kullanın kavramlar ile benzetme yapıldığı düşünülmektedir. İnsan cildi kemik oluşumu için önemli olan D vitamini üretimine yardımcı olarak güneş ışığını kullanır. Ancak güneşin ultraviyole ışığı ciltte büyük hasara da neden olmaktadır. Aşırı maruziyetten korunduğunuzda sürece güneş ışıkları faydalı olacaktır. Ancak güneş ışığına aşırı maruz kalındığında bu durum cilt hücrelerine zarar verir. Bu nedenle belirli bir düzey şeffaflığın (güneş ışığı) olumlu etkileri olduğu ve kamu

Şekil 6: Şeffaflık ve Etkinlik

Şekil 6 mali şeffaflık ile kamu etkinliği arasında ortaya çıkabilecek üç olası durumu göstermektedir. AA' doğrusu kötümser yaklaşımı temsil etmektedir. Şeffaflığın hiç olmadığı noktada kamu etkinliğinin yüksek olduğu, şeffaflıktaki artışla birlikte T_A optimum noktasına kadar etkinliğin artacağını ancak optimum noktadan sonra şeffaflıktaki artışla birlikte etkinliğin daha hızlı bir şekilde azalacağını ve aşırı şeffaflık durumunda etkinliğin hiç şeffaflık olmayan duruma göre daha düşük olacağını göstermektedir. Dolayısıyla aşırı maruz kalmadan dolayı şeffaflıktaki artış önemli bir boyuta ulaştığında etkinsizliğe neden olmaktadır. Bu görüşün arkasında yatan temel gerekçe, yolsuzlukları ve diğer olumsuz faktörleri caydırmak adına bir miktar şeffaflığa ihtiyaç duyulsa da aşırı şeffaflığın 'aşırı maruz kalma' yaratarak yüksek işlem maliyetleri ve aşırı siyasallaşma yoluyla etkinlik kaybına yol açtığı görüşü bulunmaktadır (Heald, 2003: 726-727).

etkinliğini artırdığı, ancak belirli bir noktadan sonra artan şeffaflığın (güneş ışığı) olumsuz etkiler ortaya çıkarmaya başlayacağını çünkü şeffaflığın faydasından çok olumsuz etkilere (aşırı maruz kalma) yol açacağını belirtmek istendiği düşünülmektedir.

optimum bir nokta vardır ve bu noktadan sonra artan şeffaflık etkinliği azaltmaya başlar. Son durum ise BB₂' doğrusu ile daha iyimser bir yaklaşımı göstermektedir. Savunucuları şeffaflıktaki artışın etkinliği her zaman artıracağını belirtmektedir. Bu sürekli artış güneş ışığının değeridir. Ve bu yaklaşıma göre şeffaflığın pozitif etkileri her zaman aşırı maruz kalmanın ortaya çıkardığı negatif etkilerden daha yüksektir (Heald, 2003: 727).

1.2. Mali Performansa İlişkin Genel Açıklamalar

1.2.1. Mali Performans Tanımı

Mali performans hükümetlerin makro ekonomik istikrar ve sürdürülebilir büyüme politikaları ile tutarlı mali pozisyonlarını destekleyen mali disiplin politikaları olarak ifade edilmektedir (Coletta vd., 2015: 6). Bir ülkenin mali performansının temel göstergelerinden olan bütçe açığı ve borç yükünün aldığı değerler, ülkelerin uyguladığı mali disiplinin ve mali performansın bir yansıması olarak görülmektedir (Dholakia, 2005: 991). Mali disiplini sağlamak için bütçe dengesi, borçlanma, kamu harcamaları ve kamu gelirleri üzerine getirilen kısıtlamalar mali performansın göstergesi niteliğinde olmaktadır (Kopits ve Symansky, 1998: 2). Bütçe açıklarının boyutu, kamu borçlarının büyüklüğü kamu harcamalarındaki hızlı artış ve vergi gelirlerinin yetersizliği mali performansın temel göstergeleri olarak değerlendirilir (Slack ve Bird, 2004: 4).

1.2.1.1. Mali Performans Göstergeleri

Mali performans birtakım göstergelerle ifade edilmektedir. Temelinde bu göstergeler bütçe dengesi, kamu borçları, kamu harcamaları ve kamu gelirleri olarak belirtilmektedir. Araştırmacılar ülkeler arası karşılaştırmalara başvururken bu temel göstergelerden faydalanmaktadırlar.

Bütçe dengesi mali performansın önemli göstergelerinden biri olmaktadır. Genel olarak geleneksel bütçe dengesi, birincil bütçe dengesi ve yapısal bütçe dengesi mali performansın temel göstergeleri arasında yer almaktadır. Bütçe dengesinin mutlak büyüklüğü doğrudan kamu büyüklüğüne ve ekonominin yapısına bağlı olduğundan, maliye politikasının etkisinin önemli göstergelerinden birisi geleneksel bütçe dengesidir (Colletta, 2015: 6-7). *Geleneksel bütçe dengesi*, borçlanmadaki değişimler dikkate alınmaksızın toplam kamu harcamaları ile toplam kamu gelirleri arasındaki fark olarak ifade edilmektedir (Günay, 2007: 19). Dolayısıyla geleneksel bütçe açığında iç ve dış borç stokundaki değişimler dikkate alınmamaktadır. Geleneksel bütçe açığı faiz ödemelerini içermesi ve enflasyondan önemli ölçüde etkilenmesi nedeniyle yanlış değerlendirmelere yol açabilir. (Şen vd., 2007: 2). Ayrıca geleneksel bütçe dengesi sadece merkezi hükümet bütçe dengesini yansıtmakta ve diğer kamu kurumlarının bütçelerinde ortaya çıkan değişimi yansıtmamaktadır. Bu nedenle kamu kesiminin tümünü ifade eden kamu kesimi net borçlanma gereği (KKBG) kavramı geliştirilmiştir. KKBG, kamunun toplam nakdi harcamaları ile toplam nakdi gelirleri arasındaki fark

olarak ifade edilmektedir. KKBG daha geniş bir kamu büyüklüğünü gösterdiği için daha kısıtlayıcı bir denge ölçüsü olup, açıkları belirleyen kalemleri açıkları finanse eden kalemlerden ayırmaktadır (Egeli ve Özen, 2013: 102). Ülkelerin kıyaslamalarını yapan çalışmalarda KKBG'nin yayın olarak kullanılmaktadır (Şen vd., 2007: 2).

Geleneksel bütçe dengesinin bilgi sunma noktasında sahip olduğu eksikliklerden dolayı alternatif bütçe ölçüm yöntemleri geliştirilmiştir (Şen vd., 2007: 10). Bu yöntemlerden birisi *birincil bütçe dengesi* olarak ifade edilmektedir. Birincil bütçe dengesi, kamu giderlerinden faiz ödemeleri çıkardıktan sonra geriye kalan farkla kamu gelirleri arasındaki fark olarak ifade edilmektedir. Birincil bütçe dengesi faiz dışı denge olarak da adlandırılmaktadır (Ulusoy, 2014: 40). Geleneksel bütçe dengesinde yer alan faiz ödemeleri geçmiş yıllarda oluşan bütçe etkilerini içinde bulunan yıla taşımaktadır. Ancak birincil bütçe dengesi bu etkiyi kapsam dışında bırakmaktadır. Birincil denge, cari faaliyetlerin kamu sektörünün net borçluluğunu nasıl etkilediğini ölçer ve bu denge, kamu açıklarının ve kamu borçlarının sürdürülebilirliğini değerlendirmek açısından önem arz etmektedir (Günay, 2007: 42).

Yaygın olarak mali performansın tespitinde kullanılan bir diğer gösterge *yapısal ve düzeltilmiş bütçe dengesidir*. Ancak yapısal ve düzeltilmiş bütçe dengeleri de kendi arasında 3'e ayrılmaktadır. Bunlar: Blanchard (1990)'ın önerdiği düzeltilmiş işlevsel denge, Ortiz vd. (2007)'nin kullandığı potansiyel büyüme hızlarıyla düzeltilmiş bütçe dengesi (yapısal bütçe dengesi) ve son olarak Blanchard (1990)'ın önerdiği düzeltilmiş bütçe dengesidir. Yapısal bütçe dengesi ve düzeltilmiş bütçe dengesi literatürde en sık kullanılan mali performans göstergeleri olmaktadır (Özatay, 2012: 1-2). Yapısal denge, ekonominin tam istihdam seviyesinden dengede olması halinde ortaya çıkabilecek bütçe açığının büyüklüğünün tahmini olarak ifade edilmektedir (Egeli ve Özen, 2013: 112). Yapısal dengenin göstergesi olan düzeltilmiş bütçe dengesinin birkaç kullanımı bulunmaktadır. İlk olarak, politika yapıcılar piyasanın yükselme dönemlerinde beklenmedik gelirlerden daha fazla harcama yapmaları durumunda kamu ekonomisinin kötüye gideceğine dair 'erken uyarı göstergesi' olarak kullanılır. İkinci olarak mali disiplin dönemlerinin belirlenmesinde kullanılır. Üçüncü olarak ise mali etkinin bir göstergesi olarak kullanılmaktadır (Hallet vd., 2012: 75).

Diğer mali performans göstergelerinden birisi *kamu kesimi borçlanmasıdır*. Kamu kesiminin iç ve dış borçlarının toplamını ifade eder. Kamu borçlanması bu şekilde kamu borç stoku olarak ifade edilmektedir. Kamu borç stokunun milli gelire oranı kamu borç yükü olarak adlandırılmaktadır (Eğilmez, 2012). Kamu borç stoku/ GSYH önemli bir mali performans göstergesi olarak ülkeler arası analizlere katılmaktadır (Von Hagen, 1992; Von Hagen ve Wolff, 2006; Apeti, 2023). Bunun yanında *kamu gelir ve kamu harcamalarının* ele alındığı çalışmalar kısıtlıdır (Ayuso-i Casals, 2012; Manescu ve Bova, 2020).

İKİNCİ BÖLÜM

2. MALİ KURAL, MALİ ŞEFFAFLIK ve MALİ PERFORMANS ARASINDAKİ İLİŞKİ: LİTARETÜR TARAMASI VE HİPOTEZ GELİŞTİRME

2.1.Mali Kuralların Mali Performans Üzerindeki Etkisi

Mali kurallar, ekonomi literatüründe kapsamlı bir tartışma konusu olmuştur; savunucuları mali disipline yönelik inandırıcı bir taahhüt sağladıklarını ve aşırı kamu harcamalarını önlemeye yardımcı olduklarını ileri sürmektedir. Buna karşın kuralların etrafından dolaşılabilceği, kamu yatırımlarının azalması veya bütçe dışı faaliyetlere bağımlılığın artması gibi istenmeyen sonuçlara yol açabileceği şeklinde eleştiriler söz konusudur (Grembi vd. 2016: 1-3). Diğer yandan mali kurallar ile mali performans arasında nedensellik ilişkisi kurmak içsellik sorunları nedeniyle zor olabilmektedir. Belirli gözlenebilen ve gözlenemeyen özelliklerle birlikte mali performansı iyi olan bir ülkenin mali kuralları uygulamaya başlaması ile ya da mali performansı kötü olan bir ülkenin mali kuralları uygulaması ters nedensellikler ortaya çıkarabilir (Caselli ve Reynaud 2020: 1-2; Badinger ve Reuter, 2017b).

Ülkelerin uygulamaya koydukları sayısal mali kurallara ilişkin kısıtlamalara her zaman uymadıkları aşikardır. Reuter (2015) sayısal mali kurallara uyum ve kısıtlı değişkenler ile sayısal mali kuralların getirdiği sayısal sınırlar arasındaki farka ilişkin bir veri seti oluşturmuştur. Gözlemlerin sadece yaklaşık yüzde 50'sinde mali kurallara uyulmasına rağmen, araştırma mali kuralların maliye politikasının davranışını önemli ölçüde etkilediğini ortaya koymuştur. Mali kuralların uygulamaya konması, mali göstergelerin mali kurallara uyulmamasına önemli ölçüde tepki vermesine yol açarak maliye politikasını etkili bir şekilde sayısal sınırlarına doğru yönlendirmektedir. Grembi vd. (2016) İtalya'da yarı deneysel bir çalışma yürüterek mali kuralların gevşetilmesinin yerel yönetim davranışları üzerindeki etkisini değerlendirdiği çalışmalarında mali kuralların gevşetilmesinin açıkların artmasına ve vergilerin azalmasına yol açtığını tespit etmişlerdir. Her iki çalışma da sayısal mali kuralların uyumsuzluk durumlarında bile mali değişkenleri etkilemedeki önemine vurgu yapmaktadırlar. Fakat bütçeleme sürecine ilişkin prosedürel kuralların mali performansı iyileştirmede sayısal mali kurallardan daha etkili olduğuna dair görüşler de bulunmaktadır (Von Hagen, 1992). Şöyle ki, başbakan veya maliye bakanının harcamacı birimler üzerinde stratejik hakimiyetinin olduğu, parlamentonun değişiklik yapma yetkisinin sınırlandırıldığı ve uygulama sürecinde değişikliklerin sınırlandırıldığı kurumsal reformları içeren bir bütçeleme süreci mali performans üzerinde daha etkin olduğu ifade edilebilir.

Mali kural ile mali performans arasındaki ilişkiyi inceleyen geniş bir literatür söz konusudur (Debrun vd., 2008; Tapsoba, 2012; Badinger ve Reuter, 2017b; Caselli ve Reynaud, 2020; Capraru vd., 2022). Bu bağlamda, Heinemann vd. (2018) mali kural ve mali performans arasındaki ilişkiyi analiz eden 30 çalışmanın meta regresyon analizini yapmıştır. Çalışmaların sonuçlarına dair yapılan genel çıkarım mali kuralların mali büyüklükler üzerinde istatistiki olarak anlamlı ve kısıtlayıcı bir etkisi olduğudur. Bütçe açıklarının mali performans göstergesi olarak alındığı çalışmalarda anlamlılık eşiği yüksek olmakla birlikte diğer değişkenlerin (borçlanma, harcama ve gelir) mali performans göstergesi olarak alındığı çalışmalarda anlamlılık eşiği daha düşük çıkmaktadır (Heinemann vd., 2018). Daha eski araştırmalarda mali kural kısıtlamalarının üzerine mali kural getirilen mali göstergeler üzerinde pozitif etkisi olduğunu diğer mali göstergelerde ise bozulmalar yaşandığını göstermektedir (Von Hagen, 1991; Poterba, 1994).

Bu durum mali kurallarla üzerine kısıtlamalar getirilmeyen göstergelere dair ilgiyi artırmıştır. Çünkü böylesi bir durum yaratıcı muhasebe hilelerinin varlığını gösterebilmektedir. Yaratıcı muhasebenin boyutundaki artış mali göstergeler üzerindeki gerçek etkilerin saklanmasına olanak tanıdığı için mali performansla ilişkilendirilmektedir. Dafflon ve Rossi (1999) ülkelerin AB'ye katılmak için gerekli mali dengeleri sağlama noktasında birçok yaratıcı muhasebe hilesine başvurduklarını tespit etmiştir. Von Hagen ve Wolff (2006) AB'de İstikrar ve Büyüme Paketi gibi uygulamaların mali kuralları zorunlu kılmasının bu ülkelerde yaratıcı muhasebe hilelerine başvurulmasına sebep olduğunu belirtmektedir. Özellikle bu ülkelerde mali duruş arzu edilen şekilde mali kurallarla uymadığı-örtüşmediği zamanlarda yaratıcı muhasebe hilelerinin boyutu da artış göstermektedir. Bu yüzden iyi tasarlanmış bir mali kuralın yaratıcı muhasebe hilelerini de dikkate alması gerekmektedir. Çünkü daha katı mali kurallar yaratıcı muhasebe hileleri için teşvik sağlamaktadır.

Mali kuralların 104 ülke tarafından uygulanıyor olması yayılma kuramı teorisyenlerini de bu konuya yönlendirmiştir. Öğrenme, taklit etme, zorlama ve ekonomik rekabet mekanizmalarından hangilerinin mali kural politikalarının yayılımında etkili olduğunu açıklamaya çalışan araştırmacılar, kamu politikalarının zorlama ve taklit etme yoluyla geçmesinin olumsuz, öğrenme ve ekonomik rekabet etkileri ile yoluyla yayılmasının ise olumlu çıktılar olduğunu vurgularlar. Bu noktada dolaylı olarak kamu politikalarının yayılma şeklinin de mali performansla ilişkilendirilebileceği söylenebilir. Bu alana destek sağlayan pek çok çalışma söz konusudur. Debrun vd. (2008) mali kuralların uygulamaya konulması ve güçlendirilmesinin, öğrenme etkileri ve mali yönetim uygulamalarının ülkeler arasında yayılması da dahil olmak üzere çeşitli faktörlerden nasıl etkilendiğini incelemektedir. Çalışma özellikle, diğer ülkelerdeki gecikmeli Mali Kural Endeksinin ortalamasından oluşturulan bir değişken olarak “öğrenme etkilerinin” rolünü incelemekte ve mali kuralların benimsenmesi ve güçlendirilmesini etkilemedeki önemini değerlendirmektedir. Sonuçlar, öğrenme etkilerinin AB üyesi ülkelerde ulusal düzeyde mali kuralların benimsenmesini ve güçlendirilmesini etkileyen istatistiksel olarak anlamlı bir faktör olmadığını göstermiştir.

Caselli ve Reynaud (2020) ülkeler arasında politika yayılımı ve bunun hangi kanallar aracılığıyla gerçekleştiğine dair ilgili literatürü kritik etmişlerdir. Bu kritik neticesinde, yazarlar, komşu ülkelerde mali kuralların benimsenmesinin zorlama ve taklit etkileri yoluyla ülkeyi benzer bir kural getirmesi için etkileyebileceği sonucuna ulaşmışlardır. Ayrıca bazı çalışmalarda da AB'ye üye olan ülkelerde mali kuralların yayılımının taklit etme mekanizması ile gerçekleşip gerçekleşmediği test edilmiştir. Fransa, İngiltere ve Almanya'nın lider ülke olarak dikkate alındığı çalışmada mali kuralın benimsenmesinde taklit mekanizmasının işlemediği sonucuna ulaşılmıştır. İlave olarak, AB'ye katılmak isteyen ülkeler için mali kural yayılımında zorlama mekanizmasının geçerli olduğuna dair kanıtlar sunmuşlardır (Doray-Demers ve Foucault, 2017). Balvir (2024) daha geniş bir araştırma alanında 2001-2015 yılları için mali kural uygulan tüm ülkelere taklit mekanizmasının geçerli olup olmadığını araştırmıştır. Sonuçlar ülkelerde mali itibar yarışından kaynaklı rasyonel taklit hipotezinin geçerliliğini desteklemektedir. Dolayısıyla mali kuralların ülkeler arasındaki yayılımının zorlama yollarla ya da taklit mekanizması ile gerçekleştiğine dair güçlü kanıtlar olmakla birlikte, öğrenme etkisinin gerçekleştiğine dair henüz kanıt sunulmamaktadır. Ayrıca çalışmalarda zorlama mekanizmasının varlığı AB ülkelerinde belirgin olurken, daha geniş örnekleme alan Balvir (2024) ve Caselli ve Reynaud (2020)'un zorlama ve taklit mekanizmasına dair kanıtlar sunduğunu belirtmek gerekir. Fakat, yayılma kuramcılarının göre her iki mekanizmada olumsuz anlamlar ifade etmektedir.

Mali kuralların mali performans üzerindeki etkisinin makroekonomik faktörler, siyasi faktörler ve mali kuralların kendileriyle ilişkili faktörlerle ilgili önemli heterojenliklere tabi olduğunu da belirtmek gerekir. Barbier-Gauchard vd. (2021) mali kuralın türü ve İstikrar ve Büyüme Paketi'nin varlığı mali kuralların mali performans üzerindeki etkisini önemli ölçüde etkileyebilir. Ayrıca, mali performansı teşvik etmedeki etkinliklerini en üst düzeye çıkarmak için mali kuralların, ülkelerin ve kuralların özellikleri gibi yapısal faktörlerdeki farklılıkları da hesaba katacak şekilde tasarlanması gerektiğini belirtmek gerekir.

Bu noktada şu soru oldukça değerlidir. Daha geniş bir mali gösterge ile mali kuralların mali performans üzerindeki etkisi hesaplanmış olsaydı, mali kurallar mali performansı artırma konusunda yine de etkili bir araç olarak önemini korur muydu? Bu bağlamda Barbier-Gauchard vd. (2021) çalışması önemlidir. Çalışmada mali performansın yeni bir ölçütü olarak Küresel Mali Performans Endeksi (GFPI) geliştirilmiştir. GFPI, kamu gelirleri, bütçe dengesi, dış borçlar, kamu iç borç büyüme oranı ve kamu faiz ödemelerinin büyüme oranı ağırlıklandırılarak ve tek bir gösterge haline getirilerek oluşturulmuştur. Dolayısıyla kamu kesiminin daha geniş bir performans görünümünü ortaya koymaktadır. Çalışmada yazarlar, ulusal mali kuralların GFPI ile ölçüldüğü üzere mali performans üzerinde önemli ve olumlu bir etkiye sahip olduğu bulgularına ulaşmışlardır. Ayrıca çalışmada ikinci bir bağımlı değişken olarak konjonktürel birincil bütçe dengesi de kullanılmış ve benzer sonuçlar ortaya çıkmıştır.

Debrun vd. (2008) ilk olarak daha güçlü ve kapsayıcı mali kuralların mali performansı olumlu yönde etkileyeceğine dair kanıtlar sunmaktadırlar. İkinci olarak, mali kuralların etkinliğinin mali kuralların tasarımı ile yakından ilgili olduğunu vurgularlar ve bu nedenle mali kuralların ülkelere özgü detaylarının mali performansı etkilemede önemli ölçü olacağını belirtirler. Caselli ve Reynaud (2020) iyi tasarlanmış mali kuralların mali denge üzerinde önemli etkisi olduğunu, nispeten zayıf tasarlanmış bir mali kuraldan daha iyi tasarlanmış bir mali kurala geçişin mali dengeyi GSYH'nin yaklaşık yüzde 0,6'sı kadar artırabileceğini belirtmişlerdir. Capraru vd. (2022: 46), güçlü ve zayıf mali kuralları açıklayarak mali performans üzerindeki etkisine işaret etmiştir. Zayıf mali kurallar, mali kuralların daha düşük bir seviyesini temsil eder ve o ülkedeki mali kuralların daha az sıkı (yasal dayanağının zayıf olması), daha az iyi tasarlanmış (esnekliğin ve şoklara karşı dayanıklılığın olmaması, uygulama ve düzeltme mekanizmasının olmaması) veya daha az etkili bir şekilde uygulanmış (denetim mekanizmasının yetersizliği) kurallardır. Bu, bu ülkelerdeki mali kuralların hükümet harcamalarını veya borçlanmayı yeterince kısıtlamayabileceği ve potansiyel olarak daha büyük bütçe açıklarına yol açabileceği anlamına gelebilir. Güçlü mali kurallar ise mali kuralların daha yüksek bir seviyesini temsil eder ve o ülkedeki mali kuralların daha sıkı, iyi tasarlanmış ve etkili bir şekilde uygulanan kurallardır. Bu durum, bu ülkelerdeki mali kuralların kamu harcamalarını veya borçlanmayı kısıtlamada daha etkili olduğunu ve potansiyel olarak daha küçük bütçe açıklarına yol açtığını göstermektedir.

Mali kuralların mali performans üzerindeki etkisini değerlendirdikleri çalışmalarında Debrun ve Kumar (2007), mali yönetim unsurlarının mali performansı iyileştirmedeki etkinliğinin ülkelere özgü ve siyasi ortamın farklı özelliklerine bağlı olduğunu ortaya koymuşlardır. Yazarlar çalışmalarında gerek mali kurallar gerekse bağımsız mali kurumlar olsun etkinliğin sağlanabilmesi için dikkatli bir şekilde tasarlanmaları ve uygulanmaları gerektiğini, bunu yaparken siyasi ve ekonomik yapının iyi analiz edilmesi gerektiğini vurgulamaktadırlar. Diğer yandan, yazarlar, mali kuralların kısıtlayıcılığının (yasal düzeyi) mali performans üzerinde anlamlı ve pozitif bir etkiye sahip olduğu ve mali kuralların kapsamının (genel yönetim, merkezi yönetim gibi) mali performans üzerinde olumlu bir etkisi olduğunu ve mali kuralların daha geniş kapsamının daha iyi mali performans ile ilişkili olduğuna da işaret etmişlerdir. Genel olarak çalışma mali kuralların mali disiplini teşvik etmek ve mali performansı iyileştirmek için etkili bir araç olabileceğini göstermektedir. Ancak yazarlar, mali kuralların tasarımı ve uygulanmasının bu kuralların etkinliğini belirlemede kritik faktörler olduğunu belirtmektedirler.

Coletta vd. (2015) kanun veya anayasada yer alan daha güçlü mali kuralların ve otomatik uygulama mekanizmalarının bütçe sonuçları üzerinde daha büyük bir etkiye sahip olduğunu ortaya koymuştur. Çalışmanın sonuçları, mali kuralların mali karar alma süreçleri için net bir çerçeve sunarak ve hükümetlerin sağlam mali politikalara bağlı kalmasını sağlayarak mali disiplini ve sürdürülebilirliği teşvik etmeye yardımcı olabileceğini göstermektedir. Ancak çalışma aynı zamanda

mali kuralların etkinliğinin tasarım ve uygulamalarına bağlı olduğunu ve mali konseylerin varlığı gibi diğer faktörlerin de mali performansın desteklenmesinde rol oynayabileceğini belirtmektedir.

Güçlü ve iyi tasarlanmış mali kurallar mali performans ilişkisine işaret eden yukarıdaki çalışmalardan farklı olarak Vinturis (2022) çalışmasında zayıf mali kuralların AB'nin eski komünist ülkelerinde mali performansı önemli ölçüde etkilemediğini ortaya koymaktadır. Ancak, mali kuralların gücü artırıldığında, bu ülkelerdeki mali performansı önemli ölçüde etkilemektedir. Çalışma ayrıca, AB eski komünist ülkelerinde mali kuralların mali performans üzerinde olumlu bir etkiye sahip olması için uygulama mekanizmasının önemini vurgulamaktadır. Çalışma, uygun stratejilerin, mali kuralların basitçe benimsenmesinin ötesine geçerek, mali performans açısından önem kazanmalarını sağlayacak uygulama mekanizmalarına yönelmesi gerektiğini de öne sürmektedir.

Tablo 2: Mali Kurallar ve Mali performans Literatür

Yazar(lar)	Dönem/Ülke	Mali Kural Değişkeni	Bağımlı Değişkenler	Yöntem	Sonuç
Von Hagen (1992)	1981-1990/ 12 AB ülkesi	Bütçe prosedürleriyle ilgili 5 madde özelinde, hükümet içindeki müzakerelerin yapısı, parlamenter sürecin yapısı, bütçe taslağının bilgilendiriciliği, bütçe uygulamasının esnekliği ve uzun vadeli planlama kısıtı kullanılarak endeks oluşturulmuştur.	Kamu borcu, Bütçe dengesi ve Birincil bütçe dengesi	OLS	Bütçe süreciyle ilgili reformların mali performans üzerindeki katkısı yüksektir.
Von Hagen ve Wolff (2006)	1980-2003/ AB ülkeleri	Kukla değişken 0 ve 1	Kamu borcundaki yüzdesel değişim	OLS	AB'deki mali kural uygulamaları, hükümetleri bu kuralları atlatmak için yaratıcı muhasebe hilelerine başvurmaya neden olmaktadır.
Debrun ve Kumar (2007)	1990-2004 / 14 AB ülkesi	Avrupa Komisyonu'nun mali kurallar endeksi	Konjonktürel birincil bütçe dengesi (CAPB)	POLS, LSDV ve GMM	Bütçesel kurumların mali performans üzerindeki etkisi ülkelerin durumuna ve siyasal yapıya göre değişmektedir.
Debrun vd. (2008)	1990-2005/ 25 AB ülkesi	EC tarafından yayınlanan veri setinden faydalanarak kapsamlı bir mali kural endeksi oluşturulmuştur.	Konjonktürel birincil bütçe dengesi	LSDV	Sayısal mali kuralların mali performans ve mali disiplin üzerinde önemli bir etkiye sahip olduğunu belirtmektedir.
Vinturis (2022)	1995-2014/ 11 eski komünist AB ülkesi	1 ve 0 kukla değişkenleri ile mali kural değişkeni oluşturulmuştur.	Birincil bütçe dengesi	OLS, 2SLS ve LSDV	Mali kuralların güçlü ve zayıf tasarımında güçlü mali kuralların mali performans ile ilişkilendirmek mümkün iken, zayıf mali kurallar için aynı durum söz konusu olmamaktadır.

Tablo 2: (Devamı)

Yazar(lar)	Dönem/Ülke	Mali Kural Değişkeni	Bağımlı Değişkenler	Yöntem	Sonuç
Tapsoba (2012)	1990-2007/ 74 gelişmekte olan ülke	Mali kural verisi 1 ve 0 değerleri verilerek kukla değişken olarak çalışmada yer almaktadır.	Konjonktürel birincil bütçe dengesi	PSM	Mali kurallar mali performans üzerinde güçlü ve anlamlı bir etkiye sahiptir.
Neyapti (2013)	Dönem ülkelere göre değişmektedir. / 8 geçiş ekonomisi, 10 gelişmiş ve 7 az gelişmiş ülke	IMF mali kural veri setinden yararlanılarak kukla değişken kullanılmıştır.	Bütçe dengesi	Arelano-Bond, Blundell-Bond, SGMM	Bütçe denkliği kuralı ve kamu harcama kuralı mali performansa olumlu katkı sağlarken, borçlanma kuralı olumsuz etkilemektedir.
Reuter (2015)	1994-2012/ 11 AB ülkesi	1 ve 0 kukla değişkenleri ile mali kural değişkeni oluşturulmuştur.	Bütçe dengesi, birincil bütçe dengesi, konjonktürel bütçe dengesi	LSDV, Arellano-Bond	Mali kurallara yüzde yüz uyum olmasa dahi mali davranışları olumlu yönde etkilediği belirtilmektedir.
Coletta vd. (2015)	2000-2011/ 11 AB ülkesi	Endeks Avrupa Komisyonunda yer alan bilgiler ışığında; kuralın yasal dayanağı, izleme mekanizması, yaptırım mekanizması ve medya görünürlüğü kriterlerine göre hazırlanmıştır.	Konjonktürel bütçe dengesi	POLS, RE, FE	Sayısal mali kural uygulamayan ülkelere göre sayısal mali kural uygulayan ülkelerin daha iyi mali performans gösterdiğini tespit etmişlerdir.
Badinger ve Reuter (2017b)	1985-2012/ 74 ülke	Mali kural değişkeni 1 ve 0 kukla değişkenlerinden oluşmaktadır.	Konjonktürel bütçe dengesi, Çıktı oynaklığı, Devlet tahvili faiz oranı farkı	2SLS	Daha sıkı mali kurallara sahip ülkelerin daha yüksek mali dengeye ve devlet tahvilleri üzerindeki daha düşük faiz oranı farkına sahip olduğunu belirtmektedir.
Afonso ve Jalles (2019)	1980-2016/ 53 gelişmiş ve gelişmekte olan ülke	Mali kuralların başladığı yıldan sonrası için 1, diğer yıllar için 0 değeri verilerek kukla değişken oluşturulmuştur.	10 yıllık devlet tahvili farkı	Etki tepki fonksiyonları, GMM	Mali kurallar gelişmiş ülkelerde daha düşük borçlanma maliyetlerini sağlarken, benzer etki gelişmekte olan ülkeler için tespit edilmemiştir.
Nabieu (2020)	1985-2011/ 43 Sahra Altı Afrika ülkesi	IMF mali kural veri setinden yararlanarak mali kural türlerinin (BK, HK, BDK) farklı özelliklerini ön plana çıkaran endeks kullanılmışlardır.	Mali denge	FE, RE, GMM	Mali kuralların ve kurumların mali performans üzerinde istatistiksel olarak anlamlı etkisi bulunmaktadır.

Tablo 2: (Devamı)

Yazar(lar)	Dönem/Ülke	Mali Kural Değişkeni	Bağımlı Değişkenler	Yöntem	Sonuç
Caselli ve Reynaud (2020)	1985-2012/ 142 ülke	Mali kural endeksi oluşturmuşlardır.	Bütçe dengesi	IV	İyi tasarlanmış mali kuralların mali dengeler üzerinde olumlu etkiler meydana getireceğini vurgulamaktadır.
Sawadogo (2020)	1993-2014/ 36 gelişmekte olan ülke	Mali kural değişkeni kukla olarak oluşturulmuştur.	Kamu borçlanma faizi	PSM	Gelişmekte olan ülkelerde mali kuralların uygulanması borçlanma maliyetlerini düşürmektedir.
Thornton ve Vasilakis (2020)	1985-2017 / 61 düşük ve orta gelirli ülke (gelişmekte olan ülke)	Mali kural değişkeni 1 ve 0 değerlerini alan kukla değişken olarak analizde kullanılmıştır.	Mali kural	PSM	Ülkelerin mali kuralları benimsemesinin kamu borçlanma maliyetlerini azalttığı belirtilmektedir.
Barbier-Gauchard vd. (2021)	2000-2013/ 28 AB ülkesi	Mali kurallar kukla değişken olarak analize katılmıştır.	GFPI, Konjonktürel birincil bütçe dengesi	PSM	Mali kurallar diğer heterojen faktörlerin varlığı ile ülkeden ülkeye farklı şekillerde mali performansı etkileme gücüne sahiptir.
Gootjes vd. (2021)	1984-2015/ 77 gelişmiş ve gelişmekte olan ülke	Mali kuralların kapsamı, yasal dayanağı, esnekliği, destekleyici prosedürleri ve uygulaması dikkate alınarak IMF mali kural veri setine dayalı endeks oluşturulmuştur.	Bütçe dengesi	LSDV, GMM	Güçlü mali kurallar politik bütçe döngülerinin şiddetini azaltmada etkilidir.
Capraru vd. (2022)	2000-2019 / 27 AB üye ülkeler	Mali kuralların gücünü ölçen mali kural endeksi hazırlamışlardır. Endeks, mali kuralların varlığı, kapsamı, yasal dayanağı ve esneklik derecesine göre oluşturulmuştur.	Bütçe dengesi, Birincil bütçe dengesi, Konjonktürel bütçe dengesi ve konjonktürel birincil bütçe dengesi	Blundell-Bond, Arellano-Bond, Anderson-Hsiao, SGMM	Mali kuralların her durumda mali performansı olumlu etkilemediği sonuçlarına ulaşmışlardır.
Apeti vd. (2023)	1990-2020/ 79 gelişmekte olan ülke	Ülkelerin mali kuralları benimsedikleri yıl için 1 ve öncesi için 0 değerleri verilerek kukla değişken oluşturulmuştur.	Yabancı para cinsinden kamu borçlarının payı	OLS, IV, GMM	Mali kurallar yabancı para cinsinden kamu borcunun payını azaltmaktadır.

Not: Çalışma kapsamında mali kurallar ile mali performans arasındaki ilişkiyi ele alan literatür dikkate alınmıştır. Bu nedenle de tabloda sadece bağımlı değişkenlere yer verilmiş ve bu çalışmalarda mali kurallar bağımsız değişken olarak yer almaktadır.

Mali kurallara ilişkin gelişmekte olan ÷lkelere ait literat÷r ise daha sınırlıdır. Bu sınırlılığa karşın gelişmekte olan ÷lkelerde mali kuralların mali performans olumlu yönde etkilediğine dair literat÷r ön plana çıkmaktadır (Thornton ve Vasilakis, 2019; Apeti vd., 2023; Sawadogo, 2020; Neyapti, 2013). Bu ÷lke grubuna ait önde gelen çalışmalardan birisi Tapsoba (2012)'nın mali kuralların bütçe dengesi üzerindeki etkisini analiz ettiğı çalışmadır. Bu çalışma kendi kendini seçme sorununu kontrol ederek mali kurallar ile mali performans arasındaki ilişkiyi değerlendiren ilk çalışmadır. Çalışmada gelişmekte olan ÷lkelerde mali disiplin üzerindeki tedavi etkisini değerlendirmek için eğilim puanı eşleştirme yöntemi kullanmıştır.¹¹ Çalışmada mali kuralların mali performans üzerindeki Ortalama Tedavi etkisinin önemli ölçüde pozitif ve çeşitli spesifikasyonlara karşı sağlam olduğı sonuçlarına ulaşılmıştır. Ayrıca bütçe dengesi kuralları ve harcama kurallarının disiplini artırıcı önemli etkilere sahip olduğunu ortaya koymuştur. Çalışma tedavi etkisinin mali kuralların türüne ve yürürlükteki mali kuralların sayısı, mali kuralların benimsenmesinden bu yana geçen süre, uluslarüstü mali kuralların varlığı ve hükümet istikrarı gibi ÷lkelerin özelliklerine göre değiştiğini ortaya koymuştur.

Badinger ve Reuter (2017b) gelişmiş ve gelişmekte olan ÷lkelerde daha sıkı mali kurallara sahip ÷lkelerin daha yüksek mali dengelere ve devlet tahvilleri üzerindeki daha düşük faiz oranı farklarına sahip olduğunu bulmuştur. Ayrıca mali kuralların kötü mali performans dönemlerinde uygulamaya konulduğı ters nedenselliğe ilişkin kanıtlar sunmaktadırlar. Çalışma mali kuralların uygulanmasının maliye politikası sonuçları üzerinde daha yüksek mali dengeler, daha düşük faiz oranı farkları ve daha az çıktı oynaklığı gibi olumlu etkileri olabileceğini göstermektedir. Afonso ve Jalles (2019)'un gelişmiş ve gelişmekte olan ÷lkeleri ele aldığı çalışma, gelişmiş ekonomiler açısından mali kuralların daha düşük kamu borçlanma maliyetleri sağladığını ortaya koymaktadır. Çalışmada ayrıca mali açıdan daha sorumlu ÷lkelerin, mali kural uygulamasının devlet borçlanma maliyetlerini düşürdüğü ÷lkeler olduğı tespit edilmiştir. Araştırma mali kuralların gelişmiş ekonomilerde kamu finansman maliyetleri üzerinde yükselen piyasa ekonomilerine kıyasla daha önemli bir etkiye sahip olduğunu göstermektedir.

Nabieu vd. (2021) çalışmasında, mali yönetişimin Sahra Altı Afrika ÷lkelerinde mali performans üzerindeki etkilerini incelemiştir. Çalışma özellikle dört mali kural; harcama kuralı, gelir kuralı, bütçe dengesi kuralı ve borç kuralını tanımlamakta ve bunların mali performans üzerindeki etkilerini incelemektedir. Sonuçlar, harcama kuralının diğer kurallara göre daha yüksek katsayılarla

¹¹ Eğilim puanı eşleştirme yönteminde mali kural uygulayan ve mali kural uygulamayan ÷lkeleri iki gruba ayırarak, mali kural uygulayan ÷lkelere en yakın koşullara (siyasi, ekonomik ve yazar tarafından belirtilen diğer koşullar-kontrol değişkenleri) sahip mali kural uygulamayan ÷lkelerin eşleştirmesi yazarlardan bağımsız şekilde uygulanan yöntem kapsamında kendi kendini seçme şeklinde yapılmaktadır. Bu yöntemde tedavi edilecek değişken (mali gösterge) ve tedavi değişkeni (mali kural) ve ÷lkelerin eşleşmesine yardımcı olacak ve yine tedavi edilecek değişkenle teorik ilgisi bulunan kontrol değişkenleri bulunmaktadır. Bu şekilde eşleştirme ile tedavi değişkeninin (mali kural) tedavi edilecek değişken üzerindeki tedavi etkisi hesaplanmaktadır.

sahip olduğunu göstermekte ve mali kuralların Sahra Altı Afrika ülkelerinin ortamında benimsenmesi için uygunluğunu ortaya koymaktadır.

Gootjes vd. (2021) gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeleri ele aldığı çalışmada mali kurallar ile politik bütçe döngüleri arasındaki ilişkiyi inceleyerek literatüre katkıda bulunmaktadır. Yazarlar güçlü mali kuralların politika yapıcılarının yeniden seçilmek için maliye politikası araçlarını kullanma eğilimini azaltıp azaltamayacağını araştırmaktadır. Bulgular, güçlü mali kuralların politik bütçe döngülerinin büyüklüğünü azalttığını ve bu etkinin farklı ülke özellikleri ve zaman dönemleri arasında sağlam olduğunu göstermektedir.

Mali kurallarla ilgili literatür dikkatli incelendiğinde, gelişmekte olan ülkeler özelinde güncel literatürün dahi zaman kısıtının 2015 yılına kadar olması dikkat çekmektedir. Bu durum daha çok gelişmekte olan ülkeler için mali kural veri setinin Lideo vd. (2017) tarafından 1985-2015 dönemi için yayınlanmış olmasıdır. Ancak AB ülkeleri için bu durum söz konusu değildir. Çünkü bu ülkeler için her yıl EC tarafından mali kural güç endeksi (mali kuralların sahip oldukları özelliklere göre güçlü ya da zayıf tasarımını ifade eder) yayınlanmaktadır. Literatüründe bu ülke örneğinde çalışmalarını artırmış olması bu konudaki görüşlerimize paraleldir. Ayrıca mali kuralların güçlü ya da zayıf tasarımının da önemli olduğunu vurgulayan çalışmalar olmasına rağmen, gelişmekte olan ülkeler için bir endeks oluşturarak etkinliği ölçen çalışma sayısı oldukça kısıtlıdır.

2.2. Mali Şeffaflığın Mali Performans Üzerindeki Etkisi

Mali şeffaflık mali dengesizlikler, artan kamu borcu ve yolsuzlukların potansiyel bir çözüm unsuru olarak dikkati çekmiştir (Alt vd., 2002). Fakat mali şeffaflık ve mali performans arasındaki literatürün oldukça kısıtlı olduğunu belirtmekte fayda vardır. Bu kısıtlılığın en önemli sebeplerinden birisi mali şeffaflık konusunda yakın geçmişe kadar düzenli bir zaman serisi analizine yardımcı olacak resmi ya da akademik gayretlerle oluşturulmuş istatistiklerin yayınlanmamış olmasıdır. Literatürde mali şeffaflığı arttırmanın teorik ve ampirik sonuçları tartışılmıştır. Bu çerçevede, mali şeffaflıktaki artışın mali performansı olumlu yönde etkileyeceğine dair görüşler yaygındır (Alt ve Lassen, 2006a). Ancak mali şeffaflıktaki artışın her zaman mali performansı olumlu etkilemeyeceğine dair farklı görüşler bulunmaktadır. Mali şeffaflığın belirli bir noktaya kadar mali performansı olumlu etkilediği fakat bu müspet etkininde bir noktası olduğu ve bu noktadan sonra artan şeffaflığın mali performansı olumsuz etkilediği ortaya konmuştur (Wang vd. 2014). Heald (2003: 726-727) mali şeffaflık ile mali performans arasında 3 olası ilişki olduğunu vurgulamaktadır. Mali şeffaflıktaki artışın her zaman kamu etkinliğini artıracığını, mali şeffaflıktaki artışın uzun süre kamu etkinliğini artıracığı ve optimum noktadan sonra bu etkinin aşırı maruz kalmadan kaynaklı azalmaya başlayacağını ve son olarak mali şeffaflıkta kısa süreli ilk iyileştirmelerin kamu etkinliğini artıracığı fakat bu etkinin kısa sürede kamu etkinliğine olumsuz yansıyacağı çünkü şeffaflıktan elde edilen faydanın aşırı şeffaflıktan kaynaklı maliyetlerden düşük olacağını belirtir. Öte yandan, mali

şeffaflığın fırsatçı borçlanma davranışlarını ortadan kaldırarak açık eğilimini de sınırlayabileceğine dair görüşler söz konusudur. Bu hususu destekler şekilde, Beetsma vd. (2022)'de, politika yapıcıların seçim avantaj ve dezavantajlarına sahip olmalarına bağlı olarak göstermiş oldukları miyop davranış ya da fırsatçı davranış neticesinde ve seçmenlerin görevli politika yapıcılarının yetkinlik ve uyumunu dikkate alma derecesine göre mali şeffaflıktaki artışın politika yapıcıların borçlanma eğilimini değiştirebileceği ifade edilmiştir. Yazarlar mali şeffaflıktaki artışın faydalı olduğunu ancak bu durumun her şartta geçerli olmadığını da belirtmektedirler.

Mali şeffaflık ve mali şeffaflığın derecesi politik ekonomi ile yakından ilgilidir. Citro vd. (2021) mali şeffaflık ve politik ekonomi arasındaki ilişkiye dair katkılar sunmaktadır. Mali şeffaflığın politik belirleyicilerini inceledikleri çalışmada, siyasi rekabetin yüksek olduğu durumlarda görevdeki hükümetlerin diğer siyasetçilerin elini kolunu bağlamak için şeffaflığı teşvik ettiği belirtilmektedir. Parlamenter siyasi sistemlere ve çoğulcu seçim sistemlerine sahip ülkelerin bütçeler konusunda daha açık olma eğiliminde olduğunu ve görev süresinin mali şeffaflık ile negatif bir ilişkisi olduğunu tespit edilmiştir. Bu da daha uzun süre görevde kalan hükümetlerin daha az şeffaf olma eğiliminde olduğuna işaret etmektedir. Ek olarak çalışma siyasi ideolojinin, özellikle de sol eğilimin, mali şeffaflık ile pozitif ilişkili olduğunu ortaya koymaktadır. Ayrıca mali şeffaflığın derecesini belirleyen ekonomik etkenlerde bulunmaktadır. Bu hususu destekler şekilde, Arapis ve Reitano (2018) ekonomik koşullar ile mali şeffaflık arasında bir ilişki olduğunu ifade etmektedirler. Özellikle, ekonomik durgunlukların bir ülkenin mali şeffaflık düzeyi ile pozitif ilişkili olduğunu belirtmektedir. Bunun nedeni mali kriz dönemlerinin hem hükümet içindeki hem de dışındaki reformcuların hesap verebilirliği artırıcı önlemleri hayata geçirmek için stratejik olarak kullandıkları önemli bir fırsat penceresi olabileceği düşüncesinden kaynaklanır. Gelişen teknolojilerle birlikte iletişim ağının güçlenmesi de mali şeffaflığı olumlu etkilemiştir. Ayrıca ülkelerdeki mali dengesizlik düzeyinin artmasının bu ülkeleri mali şeffaflığı artırmaya sevk ettiğini belirtmektedir. Bastida vd. (2017), daha düşük kamu borcu maliyetinin siyasi güven, kredi notları ve iyi mali şeffaflıkla bağlantılı olduğunu ifade etmişlerdir.

Bu bulgular politik ekonomi teorisiyle örtüşmektedir. Mali yönetim unsurlarının ortaya çıkma gerekçelerinden birisi açık eğilimin ve bu eğilimi örten düşük şeffaflık seviyesi olmaktadır. Bu nedenle mali dengesizliklerin arttığı bir ekonomi de mali şeffaflığın artırılması çözüm yollarına işaret etmektedir. Ancak çalışmada odak noktamız daha çok artan mali şeffaflık düzeyinin mali performansı nasıl etkilediğine dair sorulara cevap bulmaktır. Çünkü mali şeffaflık ve mali performans arasındaki literatürün oldukça kısıtlı olduğunu tekraren belirtmekte fayda vardır. Bu konuda öncü olan Kopits ve Craig (1998), hükümetin mali davranışlarında şeffaflık göstermesinin geniş çapta makroekonomik mali sürdürülebilirlik, iyi yönetim ve genel mali dürüstlük için önemli bir ön koşul olduğunu ifade etmektedir. Alesina vd. (1999) bütçenin oluşturulması, onaylanması ve uygulanmasına yol açan prosedürlere odaklanarak mali pozisyonlardaki ülkelerarası farklılıkları açıklamayı amaçladıkları çalışmalarında hemen hemen tüm Latin Amerika ülkelerini kapsayan bir

örnekleme, bütçe prosedürlerinin niteliğinin mali sonuçları güçlü bir şekilde etkilediğini belirtmektedirler. Daha spesifik olarak, açık üzerinde kısıtlamalar içeren, daha hiyerarşik ve şeffaf olan prosedürler, faiz dışı açıkların azalmasına yol açmaktadır.

Mali şeffaflık ve mali performans ilişkisi konusunda literatüre önemli katkılar Alt vd. (2002), Alt ve Lassen (2006a, 2006b) tarafından sunulmuştur. Alt ve Lassen (2006a) ortaya koyduğu metodoloji ile mali şeffaflık endeksi geliştirmesi ve politik bütçe döngüsüne mali şeffaflık düzeyinin etkisinin ne olduğu araştırması nedeniyle mali şeffaflık literatürüne önemli katkısı olan çalışmalardan birisidir. Çalışma gelişmiş ülkelerde mali şeffaflığın seçim döngülerinin varlığı üzerindeki önemli bir etkisi olduğunu vurgulamaktadır. Bu döngülerin daha düşük şeffaflık düzeyine sahip ülkelerde daha belirgin olduğunu göstermektedir. Sonuçlar politik bütçe döngülerinin zayıf veya yeni demokrasilerle sınırlı olmadığına, gelişmiş ekonomilerde de gözlemlenebilir olduğuna dair ampirik kanıtlar sunmaktadır. Bu kanıtlar önemlidir. Çünkü Brender ve Drazen (2005) çalışmalarında yeni demokrasilerde politik bütçe döngüsünün eski demokrasilere göre daha şiddetli gerçekleştiğini ortaya koymuştur.

Shi ve Svensson (2002, 2006), literatüre katkıları büyük önem taşıyan diğer iki çalışmadır. Bu çalışmaları Alt ve Lassen (2006a)'dan daha sonra değerlendirmemizin temel sebebi mali şeffaflık göstergesi olarak yolsuzluk endeksini kullanmış olmalarıdır. Ancak bulgular birbirlerini destekler niteliktedir. Yazarların, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde politik bütçe döngüsüne dair kanıtlar sunduğu çalışmalarında gelişmekte olan ülkelerde politik bütçe döngüsünün gelişmiş ülkelere göre çok daha şiddetli olduğunu belirtmektedir. Ayrıca çalışmalar mali şeffaflık ve kurumsal kalite gibi etkenlerin politik bütçe döngüsünün şiddetini azalttığını da vurgulamaktadır.

Literatür farklı şeffaflık göstergeleri ile politik bütçe döngüsüne şeffaflık derecesinin katkısını da incelemiştir. Veiga vd. (2017) seçimlerin merkezi hükümetlerin maliye politikası üzerindeki etkilerini test etmiştir. Çalışma ülkelerin seçim dönemlerinde bütçe açıklarını arttırdığını ortaya koymaktadır. Çalışma kapsamında etkileşim değişkeni olarak medya özgürlüğü değişkeni kullanılmıştır. Bu değişken mali şeffaflık ve demokrasi ile yakından ilgilidir. Çalışma kapsamında ikinci aşamada medya özgürlüğünün zayıf ve güçlü olduğu ülkelerde politik bütçe döngüsü test edilmiştir. Bulgular medya özgürlüğünün düşük olduğu ülkelerde politik bütçe döngüsünün şiddetinin arttığına işaret etmektedir. Shelton (2014)'de benzer şekilde medya özgürlüğü endeksi ve OBI (Open Budget Index-Açık Bütçe Endeksi) endekslerini kullanarak politik bütçe döngüsünü test etmektedir. Çalışmada hem mali şeffaflığın hem de medya özgürlüğünün politik bütçe döngüsünü azaltmada önemli bir araç olduğuna vurgu yapılmıştır.

Mali şeffaflık ve mali performans arasındaki ilişkiyi mali şeffaflık endeksi oluşturarak ölçen çalışmalardan birisi de Benito ve Bastida (2009)'dır. Çalışmada ülkelerin mali şeffaflığını değerlendirmek için 41 ülkeden oluşan bir örneklem için uluslararası standartlara dayalı ve 40 bütçe

özelliğini kapsayan kapsamlı bir endeks oluşturulmuştur. Bulgular mali şeffaflık ve mali performans arasındaki pozitif ilişkiyi ve bütçe raporlarında daha fazla bilgi açıklığının politikacıların mali açıkları fırsatçı hedefler için kullanma kabiliyetini azalttığını göstermektedir. Ayrıca, bulgular siyasi katılım ile şeffaflık arasında pozitif bir ilişki olduğunu göstermekte, bu da mali şeffaflıktaki artışın daha yüksek seçmen katılımını teşvik edebileceğini göstermektedir.

Arbatli ve Escolano (2015) gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde mali şeffaflığın uzun vadede daha iyi mali performansa yol açacağını vurgulamaktadır. Ancak süreç ülkelerin gelişmişlik durumuna göre farklı işlemektedir. Gelişmiş ekonomilerde şeffaflığın doğrudan mali dengelerde bir iyileşme yol açtığını, gelişmekte olan ülkelerde ise kredibilite etkisinin daha önemli olduğunu ortaya koymuştur. Ayrıca kurumsal gelişmişlik düzeyinin de mali şeffaflığın mali performans üzerindeki etkilerini artıracığı sonuçlarını vurgulamaktadırlar. Dolayısıyla şeffaflığın artırılmasının 3 aşamalı katkısı söz konusu olmaktadır. Daha iyi mali performans, daha yüksek kredi notları ve daha düşük faiz oranları mali şeffaflığın katkıları olarak ifade edilmektedir.

De Simone vd. (2019) mali şeffaflığın hükümet harcama verimliliği üzerindeki etkisini analiz etmektedir. Çalışma, demokratik ülkelerde daha yüksek mali şeffaflığın daha verimli hükümet harcamalarıyla ilişkili olduğunu, demokratik olmayan ülkelerde ise aynı etkinin tespit edilemediğini ortaya koymaktadır. Bulgular mali şeffaflığın hesap verebilirlik açısından önemini göstermekte ve demokratik hesap verebilirlik için bir gereklilik olduğunu ortaya koymaktadır.

Mali şeffaflığın mali performansı geliştirdiğine ilişkin örneklenen literatür dışında mali şeffaflığın bir sınırı ya da daha doğru ifade ile optimal bir noktası olabileceğine de yukarıda işaret edilmişti. Wang vd. (2014) artan mali şeffaflığın ilk aşamada belediye tahvil ihraçları için daha düşük borçlanma maliyetlerine yol açtığını belirtmektedir. Bunun nedeni şeffaflık politikaları ve süreçlerinin bilgiye erişilebilirliği ve bütünlüğü sağlayarak doğrulama maliyetlerini azaltmasıdır. Ancak bu durum tamamen şeffaf bir politikaya ulaşana kadar aynı şekilde devam etmemektedir. Optimal bir nokta vardır ve bu noktanın üzerinde artmaya devam eden şeffaflık düzeyi borçlanma maliyetlerini artırmaya başlamaktadır. Çünkü çok fazla şeffaflık aşırı maruz kalmaya yol açarak borçlanma maliyetini artırabilmektedir. Dolayısıyla, mali şeffaflık ile borçlanma maliyetleri arasındaki ilişki doğrusal değildir. Glennerster ve Shin (2008) devlet tahvili piyasalarında şeffaflığın borçlanma maliyetleri üzerindeki etkisini incelemiştir. IMF şeffaflık reformlarının benimsenme zamanlamasını bir araç olarak kullanarak, reformları benimseyen ülkelerin kredi marjlarında yapısal bir düşüş yaşadıklarını ve kredi marjlarında ortalama yüzde 11’lik bir düşüş olduğunu bulmuşlardır. Ayrıca, şeffaflığın azalan bir marjinal faydası olduğunu ve en az şeffaf olan ülkelerin reformlardan en fazla faydayı elde ettiğini ifade etmişlerdir.

Tablo 3: Mali Şeffaflık ve Mali Performans Literatür

Yazar(lar)	Dönem/Ülke	Mali Şeffaflık Değişkeni	Bağımlı Değişkenler	Yöntem	Sonuç
Shi ve Svensson (2002)	1975-1995/ 91 ülke	Yolsuzluk endeksi	Bütçe dengesi, kamu harcamaları, kamu gelirleri	FE, GMM	Politik bütçe döngüsü gelişmekte olan ülkelerde gelişmiş olan ülkelere kıyasla çok daha büyük olmaktadır.
Shi ve Svensson (2006)	1975-1995/ 85 ülke	Yolsuzluk endeksi	Bütçe dengesi	FE, GMM	Politik bütçe döngüsü gelişmekte olan ülkelerde gelişmiş olan ülkelere kıyasla çok daha şiddetli olmaktadır.
Alt ve Lassen (2006a)	1989-1998/ 19 OECD ülkesi	Yazarlar tarafından dört farklı kategoriye dayalı bir şeffaflık endeksi oluşturulmuştur.	Bütçe dengesi	GMM	Mali şeffaflığın yüksek olduğu ülkelerde seçim döngüleri mali şeffaflığın düşük olduğu ülkelere göre daha sınırlı olmaktadır.
Alt ve Lassen (2006b)	1989-1998/ 19 OECD ülkesi	Yazarlar tarafından dört farklı kategoriye dayalı bir şeffaflık endeksi oluşturulmuştur.	Kamu borçları, Bütçe dengesi	FE	Daha yüksek mali şeffaflık daha düşük kamu borcu ve açığı ile ilişkili olmaktadır.
Jarmuzek (2006)	1995-2004/ 27 geçiş ekonomisi	Jarmuzek vd. (2006) tarafından geliştirilen mali şeffaflık endeksini kullanmışlardır.	Kamu Borcu	OLS, 2SLS, GMM	Mali şeffaflıktaki artış kamu borçlarını azaltmaktadır.
Bernoth ve Wolff (2008)	1991-2006 / 12 AB ülkesi	OECD ve WB raporlarına dayalı, Hagen (1992) metot dikkate alınarak endeks oluşturulmuştur.	Tahvil getirileri arasındaki faiz oranı farkı	IV	Mali şeffaflığın ve yaratıcı muhasebenin ülke risk primlerini etkilediği sonuçlarına ulaşmaktadır.
Glennester ve Shin (2008)	1999-2002/ G7 ülkeleri	Şeffaflık endeksi 0 ve 1 değerlerini alan kukla değişken olarak kullanılmıştır. Çalışma kapsamı tarafından belirlenen mali şeffaflık reformu ülkede gerçekleşmesi ile birlikte bu veri 1 ve öncesi için 0 değerini almaktadır.	Devlet tahvili piyasalarında borçlanma maliyeti	OLS, 2SLS	Mali şeffaflıktaki artış devlet tahvil piyasalarında borçlanma maliyetlerini azaltmaktadır.
Hameed (2011)	2004:7-2009:6 / 30 Ülke	OBI	Kamu borç faizi	FE, OLS	Mali şeffaflıktaki artış kamu borç faizini azaltmaktadır.
Weber (2012)	1980-2010/ 162 gelişmiş ülke ve orta-düşük gelirli gelişmekte olan ülke	ROSCS, Dabla-Norris vd. (2010) bütçe endeksi	Kamu borcu artış oranı	FE	Mali şeffaflığın yüksek olduğu ülkelerde borçlanmadaki artış oranı daha düşük olmaktadır.
Sedmihradská ve Haas (2012)	2003-2009 / 18 gelişmiş ve gelişmekte olan ülke	OBI	Genel kamu borcu, bütçe dengesi, birincil bütçe dengesi	OLS	Mali şeffaflık ile mali performans arasında anlamlı bir ilişki yoktur.
Wang vd. (2014)	1986-2012/ ABD 50 eyalet	Alt vd. (2002) tarafından geliştirilen endeksten faydalanılmıştır.	Belediye tahvil ihraçları için borçlanma maliyetleri	OLS	Mali şeffaflığın düzeyine göre borçlanma maliyetleri değişmektedir.

Tablo 3: (Devamı)

Yazar(lar)	Dönem/Ülke	Mali Şeffaflık Değişkeni	Bağımlı Değişkenler	Yöntem	Sonuç
Arbatli ve Escolano (2015)	2010/ Gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler	OBI, ROSC index ¹²	Kredi Notu, Birincil bütçe dengesi, Kamu borcu	SUR	Mali şeffaflık mali performansı özellikle gelişmiş ekonomilerde olumlu etkiler.
Veiga vd. (2017)	1975-2010/ 69 ülke	Medya özgürlüğü endeksi ¹³	Merkezi hükümet kamu harcaması, Kamu geliri ve Bütçe dengesi	FE, SGMM	Medya özgürlüğünün düşük olduğu ülkelerde politik bütçe döngüsü yüksek olan ülkelere göre daha fazladır.
De Simone vd. (2019)	2008-2015/ 82 ülke	OBI	Hükümet harcamalarının verimliliği	RE	Demokratik ülkelerde mali şeffaflık hükümet harcamalarının verimliliği ile ilişkili olmaktadır.
Dibo (2021)	2006-2019 / Gelişmekte olan 12 ülke	OBI	Bütçe dengesi, Kamu Borç Stoku	FMOLS, DOLS	Mali şeffaflık ile bütçe dengesi arasında negatif kamu borç stoku arasında pozitif ilişki tespit edilmiştir.

Not: Tabloda mali şeffaflığın bağımsız değişken olduğu çalışmalara yer verilmektedir. Sadece mali şeffaflık ve mali performans arasındaki ilişkiye dair literatür sunulmaktadır.

Mali şeffaflık ilgili bir diğer önemli konu yaratıcı muhasebedir. Yaratıcı muhasebe hilelerinin azalmasında mali şeffaflık önemli bir olgu olarak düşünülmektedir. Weber (2012) çalışmasında stok akış düzeltmeleri ile mali şeffaflık arasındaki ilişkiye odaklanmıştır. Stok akış düzeltmeleri temelinde borçlanmadaki artışın belirleyicilerinden biri olarak kabul edilmektedir. Çalışmaya göre borçlanmadaki artışın 3 temel kaynağı vardır. Bunlar birincil dengedeki açık miktarı, faiz ödemelerinin artış oranı ve stok akışı ayarlamaları olarak ele alınmaktadır. Çalışma bu yönüyle borçlanmadaki artışın gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde bileşimlerine odaklandığında, mali şeffaflığın yüksek olduğu ülkelerde stok akışı düzeltmelerinin düşük, mali şeffaflığın düşük olduğu ülkelerde ise yüksek olduğu bulgularına ulaşmaktadır. Dolayısıyla mali şeffaflığın yaratıcı muhasebe hilelerini azalttığı sonucuna ulaşılmaktadır.

Bernoth ve Wolff (2008), AB’de yaratıcı muhasebe ve mali şeffaflığın faiz oranı farkları üzerindeki etkilerini kapsamlı bir şekilde incelemektedir. Yazarlar, önceki araştırmalara dayanarak, potansiyel yanlışlıkları ve içsellik sorunlarını ele almak için araç değişken regresyonları kullanmışlardır. Çalışanın bulguları, mali açıdan daha şeffaf ülkelerde finansal piyasaların daha düşük risk primleri talep ettiğini ortaya koyarak şeffaflığın belirsizliği ve riski azaltmadaki önemli rolüne işaret etmektedir. Bu hususta Bastida vd. (2017)’de dikkate değer diğer bir çalışmadır.

¹² IMF'nin mali şeffaflığa ilişkin Standart ve Kodlara Uyum Raporları (ROSC) kullanılarak oluşturulan sayısal mali şeffaflık ölçüsü, mali bilgilerin kamuya açıklığını ve bütçe sürecinin şeffaflığını ölçer (Arbatli ve Escolano, 2015: 265).

¹³ Veiga vd. (2017) çalışmalarında medya özgürlüğü endeksini mali şeffaflık endeksi olarak çalışmalarına katmamışlardır. Bu çalışmada medya özgürlüğü endeksinin mali şeffaflık ve demokrasi ile yakından ilişkili olduğunu belirtmişlerdir.

Çalışmada şeffaflığın hilenin derecesi hakkındaki belirsizliği azalttığı, karar almayı iyileştirdiği ve dolayısıyla borç maliyetini azalttığı için hükümetlerin daha şeffaf olması gerektiğini ortaya koymaktadır. Şeffaflık, hükümetler ile finansal piyasalar arasındaki bilgi asimetrisini azaltır ve bu da yatırımcıların talep ettiği risk primini (spreadi) düşürür (Bastida vd., 2017).

Dibo (2021) gelişmekte olan ülkelerde mali şeffaflık düzeyindeki artışın bütçe dengesini olumsuz etkilediği sonuçlarına ulaşmaktadır. Gootjes ve Haan (2022) doğrudan mali şeffaflık ve bütçe dengesi arasında anlamlı bir ilişki bulamamış olmakla birlikte, ilişkinin yönü negatif olmaktadır. Arbatli ve Escolana (2015) gelişmiş ülkeler için mali şeffaflık ve performans arasında önemli kanıtlar sunarken, gelişmekte olan ülkelerde özellikle OBI'nin kullanıldığı modellerde anlamlı ilişki tespit etmemiştir.

2.3. Mali Kural ile Mali Şeffaflık Arasındaki Etkileşimin Mali Performans Üzerindeki Etkisi

Mali yönetim unsurlarından olan ve açık yanlılığının muhtemel çözüm yollarından birisi mali göstergeler üzerine getirilen sayısal mali kurallardır. Ancak mali kuralların da bir takım eleştirilen yönleri bulunmaktadır. Özellikle mali kuralların katı olması ve kısa vadeli kararlar alınmasına sebep olması bundan dolayı zamanlar arası bütçe kısıtı noktasında ve konjonktürel döngülere karşı maliye politikaların izlenmesi noktasında yetersiz olması eleştirilmektedir. Bu nedenle teorik çalışmalar mali kuralların sadece mali performansla ilişkisine değil, konjonktürel hareketlere karşı tepkilerine, mali sürdürülebilirliği sağlama noktasındaki etkinliğine de odaklanmaktadır. Çalışmanın kısıtları çerçevesinde bu kısımda daha çok mali kuralların ve mali şeffaflığın mali performansla etkileşimi açıklanmaktadır.

Milesi-Ferretti sayısal mali kural uygulamalarına dair üç gözlem sunmaktadır. İlk olarak mali kurallar toplumsal olarak arzu edilen noktadan sapmalar olduğu durumda (açık eğiliminin tespit edilmesi durumunda) uygulanmalıdır. Aksi takdirde maliye politikaları üzerine sınırlamalar getirmenin açık bir faydası bulunmamaktadır. İkinci olarak, mali kuralların ölçülebilen bir mali gösterge (kamu borcu, kamu geliri, kamu harcaması) uygulandığını oysaki yaratıcı muhasebe hileleri¹⁴ (göz boyama önlemleri) için bir marj ortaya çıktığında ve bu uygulamaların varlığı durumunda, ekonomik değer olarak daha farklı sonuçların gerçekleştiği ve bu gerçekleştirmeler ile üzerine kural getirilen mali göstergelerin birbirinden farklı olduğunu belirtmektedir. Üçüncü olarak,

¹⁴ Yaratıcı muhasebe hilelerine birkaç örnek verilebilir. 1997 yılında Fransa'da bütçe açıkları yüzde 0,5 azalmıştır. Bu azalışın sebebi bir kamu teşebbüsü olan Fransa Telekom'un devlete emeklilik yükümlülüklerini telafi etmek için tek seferlik ödeme yapmasıdır. Ancak bu ödeme kamu borcunu azaltan fakat bütçe açıklarını azaltmayan bir varlık işlemi yerine, bir sermaye geliri olarak yapılandırılmıştır. Bu durum Maastricht kriterlerine göre mümkündür. Çünkü kamu teşebbüsleri genel devlet bütçesinin bir parçası değildir. Bir diğer örnekte Yunanistan'da kamu teşebbüslerine yapılan sermaye transferleri öz sermaye artışı olarak kaydedilmiş ve bütçe hesaplamalarının dışında tutulmuştur. Bu uygulama ile bütçe açıkları yüzde 1 azalış göstermiştir (Milesi-Ferretti, 2000: 4-5).

mali göstergelerin daha iyi görünmesi için yapılan yaratıcı muhasebenin bir maliyeti olduğunu belirtmektedir. Yaratıcı muhasebe hileleri hükümetler için itibar maliyeti anlamına gelebilir ve doğrudan çarpıklıklara ve dolayısıyla ekonomik maliyetlere sebep olabilirler. (Milesi-Ferretti, 2000: 3-4). Yaratıcı muhasebe olasılığı, hilenin tespit edilmesi halinde hükümetin katlanmak zorunda kalacağı maliyetle azalmaktadır ve kurala bağlı kalmanın ekonomik maliyetleri ne kadar yüksekse yaratıcı muhasebe de o kadar olasıdır. Eğer katı kurallar maliye politikasının (konjonktürel) şoklara uygun tepki vermesini engelliyorsa, yaratıcı muhasebe olasılığı artar (Von Hagen ve Wolff, 2006: 3260).

Yaratıcı muhasebe, bir şirketin mali performansının daha olumlu bir resmini sunmak için mali bilgileri manipüle etme uygulamasını ifade eder. Kamu maliyesi bağlamında yaratıcı muhasebe, kamu harcamalarını veya kamu gelirlerini mali yıllar arasında kaydırmak veya bütçedeki kalemleri yeniden sınıflandırmak gibi mali kuralları ve düzenlemeleri atlatmak için muhasebe tekniklerinin kullanılmasını içerir. Yaratıcı muhasebe hilelerinin varlığını stok akış düzeltmeleri (stock-flow adjustment) ile ortaya çıkarılabilir (Von Hagen ve Wolff: 3266).

Stok-akış düzeltmeleri kamu borç stokundaki değişim ile bütçe dengesi arasındaki uyumsuzlukları ifade eder. Başka bir deyişle, belirli bir dönem için kamu borcundaki değişim ile bütçe açığı/fazlası arasındaki farkı açıklar (EC, 2022: 2). Stok akış düzeltmelerinin hesaplanması şu şekildedir (Von Hagen ve Wolff, 2006: 3262):

Bütçe açıkları (BA) ile kamu borcu (KB) arasındaki ilişki denklem 2.1’de gösterilmektedir. Bu denklemde bütçe dengesi faiz ödemeleri dahil kamu harcamaları ile kamu gelirleri arasındaki fark olarak ifade edilmektedir.

$$KB_t = KB_{t-1} + BA_t \quad (2.1)$$

Bu denklemden hareketle, mevcut borç seviyesinin birikmiş geçmiş bütçe açıkları ile başlangıçtaki borç seviyesinin toplamına eşit olduğunu denklem 2.2’de gösterebiliriz:

$$KB_t = KB_{t-n} + \sum_{i=0}^{n-1} BA_{t-i} \quad (2.2)$$

Gerçek hayattaki uygulamalarda denklem 2.1’deki gibi her zaman geçerli değildir. Dolayısıyla denklem 1.3’te gösterildiği gibi bir artık değer ortaya çıkmaktadır:

$$KB_t - KB_{t-1} - BA_t = SAD_t \quad (2.3)$$

Bu artık değere (SDA) stok akış düzeltmeleri ya da borç açık düzeltmesi adı verilmektedir. Pozitif bir stok akış düzeltmesi, t dönemi ile $t-1$ dönemi arasında kamu borcunun t dönemindeki bütçe açıklarından daha fazla arttığını ifade etmektedir (Von Hagen ve Wolff, 2006: 3262). Borç stokundaki değişim sadece bütçe açıklarından kaynaklanmamaktadır. Hükümet tarafından verilen kredilerden veya şirketlere yapılan ve bütçe açık rakamlarında görünmeyen sermaye enjeksiyonlarından da etkilenebilmektedir (EC, 2022: 3). Ayrıca stok akış düzeltmeleri bütçe fazlası verilen dönemlerde net finansal varlık alımlarının bir sonucu da olabilir. Örneğin, bütçe fazlalarını emeklilik sigortası fonlarında rezerv biriktirmek için kullanan bir hükümet, herhangi bir açığı gizlemeden uzun süreli pozitif stok akışı ayarlamalarına sahip olur (Von Hagen ve Wolff, 2006: 3266). Ancak büyük ve kalıcı stok akış düzeltmeleri yaratıcı muhasebe hilelerinin varlığına işaret edebilir ve yaratıcı muhasebenin boyutu mali şeffaflık düzeyi ile yakından ilgilidir (Weber, 2012: 1; Von Hagen ve Wolff, 2006: 3275).

Mali kuralların mali performans üzerinde üç muhtemel etkisi söz konusu olabilir. Mali göstergeler üzerindeki kalıcı kısıtlamalar açık yanlılığı sergileyen politika yapıcılarını erdemli mali davranışlar sergilemeye yöneltmek “iyi” sonuçlara yol açabilir. Ya da konjonktür karşıtı maliye politikalarının uygulanmasını engelleyerek ve otomatik stabilizatörlerin çalışmasını sekteye uğratarak “kötü” sonuçlara yol açabilir. Son olarak çok fazla yaratıcı muhasebe hilelerine yol açarak, mali göstergeler üzerinde olumlu ancak mali performans üzerinde sınırlı genel etkiye sebep olarak “çirkin” sonuçlara yol açabilir (Milesi-Ferretti, 2003: 378-379).

Mali kurallar ile mali şeffaflık arasındaki ilişki özellikle “çirkin” durumun gerçekleştiği noktada önem kazanmaktadır. Katı mali kurallar uygulanması durumunda (mali kuralların anayasada yer alması ve herhangi bir kaçış hükmünün bulunmaması bu kuralın en katı derecesi olarak nitelendirilebilir) hedeflenen mali sonuçlara ulaşma gayesi politika yapıcılarını yaratıcı muhasebe hilelerine teşvik edebilir. Bu teşvikler yaratıcı muhasebe hilelerinin boyutuna ve hükümetin bütçe uygulamalarının (hazırlık, onaylama ve uygulama) kamuoyu tarafından izlenme yeteneğine bağlı olmaktadır. Dolayısıyla karşımıza iki farklı sonuç çıkmaktadır. Mali kuralların uygulanması sonucunda mali şeffaflığın derecesindeki azalmaya bağlı olarak yaratıcı muhasebe hilelerinin teşviki artar. Ki bu durum mali kural uygulanan ülkelerde mali şeffaflığın azaltılması anlamını taşır. Ya da mali kural uygulanan ülkelerde mali şeffaflığın artırılması ile yaratıcı muhasebe hilelerine dair teşvikler azaltılabilir. Ki böyle bir uygulama “çirkin” durumu “iyi” duruma çevirebilir (Milesi-Ferretti, 2003: 390).

Mali kuralların etkilerini inceleyen literatürün bir kısmı mali kurallar ile üzerine kısıtlama getirilen mali göstergeler üzerindeki etkiyi incelemektedir. ABD’de uygulanan mali kural uygulamalarının mali performansla (üzerine kısıtlama getirilen mali gösterge) olan ilişkisi pozitif yönde olmaktadır. Bu sonuçlar (diğer değişkenler sabitken) mali kuralların mali performansı olumlu yönde etkilediği kanaatine varmamızı sağlamaktadır. Ancak araştırmaların ikinci aşamasında üzerine

kısıtlama konulan mali göstergelerin dışındaki yani kısıtsız mali göstergeler üzerindeki değişimler incelendiğinde, kısıtsız mali göstergelerde bir bozulma yaşandığına dair kanıtlar sunulmaktadır (Von Hagen, 1991; Poterba, 1994). Dolayısıyla, bu çalışmaların ortaya koydukları temel bulgu mali kuralların atıfta bulundukları mali göstergeler üzerinde bir etkiye sahip olduklarıdır. Ancak hükümetler mali kuraldan kaynaklanan esneklik kaybını, mali faaliyetleri kısıtlı araçlardan kısıtlı olmayan araçlara kaydırarak telafi etmeye çalışmaktadırlar. Heinemann vd. (2018) bütçe açıklarının mali performans göstergesi olarak alındığı çalışmalarda anlamlılık düzeyinin yüksek çıktığını fakat diğer mali göstergeler (kamu harcamaları, kamu borcu, kamu geliri) dikkate alındığında anlamlılık düzeyinin düştüğünü belirtmektedir.

Diğer yandan AB ülkeleri mali kuralların uygulanması noktasında önemli bir araştırma alanı sağlamaktadır. Çünkü AB'ye girişin önemli şartlarından birisi Maastricht kriterleri olmaktadır. Bu kriterlerin her ülke tarafından kısa vadede sağlanması oldukça zor görünen ancak mümkün olabilen bir durumu ifade eder. Nitekim Dafflon ve Rossi (1999) ülkelerin AB'ye katılmak için gerekli mali dengeleri sağlama noktasında birçok yaratıcı muhasebe hilesine başvurdıklarını tespit etmiştir. Milesi-Ferretti ve Moriyama (2004) AB üyeliği öncesi kamu borçlarındaki azalmaya kamu varlıklarındaki güçlü düşüşlerin eşlik ettiğini ortaya koymuşlardır. Yazarlar AB'ye geçiş sürecinde Maastricht kriterlerinin önemli mali operasyonlara yol açtığını, bunun da resmi rakamları iyileştirdiğini ancak hükümetin gerçek mali pozisyonu üzerinde hiçbir etkisi olmadığını savunmaktadır. Von Hagen ve Wolff (2006) AB istikrar ve büyüme paktının (SGP) yaratıcı muhasebeye yol açtığını ortaya koymaktadır.

Yaratıcı muhasebe hilelerin varlığının mali kural uygulamaları altında tespit edilmesi Milesi-Ferretti (2003) tarafından ortaya konulan modelin ilk varsayımını geçerli kılmaktadır. Ancak yaratıcı muhasebe sadece mali kurallarla ortaya çıkan bir olgu değildir. Weber (2012) 163 ülkeyi ele aldığı çalışmada mali şeffaflık düzeyi ile yaratıcı muhasebe arasında önemli bir korelasyon olduğunu ortaya koymuştur. Mali şeffaflığın yüksek olduğu ülkelerde stok akış düzeltmelerinin daha sınırlı seviyede kaldığına işaret eden kanıtlar sunmuştur. Alt vd. (2014) yaratıcı muhasebe hilelerinin boyutunun mali şeffaflık derecesine bağlı olduğunu ve daha şeffaf kurumların yaratıcı muhasebenin cazibesini azalttığını savunmaktadırlar.

Mevcut teorik çalışmalar mali kuralların mali performansı artırmada her zaman tek başına yeterli olmayacağını göstermektedir. Yüksek düzeyde mali şeffaflığın eşlik ettiği bir mali kurala uyulması daha mümkün gibi görünürken, yüksek düzeyde bir mali şeffaflığın eşlik etmediği mali kurallara uyulması pek mümkün görünmemektedir (Blume ve Voight, 2013). Mali kuralların benimsenmesi ülkeleri mali hilelere teşvik etse de mali şeffaflık düzeyindeki artış bu teşviklerin azalmasına katkı sağlamaktadır (Alt vd., 2014). Ayrıca ülkelerin uyguladıkları mali kurallarında iyi tasarlanmış olması gerekmektedir. İyi tasarlanan bir mali kural şeffaf bir kurumsal yapının varlığında mali performans üzerinde olumlu katkı sağlamaktadır (Gootjes ve Haan, 2022).

Bu konudaki öncü çalışmalardan biri Alesina vd. (1999)'dur. Gelişmekte olan ülkelerde mali yönetişimin kalitesinin mali performansla ilişkisini inceleyen ilk çalışma olması açısından dikkati çekmektedir. Alesina vd. (1999) çalışmasında Latin Amerika ve Karayip ülkelerinde mali yönetişimin mali performans üzerindeki etkisi ele alınmaktadır. On bileşene dayalı bir bütçe kurumları endeksi oluşturulan çalışmanın analizleri, bütçe prosedürlerinin bölgedeki mali sonuçları güçlü bir şekilde etkilediğini ortaya koymaktadır. Özellikle, bütçe açığı üzerinde kısıtlamalar içeren ve daha hiyerarşik ve şeffaf olan prosedürlerin daha düşük birincil açıklara yol açtığını bulmuşlardır.

Filc ve Scartascini (2004) çalışmalarında Alesina vd. (1999) çalışmasında özetlenen metodolojiyi takip ederek yeni bir bütçesel kurumlar endeksini ve mali kurallar, hiyerarşik ve şeffaf prosedürler için ayrı endeksler oluşturmayı içeren bir yöntem kullanmaktadır. Bulgular, daha hiyerarşik prosedürlere ve daha sıkı ve uygulanabilir mali kurallara sahip ülkelerin, daha kolektif prosedürlere ve daha az uygulanabilir kurallara sahip olanlara kıyasla daha yüksek mali dengeler yaratma eğiliminde olduğunu göstermektedir. Sonuçlar, bileşik endeks değeri düşük olan bir ülkenin, endeks değeri yüksek olan bir ülkeye kıyasla, GSYH'nin yaklaşık yüzde 2'si kadar daha yüksek birincil açık vereceğini göstermektedir. Bu bulgular, bütçe kurumlarının mali sonuçları etkilemedeki önemini vurgulamaktadır. Ayrıca çalışma, bütçe prosedürlerinde daha fazla şeffaflığın mali sonuçlar üzerinde olumlu bir etkisi olabileceğini öne sürmektedir. Özellikle, daha şeffaf bütçe süreçlerine sahip ülkeler daha düşük birincil açıklara veya daha yüksek birincil fazlalara sahip olma eğilimindedir. Bunun nedeni, şeffaf bütçe süreçlerinin yolsuzluğun azaltılmasına ve hesap verebilirliğin artırılmasına yardımcı olabilmesi, bunun da kamu kaynaklarının daha verimli kullanılmasına ve daha iyi mali sonuçlara yol açabilmesidir.

Bütçe sürecini yöneten kurumların ülkenin mali performansı üzerinde önemli belirleyen olduğu söylenebilir (Hallerberg vd., 2009). Bu çerçevede mali yönetim unsurlarının mali performansı iyileştirmedeki etkinliğinin ülkelere özgü ve siyasi ortamın farklı özelliklerine bağlı olduğunu belirtmek gerekir. Debrun ve Kumar (2007) çalışmalarında bu hususa işaret etmişlerdir. Ayrıca mali kuralların etkinliğinin ülkelerin hesap verilebilirlik düzeyine bağlı olabileceğini de tespit etmişlerdir.

Dabla-Norris vd. (2010) düşük gelirli ülkelerde bütçesel kurumlar ile mali performans ilişkisini sınırlı zaman aralığında bütçesel kurumlar endeksi oluşturarak analiz etmektedir. Oluşturulan endeksler, güçlü bütçesel kurumların arzu edilen mali sonuçlarla ilişkili olup olmadığını ampirik olarak incelemek için kullanılmaktadır. Analiz, sağlam bütçesel kurumların, daha yüksek birincil denge ve daha düşük borçla ölçüldüğü üzere mali disiplini teşvik ettiğine dair ön kanıtlar sunmaktadır. Çalışma, en önemli kurumların bütçenin planlanması ve uygulanmasının yanı sıra bütçe sürecinin sürdürülebilirliği, kapsamlılığı ve şeffaflığı ile ilgili kurumlar olduğunu öne sürmektedir. Buna ek olarak, çalışma bütçe kurumlarının iyi zamanlarda aşırı harcamaları kontrol altına almaktan ziyade kötü zamanlarda yeterli finansman sağlama kabiliyetleri açısından daha önemli olabileceğini

öne sürmektedir. Ayrıca analiz, daha şeffaf ve kapsamlı bir bütçenin, özellikle düşük gelirli ülkelerde, kurallar ve yukarıdan aşağıya prosedürlerden daha önemli olduğunu göstermektedir. Ancak araştırmanın bazı kısıtları mevcut olmaktadır. Ekonometrik uygulamanın özellikle zaman sınırlaması göz önüne alındığında sonuçlar ihtiyatla karşılanmalıdır. Araştırma ayrıca kapsamlı bir bütçe kurumları endeksi geliştirmek, ülke kapsamını genişletmek ve analize zaman boyutunu da eklemek için daha fazla çalışma yapılması gerektiğini vurgulamaktadır.

Bergman vd. (2016) mali kuralların mali açıkları azaltmada farklı hükümet etkinliği düzeylerinde farklı etkilere sahip olduğunu göstermektedir. Hükümet etkinliği arttıkça olumlu etki azalmakta, bu da mali kuralların ve hükümet etkinliğinin mali sürdürülebilirliği teşvik etmek için birbirlerinin kurumsal ikameleri olarak hareket ettiğini göstermektedir. Araştırmada denk bütçe kuralları mali kuralların en etkili şekli olarak belirlenmiş ve birden fazla mali kuralın uygulanmasının mali performansı artırdığı tespit edilmiştir. Ayrıca, mali şeffaflığı mali kuralların etkinliğini artıran önemli bir özellik olduğu belirlenmiştir. Son olarak, araştırmalarında uluslararası kuralların ulusal mali kuralların açık yanlılığını azaltmadaki etkinliği üzerinde herhangi bir etkisi olmadığı bulgularına ulaşmışlardır.

Tablo 4: Mali Kural, Mali Şeffaflık ve Mali Performans Literatür

Yazar(lar)	Dönem/Ülke	Mali Kural ve Mali Şeffaflık Değişkeni	Bağımlı Değişkenler	Yöntem	Sonuç
Alesina vd. (1999)	1980-1992/ 20 Latin Amerika ve Karayipler ülkesi	Bütçe açıklarının boyutunu sınırlayan yasaların veya bağlayıcı kısıtlamaların, üst-alt oylama prosedürlerinin ve bütçe şeffaflığı ve kontrolünün dikkate alındığı 10 soruluk bir anket ile bütçesel kurumlar değişkenini oluşturmuşlardır.	Birincil bütçe dengesi	2SLS	Bütçesel kurumların kalitesindeki artışın mali performans ile yakından ilişkili olduğunu belirtmektedir.
Filc ve Scartascini (2004)	2000-2002/ 11 Latin Amerika ve 21 gelişmekte olan ülke	Mali kuralları, mali şeffaflığı ve hiyerarşik ve kolej kurumları dikkate alan bütçesel kurumlar endeksi oluşturmuşlardır.	Birincil bütçe dengesi	OLS	Bütçesel kurumların kalitesi mali performansı olumlu etkilemektedir.
Dabla-Norris vd. (2010)	2006-2008 / 72 düşük gelirli ülke	Bütçesel kurumlar endeksi oluşturulmuştur.	Birincil bütçe dengesi, Dış borç	OLS	Bütçesel kurumların kalitesi ile mali performansın ilişkili olduğunu belirtmektedir.
Blume ve Voigt (2013)	1995-2008 / 27 Avrupa ülkesi	Mali kural kukla değişkeni oluşturulmuştur. Mali şeffaflık değişkeni için OBI dikkate alınarak basın özgürlüğü göstergesi yardımıyla endeks değeri 1991 yılına çekilmiştir. ¹⁵	Toplam kamu harcamaları, Bütçe dengesi, Genel kamu borcu	FE	Mali şeffaflığın çıkar gruplarının rant faaliyetlerini azaltacaktır. Algılanan yolsuzluk azalacaktır.

¹⁵ Basın özgürlüğü göstergesinin 1991 ve 2005 yılı korelasyonunun 0,82 olduğu, OBI değerlerinin 2006 ve 2008 yılları için korelasyonunun 0,88 olduğu ve bu nedenle 1990 yılı içinde bu değer benzer şekilde değişmeyeceği vurgulanarak endeks değerini 1991 yılından başlatmışlardır (Blume ve Voigt , 2013: 241)

Tablo 4: (Devamı)

Yazar(lar)	Dönem/Ülke	Mali Kural ve Mali Şeffaflık Değişkeni	Bağımlı Değişkenler	Yöntem	Sonuç
Alt vd. (2014)	1995-2010/ 15 AB ülkesi	IMF ve EC verilerinden yararlanılarak mali kurallar analize katılmıştır. Yazarlar tarafından endeks oluşturulmuştur. Bu endeks OBI (0,80) ve IMF endeksleri (0,66) ile yüksek korelasyona sahiptir.	Bütçe dengesi, Kamu borçlanma değişimi, SFA (stok akış düzeltmeleri)	OLS	Mali şeffaflık düzeyi arttıkça yaratıcı muhasebe hileleri azalmaktadır.
Bergman vd. (2016)	1990-2012/ 27 AB ülkesi	IMF veri setinden yararlanılarak mali kural endeksi oluşturulmuştur. Mali şeffaflık endeksi olarak Alt vd. (2014) in oluşturdukları endeks kullanılmıştır.	Konjonktürel birincil bütçe dengesi	Blundell-Bond, SGMM	Daha güçlü ulusal mali kuralların, özellikle de denk bütçe kurallarının, daha sürdürülebilir mali politikalarla ilişkili olduğunu vurgulamaktadırlar.
Gootjes ve Haan (2022)	2003-2013/ 73 gelişmiş ve gelişmekte olan demokrasi	Gootjes vd. (2021) tarafından türetilen mali kural endeksi kullanılmıştır Wang vd. (2015) tarafından hesaplanan mali şeffaflık endeks kullanılmıştır.	Bütçe dengesi, mali uyum, başarılı mali uyum dönemleri	FE	Mali şeffaflığın düşük olduğu durumlarda mali kuralların mali performans üzerinde etkisi bulunmamaktadır.

Not: Tabloda mali şeffaflık ve mali kuralın bağımsız değişken olduğu çalışmalara yer verilmektedir. Sadece mali şeffaflık, mali kural ve mali performans arasındaki ilişkiye dair literatür sunulmaktadır.

Blume ve Voigt (2013) mali kurumlara ilişkin köklü literatürü yeni gelişmekte olan pozitif anayasal iktisat alanıyla birleştirerek, bir ülkenin anayasasında açıkça belirtilen bütçe hükümlerinin ve bütçe sürecinin şeffaflığının maliye politikası üzerindeki etkisine ilişkin önemli soruları ele almaktadır. Elde ettikleri bulgular, anayasal olarak belirlenmiş harcama limitleri ile daha düşük toplam hükümet harcamaları arasında bir korelasyonun yanı sıra bütçe şeffaflığı ile daha yüksek hükümet etkinliği ve daha düşük yolsuzluk arasında pozitif bir ilişki olduğunu ortaya koymaktadır. Yüksek düzeyde şeffaflığın eşlik ettiği bir anayasal bütçe kuralına uyulmasının muhtemel olduğunu, yüksek düzeyde bütçe şeffaflığının eşlik etmediği bir anayasal bütçe kuralına ise uyulmasının muhtemel olmadığını öne sürmektedir. Dolayısıyla şeffaflık, bütçe kurallarının uygulanmasını ve hükümet harcamalarının kontrol altında tutulmasını sağlamada önemli bir rol oynayabilir ve potansiyel olarak daha dengeli bir bütçeye yol açabilir.

Alt vd. (2014) mali şeffaflığa bağlı olarak stok akış düzeltmeleri belirleyicilerini inceleyerek, AB üye devletlerinin mali kurallara uyma konusunda karşılaştıkları zorlukları incelemektedir. Yazarlar yaratıcı muhasebenin bir ölçüsü olarak stok akış düzeltmelerini kullanmış ve şeffaflığın mali manipülasyon eğilimi üzerindeki etkisini incelemek için bir mali şeffaflık endeksi oluşturmuştur. Çalışmanın bulguları, seçim döngüsü ve ekonominin durumundan kaynaklanan siyasi teşviklerin AB'nin mali kurallarına uyumunu sistematik olarak zayıflattığını göstermektedir. Yazarlar yaratıcı muhasebenin boyutunun ulusal bütçe sürecindeki mali şeffaflık derecesine bağlı

olduğunu ve daha şeffaf kurumların yaratıcı muhasebenin cazibesini azalttığını belirtmektedir. AB ülkelerinde mali kuralların benimsenmesi yaratıcı muhasebe için teşvikleri artırmıştır. Yazarlar, mali şeffaflığın kamu maliyesini manipüle etmeye yönelik teşvikleri azaltmak için önemli olduğunu ve AB içinde özellikle mali kuralların tasarlanması ve uygulanmasında mali politikanın politik etkisinin dikkate alması gerektiğini vurgulamışlardır.

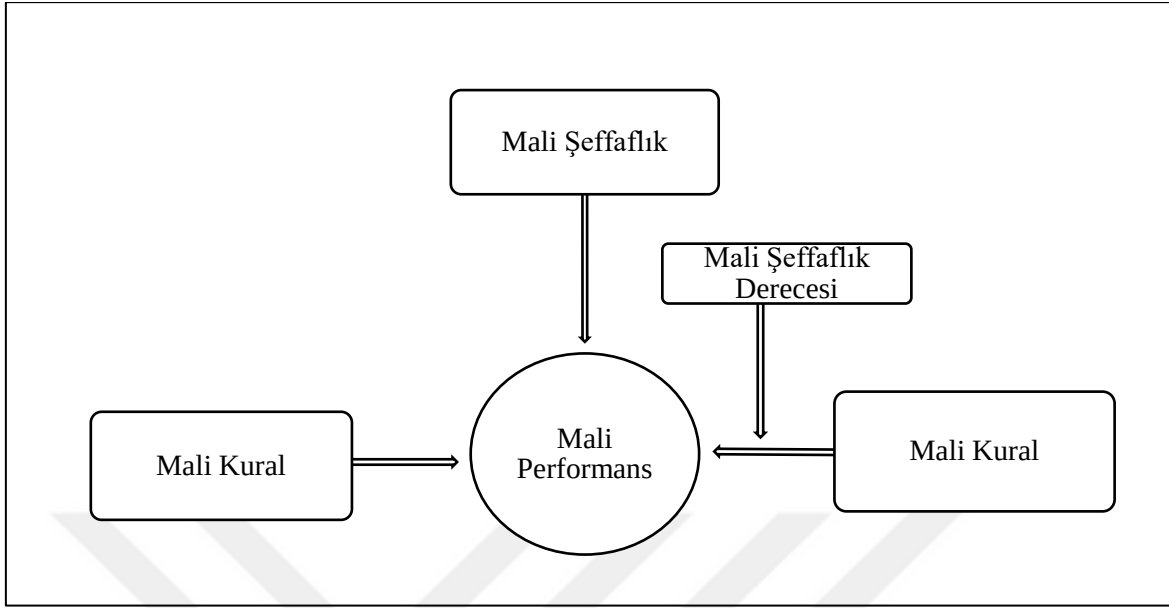
Gootjes ve Haan (2022) mali kuralların mali performans üzerindeki etkilerinin mali şeffaflığa bağlı olup olmadığını incelemektedir. Çalışmada, Gootjes vd. (2021) çalışmasında hesaplanan mali kuralların tasarımı sonucunda güçlü ya da zayıf olduğunu gösteren mali kural endeksi kullanılmıştır. Yazarlar, analizlerinde mali kural ve mali şeffaflık endeksini etkileşim değişkeni olarak modele katmışlar ve marjinal etkilerini analiz etmişlerdir. Çalışmada güçlü mali kuralların mali performansı olumlu etkilediği, fakat doğrudan mali şeffaflık ile mali performans arasında anlamlı bir ilişki olmadığını tespit etmiştir. Çalışma düşük mali şeffaflık olduğunda mali kuralların mali performansa katkıda bulunmadığı bulgusuna ulaşmıştır. Ancak mali şeffaflık belirli bir eşik değeri aştığında mali kuralların mali performans üzerindeki etkisi pozitif ve anlamlı düzeye geldiği tespit edilmiştir.

Öncül çalışmalar mali şeffaflığın, iyi mali yönetim ve hesap verebilirliğin kritik bir unsuru olduğunu ortaya koymaktadır. Mali şeffaflığın derecesinin, bir ülkenin mali güvenilirliğinin ve mali performansının önemli bir belirleyicisi olduğunu da göstermektedir. Ayrıca mali kuralların tasarımı ve bu kuralların mali şeffaflık ile desteklenmesi mali performans için önemli bir etken olmaktadır. Hem mali şeffaflığa atfedilen önem hem de mali kurallara dair getirilen eleştiriler nedeniyle çalışma mali kural, mali şeffaflık ve mali performans ilişkisini ele almaktadır.

2.4. Hipotez Geliştirme

Literatürde mali kuralların ve şeffaflığın derecesindeki iyileşmenin mali performansın sağlanmasında etkili araçlar olduğu yönünde genel bir kanı vardır. Ayrıca mali kurallar mali performansı olumlu etkilemede önemli bir politika olmakla birlikte mali kuralların tasarım özellikleri de mali performansı artırma noktasında etkili olmaktadır. İlave olarak mali kuralların mali performansı etkilemesinde mali şeffaflığın boyutunun önemli olduğu vurgulanmaktadır. Bu çerçevede çalışma kapsamında ele alınan kavramsal model Şekil 7’de gösterilmektedir.

Şekil 7: Kavramsal Model



Mali şeffaflık ve mali performans ilişkisini dair önemli bir literatür bulunmaktadır. Mali şeffaflığın öncelikle önemi politik ekonomi teorisyenlerinin politik aktörlerin fırsatçı davranışlarını azaltmasına neden olabileceği düşüncesiyle ortaya çıkmıştır. Özellikle seçim dönemlerinde mali şeffaflığın varlığı bu dönemlerde ortaya çıkan yüksek bütçe açıklarının azalmasına neden olmaktadır. Dolayısıyla politik bütçe döngüsü mali şeffaflığın yüksek olduğu ülkelerde mali şeffaflığın düşük olduğu ülkelere göre bütçe açıklarına daha az yol açmaktadır (Alt ve Lassen, 2006a; Shi ve Svensson, 2002, 2006; Shelton 2014). Ancak mali şeffaflığın varlığı seçim dönemlerinden çok daha geniş bir aralığa hitap etmektedir. Mali şeffaflığın yüksek olduğu ülkelere mali performansın artmasına dair bulgular bulunmaktadır (Benito ve Bastida, 2009; Arbatli ve Escolano, 2015; De Simone vd. 2019). Mali şeffaflığın mali performans üzerindeki etkinliği kurumsal kalitenin varlığı ile yakından ilgilidir (Arbatli ve Escolano, 2015). Ayrıca yüksek demokrasi ülkelerinde hesap verebilirlik mekanizmasını işler kıldığı için etkinliği artmaktadır (Simone vd. 2019). Bu sebeplerle mali şeffaflığın mali performans üzerindeki etkisi gelişmiş ülkelere nazaran gelişmekte olan ülkelere daha sınırlı olmaktadır (Shi ve Svensson, 2002, 2006). Bu bulgular ışığında çalışma kapsamında mali şeffaflık mali performans ilişkisine dair hipotezler şu şekilde oluşturulmaktadır:

H₁: Mali şeffaflık artışları mali performansını artırır.

H₂: Mali şeffaflığı yüksek olan ülkelere göre mali şeffaflığı düşük olan ülkelere mali performans daha zayıftır.

Mali kuralları ve mali performansa ilişkin literatür oldukça geniştir. Mali kuralları günümüzde 106 ülkede uygulanmaktadır. Mali kuralların birçok ülkede uygulama alanı bulması araştırmacıların

ilgisini artırmıştır. Bu kuralların zorlama ya da taklit mekanizması ile ortaya çıkmış olabileceğine dair kanıtlar bulunmaktadır (Balvir, 2024; Caselli ve Reynaud, 2020; Doray-Demers ve Foucault, 2017). Özellikle AB'ye giriş kriterlerinin bu kriterleri sağlama noktasında ülkeleri zorladığı ve mali kurallara uyum konusunda farklı yollara sevk ederek yaratıcı muhasebe hilelerini ortaya çıkardığına dair bulgular vardır (Hagen ve Wolff, 2006; Dafflon ve Rossi, 1999). Diğer yandan mali kuralların üzerine kısıtlama getirdiği mali gösterge üzerinde pozitif etkilerin tespit edilmesinin yanı sıra kısıtlı olmayan mali değişkenlerde bozulmalar tespit edilmiştir (Von Hagen, 1991; Poterba, 1994; Heinemann, 2018). Ancak hem Barbier-Gauchard vd. (2021)'in oluşturduğu ülkelere ait genel bir mali gösterge ile mali kural arasındaki olumlu ilişkinin tespiti hem de her ne kadar mali kurallara uyum olmasa dahi bu kuralların yine de mali göstergelerde olumlu etkiler yapabileceği ortaya konmuştur (Reuter, 2015; Grembi vd., 2016). Literatür genellikle mali kuralların mali performansı olumlu etkilediğine dair tespitler sunmaktadır (Heinemann, 2018). Bu kanıtlar gelişmiş ülkeler için geçerli olduğu gibi gelişmekte olan ülkeler içinde geçerlidir (Tapsoba, 2012; Badinger ve Reuter, 2017b). Ancak mali kurallarla mali performans arasındaki ilişkiyi ele alan bu çalışmalar mali kuralların gücü hakkında bize çok fazla bilgi sağlamaz. Mali kuralların tasarımını dikkate alan çalışmalar bize daha ayrıntılı bilgiler sunabilmektedir. İyi tasarlanmış bir mali kuralın mali performans üzerindeki etkisi zayıf bir mali kurala göre daha yüksektir (Caselli ve Reynaud, 2020). Mali kuralların tasarımı ülkelere özgü spesifik detayları içermelidir (Debrun vd., 2008). Bu nedenle mali kuralların tasarımı mali performans üzerindeki etkinliğini belirlemede kritik bir faktördür (Debrun ve Kumar, 2007). Zayıf mali kurallar mali performans üzerinde güçlü bir etki ortaya çıkarmaz (Vinturis, 2022). Çünkü bu kurallar hükümet harcamalarını veya borçlanmayı yeterince kısıtlamayabilir ve potansiyel olarak daha büyük bütçe açıklarına yol açabilir (Capraru vd., 2022). Bu bulgular ışığında çalışma kapsamındaki hipotezler şu şekilde ortaya konmaktadır:

H₃: Mali kuralların tasarımındaki iyileşmeler mali performansı artırır.

H₄: İyi tasarlanmış mali kurallar olan ülkelere göre kötü tasarlanmış mali kural olan ülkelerde mali performans daha zayıftır.

Mali kuralların mali performansı etkilemesinde mali şeffaflığında rolünün olduğuna dair çalışmalar bulunmaktadır. Milesi-Ferretti (2003) mali kural ve mali şeffaflığın birbirlerinin tamamlayıcısı olduğunu teorik modelinde göstermektedir. Mali kuralların etkinliğinin özellikle yaratıcı muhasebenin varlığında mali şeffaflığın derecesi ile yakından ilgili olduğunu göstermektedir. Bu teorik model daha sonra birçok çalışmada test edilmiştir. Özellikle gelişmekte olan ülkelerde mali kurallardan daha ziyade kurumsal şeffaflık düzeyinin artırılmasının daha önemli etkilere yol açacağı belirtilmektedir (Alesina vd., 1999; Dabla-Norris vd., 2010). Mali kuralların uygulanması hükümetleri yaratıcı muhasebeye teşvik edebilir (Alt vd., 2014). Bu nedenle yüksek bütçe şeffaflığının eşlik ettiği mali kuralların mali performans üzerindeki etkisi daha yüksek

olmaktadır (Gootjes ve Haan, 2022; Blume ve Voight, 2013; Bergman vd., 2016). Bu bulgular ışığında çalışma kapsamındaki hipotezler şu şekilde ortaya konmaktadır:

H₅: Mali kuralların tasarım özellikleri iyileştikçe ve mali şeffaflık artıkça mali performans artar.

H₆: Kötü tasarlanmış mali kurallar olan ülkelerde mali şeffaflık artıkça mali performans azalır.



ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

3. GELİŞMEKTE OLAN ÜLKELERDE MALİ ŞEFFAFLIK, MALİ KURAL VE MALİ PERFORMANS İLİŞKİSİNİN ANALİZİ

Mali performansın geliştirilmesi tüm ülkeler açısından önemli bir ekonomik hedef olarak ekonomi yönetimlerinin önünde durmaktadır. Mali performans birçok ekonomik değişkenle ilişkilendirilmekte ve bu değişkenlerin seviyesi mali performansa doğrudan etki etmektedir. Teorik ve ampirik olarak mali kurallar ve mali performans ilişkisi yanında mali kural, mali şeffaflık ve mali performans ilişkisi de akademik yazında ve bilimsel raporlarda daha sınırlı düzeyde incelenmiştir.

Bu çalışma yaygın literatürden farklı olarak geliştirilen endeksler üzerinden daha geniş bir örneklem özelinde ve daha rasyonel ve istatistiki olarak anlamlı değerlendirmeye izin veren bir dönem aralığı için yapılmaktadır. Bu bölümde, teorik ve ampirik literatür incelemesinde ortaya konulan ilişkiler çerçevesinde çalışmanın da amacına uygun olarak geliştirilen hipotezlerin test edilmesi ve Türkiye'nin de içinde olduğu gelişmekte olan ülkelere mali kural, mali şeffaflık ve mali performans arasındaki ilişkiyi incelemek için ekonometrik modeller kurulmaktadır. Kurulan modeller panel veri ile analiz edilmekte ve analiz bulguları raporlanmakta ve değerlendirilmektedir.

3.1. Araştırmada Kullanılan Veri Seti

Bu bölümde 67 gelişmekte olan ülke için, 2008-2021 yılları arasında mali şeffaflık, mali kural ve mali performans arasındaki ilişki araştırılmaktadır. 67 gelişmekte olan ülke örneğine yer verilmesinin sebebi mali şeffaflık endeksinin (OBI) bu ülkeler için tam ve eksiksiz olarak yayınlanmasından kaynaklanmaktadır. 2006 yılından itibaren yayınlanmakta olan bu endeks 86 gelişmekte olan ülke için mevcuttur. Ancak 2006-2021 dönemi için 48, 2008-2021 dönemi için 76 gelişmekte olan ülkeyi¹⁶ kapsamaktadır. 9 gelişmekte olan ülke¹⁷ ise diğer verilerdeki eksikliklerden dolayı araştırma kapsamına alınmamıştır. Çalışma kapsamında ülkeler iki gruba ayrılarak incelenmiştir. Birinci grup ülkeler (A grubu) mali kural uygulamayan ülkeleri, ikinci grup ülkeler (B grubu) ise mali kural uygulanan ülkeleri kapsamaktadır. A grubu ülkelerinde mali yönetim unsurlarından mali şeffaflık, B grubu ülkelerinde ise hem mali şeffaflık hem de mali kurallar ele alınmaktadır.

¹⁶ Zimbabve, Tunus, Tacikistan, Sierra Leone, Katar, Myanmar, Mali, Irak, Şili ülkelerine ait veriler 2010 ve sonrasında başlamaktadır.

¹⁷ Afganistan, Arjantin, Benin, Lübnan, Timor-Leste, Vietman, Sudi Arabistan ve Angola.

Tablo 5: Çalışma Kapsamındaki Ülkeler

Mali Kural Uygulanmayan Ülkeler (A grubu)		Mali Kural Uygulayan Ülkeler (B grubu)	
Arnavutluk (AL) ₁	Papua Yeni Gine (PG) ₁	Azerbaycan (AZ) ₁	Polonya (PL) ₁
Cezayir (DZ) ₁	Filipinler (PH) ₁	Botsvana (BW) ₁	Rusya (RU) ₁
Bangladeş (BD) ₂	Trinidad ve Tobago ₁	Burkina Faso (BF) ₂	Ruanda (RW) ₂
Bolivya (BO) ₁	Türkiye (TR) ₁	Kamboçya (KH) ₂	Senegal (SN) ₂
Bosna Hersek (BA) ₁	Ukrayna (UA) ₁	Kamerun (CM) ₂	Sri Lanka (LK) ₁
Çin (CN) ₁	Venezuela (VE) ₁	Chad (TD) ₂	Tanzanya (TZ) ₂
Mısır (EG) ₁	Yemen (YE) ₂	Kongo, DC (CD) ₂	Tayland (TH) ₁
El Salvador (SV) ₁	Zambiya (ZM) ₂	Dominik Cumhuriyeti (DO) ₂	Brezilya (BR) ₁
Fiji (FJ) ₁		Ekvador (EC) ₁	Bulgaristan (BG) ₁
Gana (GH) ₂		Ekvator Ginesi (GQ) ₁	Kolombiya (CO) ₁
Guatemala (GT) ₁		Hindistan (IN) ₁	Kosta Rika (CR) ₁
Honduras (HN) ₂		Endonezya (ID) ₁	Hırvatistan (HR) ₁
Ürdün (JO) ₁		Kazakistan (KZ) ₁	Gürcistan (GE) ₁
Kırgızistan (KG) ₂		Liberya (LR) ₂	Kenya (KE) ₂
Makedonya (MK) ₁		Malezya (MY) ₁	Meksika (MX) ₁
Malavi (MW) ₂		Moğolistan (MN) ₂	Peru (PE) ₁
Fas (MA) ₁		Namibya (NA) ₁	Romanya (RO) ₁
Mozambik (MZ) ₂		Nijer (NE) ₂	Sırbistan (RS) ₁
Nepal (NP) ₂		Nijerya (NG) ₂	Uganda (UG) ₂
Nikaragua (NI) ₂		Pakistan (PK) ₁	

Not: 1; Orta gelirli yükselen piyasa ekonomileri, 2; Düşük gelirli gelişmekte olan ülkeleri göstermektedir. Ülke isimlerinin kısaltmalarında ülke kodları kullanılmıştır.

Tablo 5'te çalışma kapsamındaki ülkeler listelenmektedir. Bunlardan 28'i mali kural uygulamayan ülkelere, 39'u ise mali kural uygulayan ülkelere oluşturmaktadır. İki grupta da yer alan ülkelerin orta gelirli yükselen ekonomiler ve düşük gelirli gelişmekte olan ülkeler olarak tanımlanmasında IMF tarafından yapılan sınıflandırma dikkate alınmıştır¹⁸. A grubunda yer alan 28 ülkeden 10'u (yüzde 35,7) düşük gelirli gelişmekte olan ülkeler arasında yer alırken, B grubunda yer alan 39 ülkeden 15'i (yüzde 38,4) düşük gelirli gelişmekte olan ülke sınıflandırmasına girmektedir. Bu nedenle ülkelerin gelişmişlik düzeylerine göre iki ülke grubunda da kısmen eşit dağıldığını söyleyebiliriz.

Tablo 6'da çalışmada kullanılan veri setleri gösterilmektedir. Mali şeffaflık endeksi, Uluslararası Bütçe Ortaklığı (International Budget Partnership -IBP) tarafından 2006 yılından beri 2 yılda bir yayınlanmaktadır. Bu nedenle çalışma kapsamında diğer verilerde mali şeffaflık verileri uygun şekilde 2 yılda bir olacak şekilde analize literatürdeki çalışmalara uygun olarak dahil edilmiştir (Sedmihradská ve Haas, 2012; Blume ve Voight, 2013; Alt vd., 2014; Fukuda-Parr vd., 2011; Arapis ve Reitano, 2018; Akitoby vd., 2020). Çalışma kapsamında ele alınan ülkeler için mali kural endeksi oluşturulmuştur. Mali kural endeksi Davoodi vd. (2022b) tarafından 106 ülkeye ilişkin yayınlanan

¹⁸ IMF'in sınıflandırmasına göre ülkeler; Gelişmiş ülkeler, Orta gelirli yükselen piyasa ekonomileri ve düşük gelirli gelişmekte olan ülkeler olarak üç gruba ayrılmaktadır (IMF, 2023). Orta gelirli yükselen piyasalar ve düşük gelirli gelişmekte olan ülkelerin (Emerging Markets and Developing Economies-EMDEs) bir grup olarak değerlendirildiği ve kısaca gelişmekte olan ülkeler olarak adlandırıldığı çalışmalar bulunmaktadır (Bova vd., 2014). Bu nedenle çalışma kapsamında ifadeleri kısaltmak adına genel olarak gelişmekte olan ülkeler kavramı kullanılmaktadır.

veri setinden yararlanılarak ve Davoodi vd. (2022a) ve EC (2021)'de gösterilen metodolojiye uygun şekilde 39 ülke için tarafımızca oluşturulmuştur. Çalışmanın bağımlı değişkeni olan birincil bütçe dengesi/GSYH verisi IMF'den elde edilmiştir. Birincil bütçe dengesi değişkeni çalışma kapsamında mali performans göstergesi olarak alınmaktadır (Reuter, 2015; Caselli ve Reynaud, 2020; Vinturis, 2022).

Tablo 6: Çalışma Kapsamındaki Değişkenler

Değişkenler	Açıklama	Kaynak
Birincil Bütçe dengesi (but)	Birincil net borç verme/borç alma, faiz dışı toplam harcamalardan gelirlerin çıkartılması ile hesaplanır. GSYH'ye oranlanmış olarak analize katılmıştır.	IMF
Mali şeffaflık (ms)	Mali şeffaflık endeksi iki yılda bir Açık Bütçe Endeksi (Open Budget Index-OBI) olarak yayınlanmaktadır.	IBP
Mali kurallar (mk)	Mali kural endeksi Davoodi vd. (2022a) ve EC (2021) metodolojisinden yararlanılarak yazar tarafından oluşturulmuştur.	Davoodi vd., (2022b)
Borçlanma (borc)	Genel kamu borçları/GSYH	IMF
Büyüme oranı (buy)	Ekonomik büyüme oranı	IMF
Enflasyon (enf)	Tüketici fiyat endeksindeki artış oranının yıllık ortalaması.	WEO (World Economic Outlook)
Küresel Finansal Kriz (kfk)	Küresel finans krizi 2008 yılı için kukla değişkeni olarak oluşturulmuştur.	Gootjes ve Haan (2022)
Yüksek mali şeffaflık (yms)	OBI'de yer alan değerler 41'e eşit ve 41'den yüksek ise 1, düşük ise 0 değeri verilerek oluşturulmuştur.	IBP
Zayıf mali kural (zmk)	Zayıf mali kural kuklası ele alınan ülkelerin ortalamasından düşük ise 1, yüksek ve eşit ise 0 değeri verilerek oluşturulmuştur.	Capraru vd., (2022)

Çalışmada bazı açıklayıcı değişkenlere yer verilmektedir. Bu değişkenlerin analize katılmasında literatürde yer alan daha önceki çalışmalardan faydalanılmıştır. Kamu borçları/GSYH oranı (Badinger ve Reuter, 2017b; Capraru, 2022; Tapsoba, 2012; Vinturis, 2022), ekonomik büyüme oranı (Badinger ve Reuter, 2017b; Capraru, 2022; Caselli ve Reynaud, 2020; Vinturis, 2022), enflasyon oranı (Capraru, 2022; Tapsoba, 2012; Vinturis, 2022) ve küresel finansal kriz kuklası (Gootjes ve Haan, 2022) analize açıklayıcı değişken olarak eklenmiştir.

Tablo 7: 2008-2021 Dönemi Değişkenlerin Tanısal İstatistikleri

Değişkenler	Gözlem	Ortalama	Standard Hata	Minimum	Maksimum
but ^A	196	-1,68	3,25	-15,42	8,76
ms ^A	196	37,78	18,15	0	76
yms ^A	196	0,54	0,49	0	1
borc ^A	196	49,61	29,17	8,056	250
enf ^A	196	119	1425	-1,1	19906
buy ^A	196	3,69	4,73	-28	12,5
kfk ^A	196	0,14	0,35	0	1
but ^B	273	-1,25	3,24	-14,70	17,34
ms ^B	273	44,20	21,39	0	87
yms ^B	273	0,63	0,48	0	1
borc ^B	273	40,29	23,5	0,48	233
enf ^B	273	5,49	5,13	-3,2	35,7
buy ^B	273	4,61	3,51	-9,1	17,8
kfk _{kukla} ^B	273	0,14	0,35	0	1
mk ^B	273	0,21	1,05	-0,99	3,74
zmk ^B	273	0,65	0,47	0	1

Not: Değişkenlerin ait oldukları ülke grupları A ve B olarak gösterilmiştir.

A ve B grubu ülkeleri için ele alınan değişkenlerin tanısal istatistikleri Tablo 7’de gösterilmektedir. Mali kural uygulamayan ülkelere birincil bütçe açıkları mali kural uygulanan ülkelere nazaran fazla, mali şeffaflık düzeyi düşük, kamu borçları fazla, fiyat istikrarsızlığı yüksek, ekonomik büyüme oranları düşüktür. Her iki ülke grubunda mali şeffaflık düzeyi oldukça düşüktür. IBP tarafından açıklanan mali şeffaflık endeksi değerlerine göre mali kural uygulamayan ülkeler minimum bilginin sunulduğu, mali kural uygulayan ülkeler ise sınırlı bilginin sağlandığı şeffaflık düzeyindedirler. Güçlü mali kural uygulayan ülkelere mali şeffaflık düzeyi ortalaması 50,93, zayıf mali kural uygulayan ülkelere mali şeffaflık düzeyi ortalaması 40,96 ve mali kural uygulamayan ülkelere mali şeffaflık düzeyi ortalaması 37,78 puandır. Kademeli olarak mali şeffaflık düzeyinin her ülke grubu için arttığı görülmektedir. A grubu ülkelerinde kamu borçlarının milli gelire oranı yüzde 49,61 iken B grubu ülkelere bu oran yüzde 40, 29’dur. Weber (2012) gelişmekte olan ülkelere özellikle düşük gelirli ülkeler için sıklıkla borç aflarının gerçekleşiyor olmasını kamu borçlarının düşük olmasının sebeplerinden biri olarak göstermektedir.

3.1.1. Mali Kural Endeksi

Mali kural veri seti 106 ülke için 1985-2021 dönemini kapsamaktadır. Bu veri seti en az merkezi hükümet büyüklüğünü dikkate alan ve bir mevzuata tabi olup, 3 yıl bağlayıcılığı olan mali kuralları dikkate almaktadır. Ayrıca kuralların ne derece uygulandığına değil, varlığına odaklanılmakta ve bu kurallarla ilgili yapılan düzenlemeler dikkate alınmaktadır (Davoodi vd., 2022b).

Tablo 8: Mali Kural Endeks Değeri Belirlenirken Puanlanan Kriterler

Kriter	Puan değişkeni	Açıklama	Puan
Yasal dayanağı	Yasal dayanak	Siyasi taahhütlerden (en düşük norm) anayasal dayanağa (en yüksek norm) kadar herhangi bir dayanağın olması durumunda bir puanı verilir.	(0, 1)
	Hükümet dışı izleme mekanizması	Mali kurallar bağımsız bir mali otorite, Sayıştay veya parlamento tarafından ya da farklı bir devlet kurumu tarafından izleniyorsa bir puanı verilir.	(0, 1)
Mali kuralların izlenmesi	Mali kuralların izlenmesi	Mali kurallar üç ay ya da daha sık aralıklarla gerçek zamanlı olarak izleniyorsa bir değeri verilir.	(0, 1)
	Bağımsızlık	Mali kurallardan sapma olması durumunda düzeltme mekanizmasından sorumlu otoritenin var olması (bağımsız mali otorite, sayıştay ya da parlamento) durumunda bir puanı verilir.	(0, 1)
	Bütçe varsayımlarını belirleyen ve bütçe uygulamalarını izleyen bağımsız kuruluş	Bütçe tahminini sağlayan veya onaylayan bağımsız kuruluş olması durumunda bir puanı verilir.	(0,1)
Uygulama ve düzeltme mekanizması	Resmi uygulama prosedürü	Kuraldan sapma olması durumunda yasal dayanağı olan ve otomatik devreye giren düzeltme mekanizmalarının varlığında bir puanı verilir.	(0, 1)
Esneklik ve şoklara karşı dayanıklılık	Kaçış cümlelerinin varlığı	Kural açık şekilde tanımlanan kaçış cümleleri içeriyorsa iki puanı verilir.	(0, 2)
	Konjonktürel bütçe dengesiyle tanımlanan kurallar	Hedefler konjonktürel bütçe dengeleriyle konuluyor ya da herhangi bir şekilde konjonktürle bağlantısı varsa iki puanı verilir.	(0, 2)

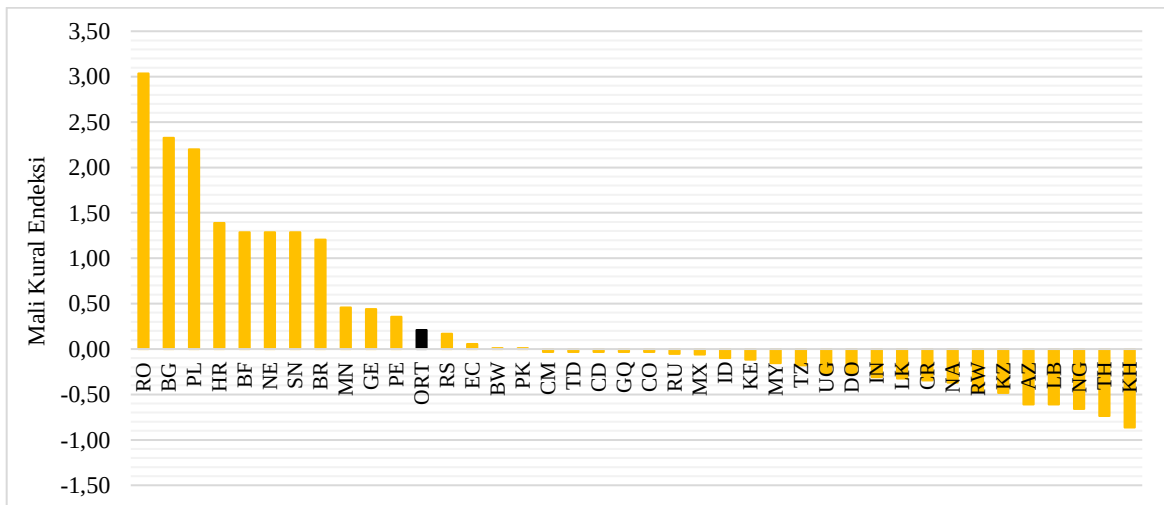
Kaynak: Daavodi vd., (2022a: 35).

Mali kural veri setinde dört tür mali kurala yer verilmektedir: Harcama kuralı, gelir kuralı, bütçe dengesi kuralı ve borçlanma kuralı. Bu kuralların *kapsamı* belirlenerek genel hükümet bütçesine mi, yoksa merkezi hükümet bütçesine mi uygulandığı da ayrıca belirtilmektedir. Veri seti, yürürlükteki mali kuralları ve kuralların *temel özelliklerini* dikkate almaktadır. Siyasi taahhütlerden (en düşük norm) anayasal yasal dayanağa (en yüksek norm) kadar kuralların *yasal dayanağını* dikkate alır. Ayrıca, mali kurallar veri seti *hem ulusal hem de uluslararası* yasal dayanağı olan kuralları gösterir. Diğer yandan, veri seti otomatik *düzeltilme mekanizmaları* hakkında bilgi içermektedir. Mali kurallara uyumun hükümet dışında izlenip izlenmediği gösterilmektedir. Buna ek olarak, veri seti, prosedürel gereklilikleri resmileştiren mali sorumluluk kanunları gibi kuralların destekleyici özellikleri hakkında bilgi sağlamaktadır. Son olarak, ekonomik şokları karşılamak için *kaçış maddesi* hükümleri gibi kuralların içerdiği esneklik önlemlerine ilişkin verileri içermektedir (Davoodi vd., 2022b).

Mali kural veri setine dayalı olarak oluşturulan mali kural endeksi üç aşamada hesaplanmaktadır: Birinci aşamada mali kurallar sahip oldukları özelliklere göre puanlanmakta, ikinci aşamada mali kuralların kapsam puanı belirlenmekte ve derecelendirilmekte, üçüncü aşamada ise mali kural endeksi hesaplanmaktadır (Davoodi vd., 2022a: 34).

Birinci aşamada ülkelerin uyguladıkları mali kuralların özellikleri belirlenerek puanlandırılır. Tablo 8’de dört kriter belirlenmiş ve bu kriterlerin puan karşılıkları gösterilmiştir. Belirtilen kriterlerin hepsinin bir ülkede bulunması durumunda alacağı maksimum puan 10 olmaktadır. Her bir kriter için aynı ağırlık verilmektedir. Bu nedenle her bir kriter 0,25 ile çarpılarak ülkelerin uyguladıkları mali kural puanı belirlenmektedir. Mali kuralların puanları hesaplandıktan sonra bu kuralların hangi kapsamda uygulandığı (genel hükümet bütçesi ya da merkezi hükümet bütçesi) belirlenmektedir. Eğer mali kural genel hükümet bütçesi kapsamında uygulanıyorsa 1, merkezi hükümet bütçesi kapsamında uygulanıyorsa 0,75 puanı ile çarpılır. Buradaki amaç, daha geniş çaplı uygulanan mali kuralların etkisinin daha yüksek olacağından dolayı bu etkiyi sayılara yansıtmaktır (Davoodi vd., 2022a: 34-35). Bir ülke birden fazla mali kuralı aynı kapsamda uygulayabilir. Örneğin, bütçe dengesi kuralı, borçlanma kuralı ve harcama kuralı genel hükümet bütçesi kapsamında uygulanabilir. Bu durumda kuralların ağırlıklandırılmalarını azaltmak için derecelendirilmelerine ihtiyaç vardır. Derecelendirme yapılırken farklı kapsamlarda (genel hükümet veya merkezi hükümet) uygulanan kurallar birlikte 1 derecesini alırlar. Fakat aynı kapsama uygulanan farklı kurallar aldıkları puana göre en yüksekte aşağıya doğru 1, 1/2, 1/3, 1/4 olarak derecelendirilir. Diğer yandan, aynı kapsama uygulanan ve aynı puanı alan mali kurallar aynı dereceye sahip olurlar. Şöyle ki üç farklı kuralın genel hükümet bütçesine uygulandığını varsayalım ve bu kuralların puanlarının sırasıyla 0,81, 0,56 ve 0,56 olduğu düşünelim. En yüksek puanı alan 0,81’in derecelendirilmesi 1 olurken, 0,56 puan alan kuralların derecesi 1/2 olacaktır. Mali kuralların puanları, dereceleri ve kapsamı belirlendikten sonra her bir kural için *mali kural endeks puanı* = (*mali kural puanı* * 10) * *kapsam* * *derece* formülasyonu uygulanarak puanlama belirlenir ve birden fazla kural uygulayan ülkeler için bu puanlar toplanarak nihai mali kural endeks puanına ulaşılır. Daha sonra tüm gözlem değerlerinin ortalaması ve standart sapması hesaplanarak standartlaştırma işlemi yapılır (EC, 2021).

Grafik 3: Ülkelerin 2008-2021 Ortalama Mali Kural Endeks Değerleri



Not: Grafik yazar tarafından yapılan hesaplamalardan oluşturulmuştur. Siyah bar ortalamayı (0,215) göstermektedir.

Çalışma kapsamındaki 39 ülke için -0,99 ile 3,75 aralığında değişen mali kural endeksi elde edilmiştir. Hesaplanan değerlerin tutarlılığını tespit etmek adına EC tarafından AB ülkeleri için düzenli olarak yayınlanan mali kural endeksleri ile korelasyon ilişkisi ölçülmüştür. Hesapladığımız mali kural endeksi EC tarafından hesaplanan Polonya, Bulgaristan, Hırvatistan ve Romanya'nın mali kural endeksi ile güçlü bir korelasyona sahip olmaktadır (sırasıyla; 0,86, 0,94, 0,78 ve 0,75).

Grafik 3'te ülkelerin için hesaplanan mali kural endeks değerlerinin 2008-2021 dönemindeki ortalaması gösterilmektedir. Romanya, Bulgaristan, Polonya, Hırvatistan, Burkina Faso, Nijer, Senegal ve Brezilya sırasıyla en yüksek endeks değerlerine sahip ülkelerdir. Kamboçya, Tayland, Nijerya, Liberya, Azerbaycan, Kazakistan ve Ruanda sırasıyla en düşük endeks değerlerine sahip ülkelerdir. 11 ülke endeks ortalamasının üstünde iken, 28 ülke ortalamasının altında değerlere sahip olmaktadır.

3.2. Metodoloji

Panel veriler zaman boyutuna sahip yatay kesitleri içermektedir. Panel veriler kullanılarak oluşturulan panel veri modelleri yardımıyla birimler arasındaki ilişkilerin tahmin edilmesine panel veri analizi denilmektedir (Yerdelen Tatoğlu, 2013: 4). Panel veri regresyonu, normal bir zaman serisi veya yatay kesit regresyonundan farklıdır. Panel veri regresyonunu şu şekilde gösterebiliriz (Baltağı, 2021: 15):

$$Y_{it} = \alpha + \beta X_{it} + u_{it} \quad i = 1, \dots, N; \quad t = 1, \dots, T \quad (3.1)$$

Denklem 3.1'de i bireyler, firmalar ve ülkeler gibi yatay kesit boyutunu, t ise zaman boyutunu gösteren alt indislerdir. Y bağımlı değişkeni, X bağımsız değişkeni, α sabit terimi, β eğim parametresini ve u hata terimini göstermektedir.

Panel veri uygulamasının temelinde statik ve dinamik analizler yapılabilmektedir. Yatay kesit boyutunun geniş, zaman boyutunun ılımlı olduğu veri setlerinde dinamik panel analizlerine başvurulabilir. Fakat yatay kesit boyutu geniş ve zaman boyutu kısıtlı ise statik panel veri analizi tercih edilmektedir (Baltağı, 2021: 188).

Statik panel veri analizinde sabit etkiler ve rassal etkiler modelleriyle tahmin yapılabilmektedir. Sabit etkiler modelinde eğim parametresi tüm yatay kesit birimleri için aynı iken, sabit parametre birim etki içermesi sebebiyle birimden birime değişiklik göstermektedir. Dolayısıyla sabit terim her bir yatay kesit birim için farklı değer almaktadır. Bu nedenle sabit katsayı sabit bir değişken gibi düşünülmektedir. Ayrıca sabit etkiler modelinde bağımsız değişkenlerin hata terimi ile korelasyonun olmadığı varsayılmaktadır. Birim etki ve bağımsız değişkenlerin arasında korelasyon vardır (Yerdelen Tatoğlu, 2013: 78-79). Rassal etkiler modelinde birim etki rassaldır. Bu modelde birim

etki sabit etkiler modelinin aksine sabit terimde değil hata terimi içerisinde değerlendirilmektedir. Ayrıca, rassal etkiler modelinde bağımsız değişkenler ve birim etki arasında korelasyon olmadığı varsayılmaktadır (Yerdelen Tatoğlu, 2013: 103-104).

Panel veri analizinde sabit etkiler ve rassal etkiler tahmincileri arasından hangisinin kullanılacağına birkaç yöntem ile karar verilebilir. Bunlardan Hausman (1978) testi, sabit etkiler ve rassal etkiler modelleri arasındaki en önemli farkın birim etkilerinin bağımsız değişkenlerle olan korelasyonuna dayanmaktadır. Hausman (1978) testi bağımsız değişkenler ve birim etki arasında daha tutarlı olan modelin belirlenme sürecini incelemektedir. Temel hipotez (H_0) bağımsız değişkenler ve birim etki arasında korelasyon olmadığını göstermektedir. Bu durumda her iki tahminciye tutarlı olduğundan, sabit etki ve rassal etki tahmincileri arasındaki farkın çok küçük olacağı beklenmektedir. Dolayısıyla rassal etkiler modelinin kullanımı uygun olmaktadır. Alternatif hipotez (H_1) ile bağımsız değişkenler ve birim etkinin korelasyonlu olduğu, rassal etkiler tahmincisinin sapmalı ve farkın büyük olacağı beklenmektedir. Bu durumda sabit etkiler modeli tercih edilmelidir (Yerdelen Tatoğlu, 2013: 179-180).

Sabit etkiler ve rassal etkiler modelleri arasında tercih yaparken kullanılan diğer bir yöntem, birimlerin seçilme özelliğine dayanmaktadır. Çalışmada incelenen birimler, herhangi bir kurala/kritere/özeelliğe bağılı olmadan rassal olarak belirleniyorsa rassal etkiler, aksi durumda sabit etkiler modelinin kullanılması etkili tahmincilerin elde edilmesinde önemli bir rol oynamaktadır (Yerdelen Tatoğlu, 2013; Baltagi, 2021). Bunun yanı sıra, sabit etkiler modeli tahminleme sürecinde kukla değişkenlerin kullanımı tutarsız tahmincilerin elde edilmesine neden olmaktadır. Bu durumun temel sebebi sabit etkiler modelinin varsayımları nedeniyle kullanıldığı modelde kukla değişkenlerden faydalanması ve zaman içinde değişmeyen değişkenler için kullanımının uygun olmamasıdır. Bu nedenle araştırılan modellerde *kukla değişkenlerden yararlanılması* durumunda rassal etkiler modelinin kullanılması önerilmektedir (Baltagi, 2021).

Panel veri analizlerinde diagnostik testlerin kullanımı birim ve zaman boyutuna göre değişkenlik göstermektedir. Çalışmada yararlanılan zaman boyutunun yeterince uzun olmaması durumunda otokorelasyon ve yatay kesit bağımlılığı problemleri aranmamaktadır. Bu durumun temel nedeni, diagnostik problemlerin zaman boyutunda değişime bağılı olarak gerçekleşmesi gösterilmektedir (Pesaran 2004). Bu bağlamda zaman boyutu ortalama 20 gözlem değerinin altında olması durumunda otokorelasyon ve yatay kesit bağımlılık sorunlarının test edilmesi gerek görülmemektedir (Baltagi, 2021).

3.2.1. Etkileşim Değişkeni

İstatistiksel analizde etkileşim değişkeni, birlikte analiz edilen iki veya daha fazla değişkenin çarpımını ifade eder. İki değişken arasındaki ilişkinin üçüncü bir değişkenin seviyesine bağılı olarak

nasıl değiştiğini incelemek için kullanılır. Brambor vd. (2006) etkileşim değişkeni kullanılırken dikkat edilmesi gereken hususları ve etkileşim değişkeninin neler olabileceğini çalışmasında açıklamaktadır. Öncelikle analiz yapılırken koşullu bir hipotez¹⁹ bulunuyorsa, etkileşim teriminin modele dahil edilmesi gerekmektedir.

En basit şekli ile etkileşim değişkenini içeren model şu şekilde kurulabilir:

$$Y = \beta_0 + \beta_1 X + \beta_2 Z + \beta_3 XZ + \epsilon \quad (3.2)$$

Model 3.2’de Y bağımsız değişken, X tahmin değişkeni, Z düzenleyici değişken ve XZ etkileşim değişkenidir. Modelde Z koşul ifade etmektedir. X’in Y üzerinde meydana getireceği etki Z koşuluyla ilişkilendirilir. Z koşulunun sağlanması durumunda X’de meydana gelecek olan bir değişimin Y’de meydana getireceği etkiyi etkileşim değişkeni ile test edilebilir. Bu durum model (3.11) üzerinden daha açık şekilde ifade edilebilir. Y ve X değişkenin sürekli değişken olduğunu ve koşul bildiren Z değişkenin 1 ya da 0 değeri alan kesikli değişken olduğunu varsayalım. Bu durumda Z koşulunun sağlanması Z = 1 değeri alması anlamına gelmektedir. Dolayısıyla Z = 0 değerini aldığı anda koşul sağlanmamış olacaktır. Modelimiz üzerinden gittiğimizde Z koşulunun sağlanmadığı bir durumda (Z=0) ortaya çıkan durum şu şekildedir:

$$Y = \beta_0 + \beta_1 X + \epsilon \quad (3.3)$$

Dolayısıyla Z koşulu sağlanmadığında X’te meydana gelen bir birimlik değişim doğrudan Y ile ilgili olmaktadır. Fakat Z koşulu sağlandığında (Z = 1) modelimiz şu şekilde değişmektedir:

$$Y = (\beta_0 + \beta_2) + (\beta_1 + \beta_3)X + \epsilon \quad (3.4)$$

Bu durumda X’de meydana gelen değişimin Y üzerinde ortaya çıkaracağı etki Z koşuluna bağlı olmaktadır.

Dikkat edilmesi gereken ilk husus, etkileşim değişkeni oluşturulurken modele eklenen düzenleyici değişkenin (koşul değişkeni) mutlaka teorik dayanakları olması gerektiğidir. Düzenleyici değişken kesikli ya da sürekli değişken olarak modele eklenebilir. Etkileşim modeli kurulurken modelin kesikli değişken ya da sürekli değişken içerip içermemesi sadece analizin karmaşıklığını artırır. İkinci husus ise, modelin tüm kurucu değişkenleri içermesidir. Örneğimizden yola çıkarsak X ya da Z’yi modele ayrı ayrı eklemekten sadece XZ etkileşim değişkeni üzerinden modeli kurar ve çözmeye çalışırsak doğru olmayan sonuçlara ulaşmış oluruz. Bunun anlamı kurulan modelde

¹⁹ Koşullu hipotez, iki veya daha fazla değişken arasında ortaya çıkan ilişkinin bir veya daha fazla farklı değişkenin durumuna bağlı olmasıdır.

etkileşim değişkeninde yer alan bütün değişkenlerin modelde ayrıca tahmin değişkeni ve düzenleyici değişken olarak yer alması gerektiğidir. Üçüncü husus, etkileşim modelinde yer alan kurucu unsurların (X ve Z) katsayılarının anlamlılıklarının Y üzerinde doğrusal regresyon modelinde olduğu gibi yorumlanmaması gerektiğidir. Yukarıdaki örnekte gösterildiği gibi X kurucu değişkeninin katsayısı Z değişkeni sıfır değerini aldığı anda X’de meydana gelen değişimin Y üzerinde meydana getirdiği etkiyi gösterir. Z koşulunun gerçekleşmediği modelde, X ve Z kurucu değişkenlerinin katsayılarının (anlamlı ya da anlamsız olması durumu değiştirmez) Y üzerindeki etkisini söylemek sonuçların yanlış yorumlanmasına yol açar. Model 3’te yer alan örnekte $\beta_1 < 0$ ve $\beta_1 + \beta_3 > 0$ koşulunun gerçekleştiğini düşünelim. $\beta_1 = -0.5$ ve $\beta_3 = 1$ olduğunda $\beta_1 + \beta_3 = 0.5$ olacaktır. Bu tahminler bize X’in Y üzerindeki ortalama ve koşulsuz etkileri hakkında hiçbir bilgi vermez. Bu tahminler bize sadece X’in Z koşulu sağlandığı veya sağlanmadığı durumda Y üzerinde meydana getirebileceği etki hakkında bilgi verir. X’in Y üzerindeki doğrudan etkisini ölçmenin tek yolu, X’in çarpımsal bir etkileşiminin dahil edilmediği koşulsuz bir model oluşturmaktır. Dördüncü husus, anlamlı marjinal etkilerin ve standart hataların hesaplanması gerektiğidir. Doğrusal regresyonda ortaya çıkan sonuçlar ile etkileşim değişkeninin yer aldığı modellerde ortaya çıkan sonuçların marjinal etkileri aynı şekilde yorumlanmamalıdır. Doğrusal regresyon modellerinde ortaya çıkan sonuçlar bağımsız değişkenin marjinal etkisini verirken, etkileşim değişkeninin yer aldığı modellerde ortaya çıkan sonuçlar düzenleyici değişkenin etkisi de analize katılmış olur. Etkileşim değişkeninin yer aldığı modellerde sadece düzenleyici değişkenin sıfır olduğu durumlarda bağımsız değişkenin bağımlı değişken üzerindeki marjinal etkisi doğrusal modellerdeki gibi yorumlanabilir.

Doğrusal bir model ve etkileşim değişkeninin yer aldığı model şu şekillerde ifade edilebilir:

$$Y = \alpha_0 + \alpha_1 X + \alpha_2 Z + \varepsilon \quad (3.5)$$

$$Y = \beta_0 + \beta_1 X + \beta_2 Z + \beta_3 XZ + \epsilon \quad (3.6)$$

Model 3.5’te X’in marjinal etkisi $\frac{\partial Y}{\partial X} = \alpha_1$ olarak hesaplanır. Model 3.6’da X’in marjinal etkisi $\frac{\partial Y}{\partial X} = \beta_1 + \beta_3 Z$ şeklinde hesaplanır. Başka bir ifade ile X’in Y üzerindeki etkisi Z’nin alacağı değere bağlı olmaktadır.

Etkileşim değişkeninin yer aldığı modellerde karşımıza ilk çıkan sonuçlar, X’in marjinal etkisinin Z’nin sıfır olduğu koşuluna dayalı olmasıdır. Böyle bir durumda X’in Y üzerindeki marjinal etkisinde rol oynayan Z değeri sıfır olduğunda, $\beta_3 \cdot Z$ değeri de sıfır olacağı için X’in marjinal etkisi β_1 ile ifade edilmiş olacaktır. Dolayısıyla etkileşim değişkeninin yer aldığı modellerde, stata, e-views gibi programlarda karşımıza çıkan ilk raporun istatistiki olarak anlamsız katsayılar içermesi bizi bu noktada yanıltmamalıdır. Çünkü etkileşim değişkeninin olduğu modellerde daha çok $Z = 1$ koşulunda (kesikli değişken ise) X’in Y üzerinde meydana getireceği marjinal etki araştırılmaktadır.

Bu nedenle etkileşim modeli kullanılıyorsa, mutlaka Z düzenleyici değişken için her bir koşulun X'in Y üzerinde ortaya çıkaracağı marjinal etkisi raporlanmalıdır.

3.3. Ampirik Model ve Sonuçlar

Çalışma kapsamında mali kural, mali şeffaflık ve mali performans arasındaki ilişki panel veri ile analiz edilmiştir. Bu amaçla 6 panel veri modeli kurulmuştur. Kurulan modeller kukla değişken içerdiği için rassal etkiler tahmincisiinden yararlanılmıştır. Ayrıca zaman boyutu kısıtlı olduğu için otokorelasyon ve yatay kesit bağımlılığı problemleri aranmamıştır.

Çalışma kapsamında ilk olarak mali şeffaflık ve birincil bütçe dengesi arasındaki ilişki analiz edilmektedir. Mali kural uygulayan ve uygulamayan ülkeler için ayrı ayrı analizler yapılmıştır. Model 1 ve Model 2 her iki ülke grubu içinde oluşturulan modelleri göstermektedir.

Model 1:

$$but^{A,B}_{it} = \beta_0 + \beta_1 ms^{A,B}_{it} + \beta_2 X^{A,B}_{it} + \mu^{A,B}_{it}$$

Model 2:

$$but^{A,B}_{it} = \beta_0 + \beta_2 yms^{A,B}_{it} + \beta_3 X^{A,B}_{it} + \mu^{A,B}_{it}$$

Model 1’de mali şeffaflık ile birincil bütçe dengesi arasındaki ilişki test edilirken, Model 2’de mali şeffaflığın yüksek olduğu ülkelerde mali şeffaflığın birincil bütçe dengesiyle ilişkisi analiz edilmektedir. Modellerde but: birincil bütçe dengesinin milli gelire oranını, ms: mali şeffaflık düzeyini, yms: yüksek mali şeffaflık kuklasını ve X ise kamu borçları/GSYH, enflasyon oranı, ekonomik büyüme oranı ve küresel finansal kriz kukla değişkenini temsil etmektedir. Yüksek mali şeffaflık olarak adlandırdığımız değişken oluşturulurken IBP’nin derecelendirmesinden yararlanılmıştır. IBP’ye göre, ülkeler 109 soruya verilen yanıtların basit ortalamasına göre 0 ile 100 arasında bir puan almaktadırlar. Bu değer aralığı ayrıca 5 farklı kategoriye ayrılmıştır. 0-20 aralığı bütçe şeffaflığının hiç olmadığını, 21-40 minimum bilgilendirmenin var olduğunu, 41-60 sınırlı bilgilendirmenin olduğunu, 61-80 yeterli bilginin mevcut olduğunu ve 81-100 aralığı en yüksek bilgilendirme düzeyinde olduğunu göstermektedir (IBP, 2021: 12). 41-60 sınırlı bilgilendirme düzeyinin başladığı nokta olarak kabul edilmektedir. Ele alınan ülkelerin mali şeffaflık düzeyi 41 puandır. Dolayısıyla bu ülkelerde belirli bir düzey mali şeffaflık girişiminde bulunulmuştur. Ele alınan ülke grubunun ortalaması 41 olduğu için ve bu düzeyin sınırlı bilgilendirme seviyesinin başlangıç noktası olarak kabul edildiği için, mali şeffaflık düzeyi 41 ve üstü olan ülkeler için 1 ve diğer durumlar için 0 değerini kullanarak yüksek mali şeffaflık değişkeni oluşturulmuştur.

Çalışmanın ikinci aşamasında *mali kural uygulayan* ülkelerde (B grubu) mali kurallar, mali şeffaflık ve birincil bütçe dengesi arasındaki ilişki analiz edilmektedir. Kurulan modeller şu şekildedir:

Model 3:

$$but^B_{it} = \beta_0 + \beta_1 mk^B_{it} + \beta_4 X^B_{it} + \mu^B_{it}$$

Model 4:

$$but^B_{it} = \beta_0 + \beta_1 zmk^B_{it} + \beta_2 ms^B_{it} + \beta_4 X^B_{it} + \mu^B_{it}$$

Model 3'te mali kuralların birincil bütçe dengesi üzerindeki etkisi test edilmektedir. Modellerde but: birincil bütçe dengesinin milli gelire oranını, ms: mali şeffaflık düzeyini, mk: mali kural endeksini, zmk: zayıf mali kural kuklasını ve X ise kamu borçları/GSYH, enflasyon oranı, ekonomik büyüme oranı ve küresel finansal kriz kukla değişkenini temsil etmektedir. Mali kural değişkeni mali kuralların tasarımı dikkate alan endeks şeklinde oluşturulmuştur. Bu nedenle mali kuralın tasarımındaki değişimin de mali performans üzerindeki etkisinin analiz edilmesi amaçlanmıştır. Model 4'te zayıf mali kural²⁰ değişkeni analize dahil edilmiştir. Zayıf mali kural değişkeni oluştururken Capraru vd. (2022: 6)'den faydalanılmıştır. Mali kural endeksi çalışmada ele alınan ülke grubunun mali kural endeks ortalamasından düşükse 1, yüksek ise 0 değerini alan zayıf mali kural kuklası kullanılmıştır (Capraru, 2022: 6). Model 4'te Zayıf tasarım özellikleri gösteren mali kurallara sahip ülkelerde mali kuralların birincil bütçe dengesi üzerindeki etkisini tespit etmek amaçlanmıştır.

Çalışmanın son aşamasında *mali kural uygulayan* ülkelerde mali şeffaflık ve mali kuralların etkileşimi sonucunda birincil bütçe dengesi üzerindeki etkileri analiz edilmiştir. Model 5 ve Model 6 şu şekildedir:

Model 5:

$$but^B_{it} = \beta_0 + \beta_1 mk^B_{it} + \beta_2 ms^B_{it} + \beta_3 mk^B_{it} * ms^B_{it} + \beta_4 X^B_{it} + \mu^B_{it}$$

Model 6:

$$but^B_{it} = \beta_0 + \beta_1 zmk^B_{it} + \beta_2 ms^B_{it} + \beta_3 zmk^B_{it} * ms^B_{it} + \beta_4 X^B_{it} + \mu^B_{it}$$

²⁰ Çalışma kapsamında zayıf mali kural endeksi mali kuralların daha çok yasal dayanağı olan kurallardan oluştuğunu göstermektedir.

Model 5'e mali kurallar ile mali şeffaflığın birlikte hareketini temsil eden etkileşim değişkeni dahil edilmiştir. Modellerde but: birincil bütçe dengesinin milli gelire oranını, ms: mali şeffaflık düzeyini, mk: mali kural endeksini, zmk: zayıf mali kural kuklasını, mk*ms: mali kural ve mali şeffaflığın birlikte hareket ettiği etkileşim değişkenini, zmk*ms: zayıf mali kural kuklası ile mali şeffaflığın birlikte hareketini gösteren etkileşim değişkenini ve X ise kamu borçları/GSYH, enflasyon oranı, ekonomik büyüme oranı ve küresel finansal kriz kukla değişkenini temsil etmektedir. Model 5'te yer alan etkileşim değişkeninin marjinal etkilerini ölçtüğümüzde mali şeffaflığın derecesine bağlı olarak mali kuralların birincil bütçe dengesi üzerindeki etkisi de test edilebilmektedir. Bu şekilde Model 5'te Milesi-Ferretti (2003)'nin mali kuralların mali performansı artırmasında mali şeffaflığın derecesinin önemli olduğuna dair ortaya koyduğu teorik bulgular test edilmiştir. Model 6'da benzer şekilde etkileşim değişkeni dahil edilmiştir. Model 6'da yer alan etkileşim değişkeni zayıf mali kuralları temsil etmektedir. Çalışma kapsamında mali kurallar ile mali şeffaflığın etkileşimi daha ayrıntılı şekilde değerlendirmek için zayıf mali kuralların da mali şeffaflıkla etkileşimi sonucu birincil bütçe dengesi üzerindeki etkisi analiz etmek amacıyla Model 6 kurulmuştur.

Tablo 9'da rassal etkiler dirençli tahminci bulguları raporlanmıştır. Mali kural uygulamayan ülkeler için Model 1 sonuçları, mali şeffaflığın yüksek olduğu ülkelerde birincil bütçe dengesinin yüzde 1 anlamlılık düzeyinde pozitif yönlü olduğunu göstermektedir. Bulgular mali şeffaflığın yüksek olduğu ülkelerde mali performansın mali şeffaflığın düşük olduğu ülkelere göre daha olumlu olduğunu göstermektedir. Bu bulgulardan yola çıkarak mali şeffaflığın düşük olduğu ülkelerde mali performansın daha olumsuz olduğunu söylemek mümkündür. Çünkü mali şeffaflığın yüksek olduğu ülkelerin mali şeffaflığın düşük olan ülkelere göre birincil bütçe dengesi farkı 1,283 birimdir. Tablo 9'da sütun 3 ve 4 mali kural uygulayan ve mali kural uygulamayan ülkelerin birlikte ele alınarak çözümlendiği Model 1 ve Model 2 sonuçlarını göstermektedir. Bulgulara göre mali şeffaflıktaki artış birincil bütçe dengesini yüzde 10 anlamlılık düzeyinde pozitif olarak etkilemektedir. Mali şeffaflığın yüksek olduğu ülkelerde birincil bütçe dengesi yüzde 5 anlamlılık düzeyinde pozitif olarak etkilenmektedir. Mali şeffaflık ve mali performans ilişkisi hem mali kural uygulanan ülkelere hem de mali kural uygulamayan ülkelere aynı yönde sonuçları vermektedir. Wang vd. (2014) mali şeffaflık endekslerinin analize doğrudan katıldığında negatif yönde sonuçlar verdiğini fakat farklı şekilde analize eklendiğinde bulguların değiştiğini belirtmektedir. Gootjies ve Haan (2021) çalışmalarında benzer şekilde mali şeffaflık ile bütçe dengesi arasında negatif yönlü fakat istatistiki olarak anlamsız bir ilişki tespit etmişlerdir. Özellikle ele alınan ülke grubunun mali şeffaflık düzeyi ortalamasının 40 gibi yetersiz bilgilendirme düzeyinde olduğu düşünüldüğünde ortaya çıkan sonuçlar tartışmaya açık hale gelmektedir. Bu amaçla oluşturulan yüksek mali şeffaflık kuklası mali şeffaflığın yüksek olduğu ülkelerde mali performansın olumlu etkilendiğini daha net şekilde ortaya koymaktadır. Bu noktada dikkat çekici bir diğer husus ise mali şeffaflığın belirli bir değerin üzerinde olduğu durumda mali performansın olumlu etkilerinin artmasıdır. Çalışmada IBP'den yararlanarak bu değeri 41 olarak belirlenmiştir. Heald (2003) belirli bir eşik değere kadar mali şeffaflıktaki artışın etkinliği olumlu,

bu eşik değerden sonra ise olumsuz etkileneceğini vurgulamaktadır. Ancak bu değer tamamen teorik olmakla birlikte net bir bulgu olmamaktadır. Çalışmanın bulguları mali şeffaflıktaki artışın mali performansı olumlu etkilediğini ve mali şeffaflığın yüksek olduğu ülkelerde mali performansın daha olumlu olduğunu göstermektedir. Dolayısıyla düşük bir şeffaflık ortalamasına sahip ele alınan ülke grubu için mali şeffaflığın Heald (2003)'ün belirttiği eşik değere henüz ulaşmadığı ve hatta bu ülke grubunun daha fazla şeffaf olmasının olumlu sonuçlara neden olabileceği söylenebilir.

Tablo 9: Mali Şeffaflık Rassal Etkiler Modeli Tahmin Sonuçları

	A Grubu Ülkeler		A ve B Grubu Ülkeler	
	(1)	(2)	(1)	(2)
ms	0,026*** (0,016)		0,013*** (0,007)	
yms		1,283** (0,592)		0,741** (0,313)
borc	-0,017*** (0,009)	-0,019** (0,016)	-0,016** (0,006)	-0,017* (0,006)
enf	-0,000 (0,001)	-0,000 (0,000)	-0,000 (0,000)	-0,000 (0,000)
buy	0,076 (0,063)	0,066 (0,063)	0,121** (0,053)	0,118** (0,054)
kfk	2,123** (0,856)	2,095** (0,832)	2,215* (0,445)	2,228* (0,443)
sabit	-2,384** (1,192)	-1,939 (0,838)	-2,093* (0,596)	-1,917* (0,520)
Gözlem	196	196	469	469
Ülke sayısı	28	28	67	67
R²	0,177	0,192	0,141	0,144
Wald χ^2	1596	1608	3998	4137
P-değeri	0,000	0,000	0,000	0,000
Levene, Brown ve Forsythe testi				
W0	3,030 (0,000)	3,116 (0,000)	3,767 (0,000)	3,891 (0,000)
W50	1,711 (0,021)	1,849 (0,010)	2,361 (0,000)	2,411 (0,000)
W10	3,030 (0,000)	3,116 (0,000)	3,767 (0,000)	3,891 (0,000)

Not: *,** ve ***; sırasıyla yüzde 1, 5 ve 10 anlamlılık düzeyini göstermektedir. Parantez içindeki değerler standart hataları göstermektedir. Değişken varyans problemi ile dirençli tahmin yapılmıştır. Levene, Brown ve Forsythe test sonuçlarında parantez içinde verilen değer olasılık değerlerini göstermektedir.

Tablo 9'da mali kural uygulamayan ülkelerde kamu borçları/GSYH oranındaki artış birincil bütçe dengesini yüzde 10 anlamlılık düzeyinde negatif istatistiki olarak negatif etkilemektedir. Kamu borçlarındaki artış mali performansı olumsuz olarak etkilemektedir. Enflasyon oranı ile birincil bütçe dengesi arasında istatistiki olarak anlamlı bir ilişki tespit edilmemiştir. Ekonomik büyüme oranı ile birincil bütçe dengesi arasında istatistiki olarak anlamlı bir ilişki tespit edilmemiştir. Hem mali kural uygulanan hem de mali kural uygulamayan ülkelerin ele alındığı modellerde kamu borçlarındaki artışın birincil bütçe dengesini yüzde 1 anlamlılık düzeyinde istatistiki olarak negatif etkilediği tespit edilmiştir. Kamu borçlarındaki artış mali performansı olumsuz etkilemektedir. Enflasyon oranı ile

birincil bütçe dengesi arasındaki ilişki negatif olmakla birlikte istatistiki olarak anlamsızdır. Ekonomik büyüme oranındaki artış birincil bütçe dengesini yüzde 1 anlamlılık düzeyinde pozitif olarak etkilemektedir. Ekonomik büyüme oranındaki artış mali performansı olumlu etkilemektedir.

Tablo 10: Mali Şeffaflık ve Mali Kural Rassal Etkiler Modeli Tahmin Sonuçları

	(3)	(4)	(5)	(6)
mk^B	0,427** (0,219)		-0,711 (0,628)	
ms^B			-0,002 (0,010)	0,028 (0,017)
zmk^B		-0,821*** (0,488)		1,010 (1,178)
mk*ms^B			0,020*** (0,011)	
zmk*ms^B				-0,035*** (0,021)
borc^B	-0,019** (0,009)	-0,019** (0,009)	-0,021** (0,009)	-0,021** (0,009)
enf^B	-0,054 (0,048)	-0,058 (0,051)	-0,067 (0,051)	-0,067 (0,052)
buy^B	0,165** (0,079)	0,162** (0,079)	0,159** (0,081)	0,162** (0,081)
kfk^B	2,747* (0,620)	2,708* (0,633)	2,779* (0,637)	2,768* (0,642)
Sabit	-1,412* (0,515)	-0,750 (0,718)	-1,294** (0,643)	-2,131*** (1,212)
Gözlem	273	273	273	273
Ülke sayısı	39	39	39	39
R²	0,10	0,11	0,12	0,13
Wald χ^2	25,37	22,08	25,90	25,08
P-değeri	0,000	0,000	0,000	0,000
Levene, Brown ve Forsythe testi				
W0	4,436 (0,000)	4,355 (0,000)	4,448 (0,000)	4,404 (0,000)
W50	2,972 (0,000)	2,852 (0,000)	3,047 (0,000)	2,821 (0,000)
W10	4,436 (0,000)	4,355 (0,000)	4,48 (0,000)	4,404 (0,000)

Not: *,** ve ***; sırasıyla yüzde 1, 5 ve 10 anlamlılık düzeyini göstermektedir. Değişen varyans problemi ile dirençli tahmin yapılmıştır. Parantez içindeki değerler standart hataları göstermektedir. Levene, Brown ve Forsythe test sonuçlarında parantez içinde verilen değer olasılık değerlerini göstermektedir.

Tablo 10'da rassal etkiler dirençli tahminci bulguları raporlanmıştır. Model 3 bulgularına göre mali kuralların tasarımındaki iyileşme birincil bütçe dengesini yüzde 5 anlamlılık düzeyinde pozitif olarak etkilemektedir. Mali kuralların tasarımındaki iyileşme mali performansı olumlu yönde etkilemektedir. Model 4 sonuçları zayıf tasarım özelliklerine sahip mali kural uygulayan ülkelere birincil bütçe dengesi yüzde 10 anlamlılık düzeyinde negatif olarak etkilenmektedir. Mali kuralların tasarımının zayıf olduğu ülkelere mali kuralların tasarımının güçlü olduğu ülkelere göre birincil bütçe dengesi farkı -0,821 birimdir. Dolayısıyla mali kuralların tasarımındaki iyileşme mali

performansı olumlu etkilemektedir. Ayrıca zayıf tasarım özelliklerine sahip ülkelerde, mali kurallar olumsuz mali performans ile ilişkilendirilebilir. Caselli ve Reynaud (2020) iyi tasarlanmış mali kuralın mali performans üzerinde olumlu etkiler meydana getireceğini ve bu etkilerin zayıf tasarım özelliği gösteren mali kurallara göre yüksek olacağını belirtmektedir. Reuter (2015) ve Grembi (2016) mali kuralların mali göstergeler üzerinde olumlu etkiler meydana getireceğini belirtmektedir. Ayrıca Tapsoba (2012) ve Badinger ve Reuter (2017b) bu etkilerin gelişmiş olan ülkeler için olduğu kadar gelişmekte olan ülkeler içinde geçerli olacağını savunmaktadır. Diğer yandan, zayıf tasarım özelliklerine sahip mali kurallar mali performans üzerinde güçlü bir etki ortaya çıkarmamaktadır (Vinturis, 2022). Çünkü bu kurallar hükümet harcamalarını veya borçlanmayı yeterince kısıtlamayabilir ve potansiyel olarak daha büyük bütçe açıklarına yol açabilir (Capraru vd., 2022). Bulgular bu çalışmalarla ortaya konan sonuçlarla uyusmaktadır. Gelişmekte olan ülkelerde uygulanan mali kuralların tasarım özelliklerindeki iyileşme mali performansı artırmaktadır. Ancak mali kuralların mali performansı her zaman olumlu etkilemediği de ortaya konmaktadır. Zayıf tasarım özelliği gösteren mali kurallar güçlü tasarım özelliği gösteren mali kurallara göre mali performansı olumsuz etkilemektedir.

Model 3 ve 4'te bağımsız değişkenlerin bağımlı değişken üzerindeki istatistiksel olarak anlamlılık düzeyleri tespit edilmiştir. Model 5, Model 6'da ise koşul değişkeni ve etkileşim değişkeninin istatistiksel olarak anlamlı ve anlamsız olduğu sonuçlarıyla karşılaşılmaktadır. Etkileşim değişkeninin yer aldığı modellerde, karşımıza çıkan ilk sonuçlar mali kuralların marjinal etkisinin mali şeffaflığın sıfır olduğu koşul ile sunulmaktadır. Mali kuralların bütçe dengesi üzerindeki marjinal etkisinde rol oynayan mali şeffaflık değeri sıfır olduğunda $mk*ms$ etkileşim değişkeni de sıfır olacağı için mali kuralların marjinal etkisi, mali kural değişkeninin katsayısı ile ifade edilmiş olmaktadır. Bu nedenle etkileşim değişkeni içeren modellerde karşımıza çıkan ilk raporun istatistiki olarak anlamsız katsayılar içermesi yanıltıcı yorumlamalara sebep olabilmektedir. Çünkü etkileşim değişkeninin yer aldığı modellerde daha çok mali şeffaflık endeksinin sıfırdan farklı olduğu koşullarda, mali kuralların bütçe dengesi üzerinde meydana getireceği marjinal etki araştırılmaktadır. Bu nedenle etkileşim değişkenini içeren modeller kuruluyorsa mutlaka koşul değişkeni düzeyinin her bir koşulu için tahmin değişkeninin (kurucu değişken) bağımlı değişken üzerinde ortaya çıkaracağı marjinal etki raporlanmalıdır (Brambor vd., 2006).

Çalışma kapsamında oluşturulan etkileşim değişkenini içeren modeller bahsedilen gerekçelerden dolayı mali şeffaflık endeksinin her bir düzeyi için mali kuralların bütçe dengesi üzerindeki marjinal etkilerini göstermek adına devam eden kısımda raporlanmaktadır. Bu şekilde Model 5 ve Model 6'da tespit edilen sonuçlar daha doğru şekilde yorumlanabilmektedir.

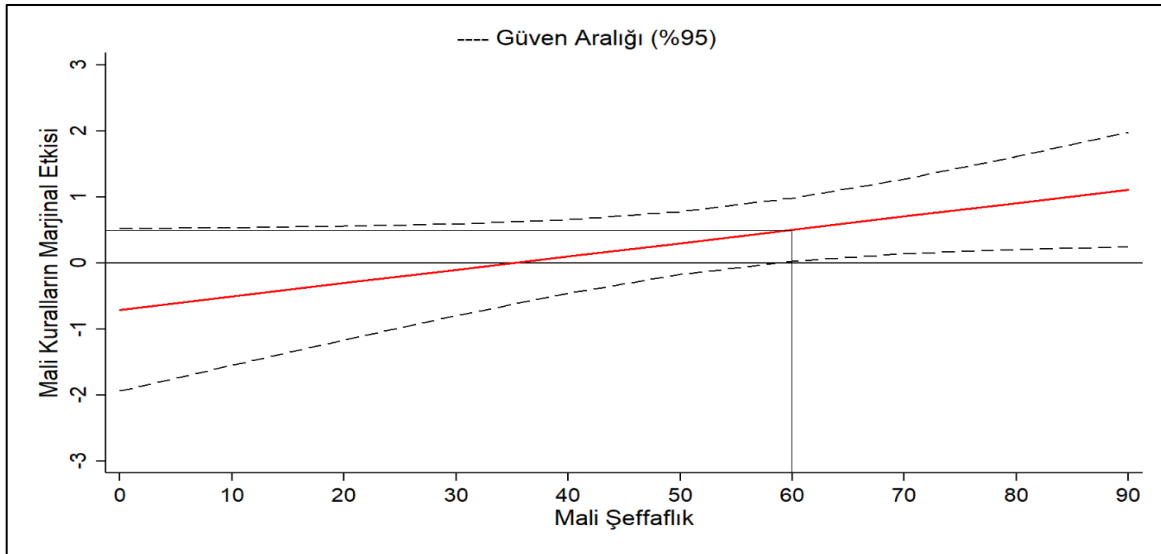
Kurulan etkileşim değişkeninin yer aldığı modellerde (Model 5 ve Model 6) birincil bütçe dengesi bağımlı değişken, mali kural endeksi tahmin değişkeni ve mali şeffaflık endeksi koşul

değişkeni (düzenleyici değişken) olarak ele alınmaktadır. Öncelikle etkileşim değişkenin yer aldığı model 5’i şu şekilde formülleştirmek mümkündür (Tablo 10):

$$\frac{\partial but}{\partial mk} = \beta_1 + \beta_3 \cdot ms = -0.711 + 0.020ms \quad (3.7)$$

Tablo 10’da tahmini yapılan Model 5 sonuçları mali şeffaflık endeksinin 0 olduğu durumunun raporunu göstermektedir. Mali şeffaflık endeksi 0 değerini aldığı anda mali kural endeksinin katsayısı -0,958 olmaktadır. Dolayısıyla model sonuçları mali şeffaflık endeksinin farklı düzeylerinde mali kuralların birincil bütçe dengesi üzerindeki marjinal etkisi noktasında bulgu sunmamaktadır. Bu nedenle çalışma kapsamında mali şeffaflık endeksinin farklı düzeylerinde mali kuralların birincil bütçe dengesi üzerindeki marjinal etkisi analiz edilmektedir. Grafik 4 üzerinde yer alan pozitif eğimli eğri mali kuralların bütçe açıkları üzerinde meydana getirdiği marjinal etkinin mali şeffaflık düzeyiyle nasıl değiştiğini göstermektedir. Çizgi üzerindeki her nokta $\frac{\partial but}{\partial mk} = \beta_1 + \beta_3 \cdot ms$ değerini ifade etmektedir. Çizgi etrafındaki yüzde 95 güven aralığı mali kuralların bütçe açıkları üzerindeki etkisinin istatistiksel olarak anlamlı olduğu koşulları belirlememizi sağlamaktadır. Mali şeffaflık endeksi çalışma kapsamındaki ülkelerde maksimum 87 ve minimum 0 değerini almaktadır. Bu nedenle değişkenimizin koşul aralığını 0 ile 90 arasında 10’ar artacak şekilde belirlenmiştir. Mali şeffaflık endeksinde bu aralıkta meydana gelen artışların mali kuralların marjinal etkisinde meydana getirdiği değişim Grafik 4’te gösterilmektedir. Mali kuralların marjinal etki çizgisi güven aralığının üst ve alt sınırları içerisinde olması birincil bütçe dengesini etkilediğini belirtir. Grafik 4’te belirlenen 0 doğrusunun altında bu etki negatif iken, üstünde pozitif olmaktadır.

Grafik 4: Mali Şeffaflık Düzeyine Göre Mali Kuralların Bütçe Dengesi Üzerindeki Marjinal Etkisi



Not: Model 5 tahmin sonuçlarından türetilmiştir.

Ancak Grafik 4’te bazı anlamsız noktalar ihmal edilmiştir. Bu nedenle anlamlılık sonuçlarını net bir şekilde gösteren Tablo 11 oluşturulmuştur. Mali şeffaflık endeksi 60 ve üzeri olduğu zaman mali kuralların birincil bütçe dengesi üzerindeki marjinal etkisi pozitif ve yüzde 1 anlamlılık düzeyine sahip olmaktadır. Mali şeffaflık düzeyi 60’ın altında olduğunda mali kuralların birincil bütçe dengesi üzerindeki etkisi istatistiki olarak anlamsız olmaktadır.

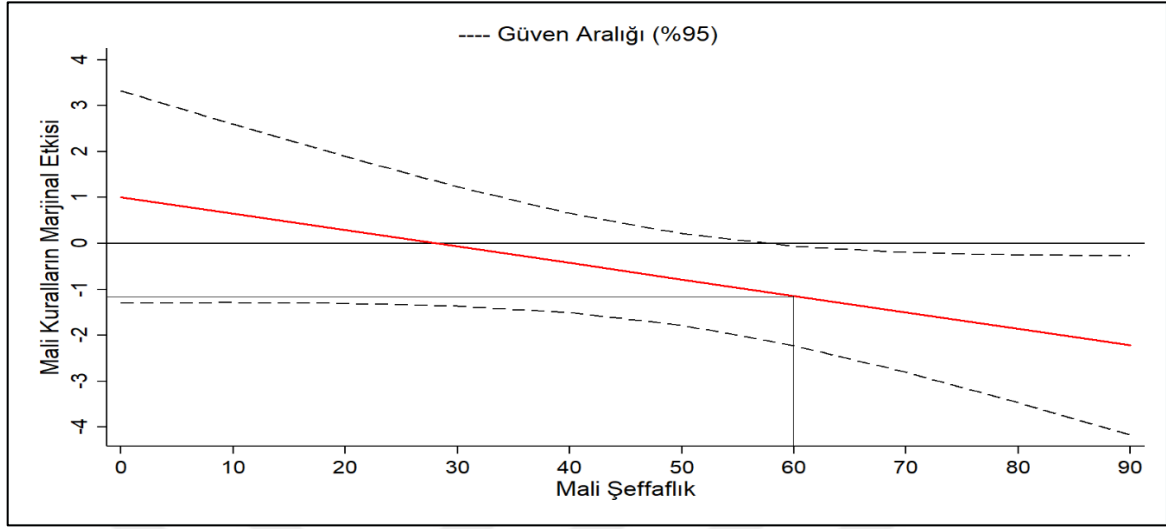
Tablo 11: Mali Şeffaflık Düzeyine Göre Mali Kuralların Bütçe Dengesi Üzerindeki Marjinal Etkisi

ms	dydx	Standart Hata(dydx)	Güven Aralığı (%95)
0	-0,711	0,628	[-1,943, 0,519]
10	-0,509	0,531	[-1,550, 0,532]
20	-0,307	0,438	[-1,167, 0,552]
30	-0,104	0,354	[-0,798, 0,589]
40	0,097	0,284	[-0,459, 0,654]
50	0,299	0,242	[-0,176, 0,775]
60	0,502**	0,244	[0,023, 0,980]
70	0,704**	0,288	[0,139, 1,269]
80	0,906**	0,359	[0,202, 1,611]
90	1,109**	0,444	[0,237, 1,980]

Not: *, ** ve ***; sırasıyla yüzde 1, 5 ve 10 düzeyinde anlamlılığı ifade etmektedir. dydx mali kuralların bütçe dengesi üzerindeki marjinal etkisini göstermektedir. Model 5 tahmin sonuçlarından türetilmiştir.

Grafik 5, Model 6 tahmin sonuçlarını göstermektedir. Model 6’da zayıf mali kurallar ile mali şeffaflık endeksi etkileşim değişkeni olarak modele katılmıştır. Bulgular zayıf mali kural kuklası söz konusu olduğunda mali şeffaflık endeksindeki artışla birlikte mali kuralların birincil bütçe dengesi üzerindeki etkisi negatif ve anlamlı olmaktadır.

Grafik 5: Mali Şeffaflık Düzeyine Göre Zayıf Mali Kuralların Bütçe Dengesi Üzerindeki Marjinal Etkisi



Not: Model 6 tahmin sonuçlarından türetilmiştir.

Tablo 12’de Grafik 5 oluşturulurken ihmal edilen anlamsız noktalar gösterilmektedir. Zayıf mali kural değişkenlerinin birincil bütçe dengesi üzerinde olumlu ve olumsuz marjinal etki getirdiği noktanın mali şeffaflık endeksinin 60 ve üzeri değer aldığı nokta olduğu tespit edilmektedir. Bu nokta ve sonrasında zayıf mali kural değişkeninin birincil bütçe dengesi üzerindeki marjinal etkisi yüzde 1 düzeyinde negatif ve istatistiki olarak anlamlı olmaktadır.

Tablo 12: Mali Şeffaflık Düzeyine Zayıf Mali Kuralların Bütçe dengesi Üzerindeki Marjinal Etkisi

ms	dydx(zmk)	S. Hata	Güven Aralığı (%95)
0	1,010	1,178	[-1,299, 3,320]
10	0,652	0,991	[-1,289, 2,594]
20	0,293	0,815	[-1,304, 1,891]
30	-0,065	0,662	[-1,363, 1,233]
40	-0,423	0,551	[-1,503, 0,656]
50	-0,782	0,509	[-1,780, 0,215]
60	-1,141**	0,552	[-2,225, -0,057]
70	-1,499**	0,665	[-2,804, -0,195]
80	-1,858**	0,819	[-3,464 -0,252]
90	-2,217**	0,995	[-4,167, -0,267]

Not: * ve **,***; sırasıyla yüzde 1, 5 ve 10 düzeyinde anlamlılığı ifade etmektedir. dydx mali kuralların bütçe dengesi üzerindeki marjinal etkisini göstermektedir. Model 6 tahmin sonuçlarından türetilmiştir.

Ortaya çıkan bulgular mali şeffaflık düzeyi artıkça mali kuralların birincil bütçe dengesi üzerindeki olumlu etkisinin artacağını göstermektedir. Mali kuralların tasarım özelliklerindeki iyileşmeyle beraber mali şeffaflık düzeyi artıkça mali performans olumlu etkilenmektedir. Ancak zayıf tasarım özelliği gösteren mali kuralların bulunduğu ülkelerde mali şeffaflık düzeyi artıkça mali performans olumsuz etkilenmektedir. Milesi-Ferretti (2003) mali kural ve mali şeffaflığın birbirlerinin tamamlayıcısı olduğunu teorik modelinde göstermektedir. Mali kuralların etkinliğinin özellikle yaratıcı muhasebenin varlığında mali şeffaflığın derecesi ile yakından ilgili olduğunu göstermektedir. Özellikle gelişmekte olan ülkelerde mali kurallardan daha ziyade kurumsal şeffaflık düzeyinin artırılmasının daha önemli etkilere yol açacağı belirtilmektedir (Alesina vd., 1999; Dabla-Norris vd., 2010). Mali kuralların uygulanması hükümetleri yaratıcı muhasebeye teşvik edebilir (Alt vd., 2014). Bu nedenle yüksek bütçe şeffaflığının eşlik ettiği mali kuralların mali performans üzerindeki etkisi daha yüksek olmaktadır (Gootjes ve Haan, 2022; Blume ve Voight, 2013; Bergman vd., 2016). Dolayısıyla mali kuralların mali performans üzerindeki etkinliğini artırmada mali şeffaflık düzeyinin önemli olduğu söylenebilir. Ancak dikkat çekici husus bu etkilerin mali şeffaflık düzeyindeki artışın ilk aşamasında başlamamasıdır. Mali şeffaflık düzeyinin mali kuralların birincil bütçe dengesi üzerindeki etkinliğini artırmaya başladığı bir eşik değer tespit edilmektedir. Bu eşik değer çalışma kapsamında mali şeffaflık endeksi için 60 olarak belirlenmiştir.

SONUÇ ve ÖNERİLER

1980’li yıllarda birçok gelişmekte olan ülkede yaşanan krizler neticesinde bütçe açıkları ve kamu borçları artmıştır. Politik ekonomi teorisi, bütçe açıklarının kaynağı politika yapıcıların kısa vadeli hareket etmeleri ve çıkar çatışması olarak ifade etmişlerdir. Onlara göre politika yapıcılar özellikle seçim dönemlerinde yetkin görünebilmek adına bütçe açıklarını artırıcı yönde maliye politikaları izlemektedirler. Ancak kısa vadede maliye politikası için olumlu bir sinyal olarak algılanabilen bu durum uzun vadede kamu borçlarının ve bütçe açıklarının artmasına neden olur. Seçmenler ise eksik bilgiye sahip oldukları için politika yapıcılar bu tutumlarını sürdürmeye devam etmektedirler. Bu nedenlerle politik aktörlerinin açık eğilimini azaltacak uygulamalara gerek vardır.

Politik ekonomi teorisyenlerinin oluşturduğu bu çerçevenin çözüm yolları açık eğiliminden dolayı ortaya çıkan bütçe açıklarına çözüm olarak mali kurallar ve prosedürler çerçevesinde mali yönetim olmuştur. Mali yönetim çerçevesinde bütçe açıklarına ve diğer mali göstergelere yasal düzeyde kurallar getirilerek politika yapıcıların açık eğilimlerinin teşviki azaltılmalıdır. Bağımsız mali kurumlar ve orta vadeli harcama çerçeveleri oluşturularak uygulanan bütçe programlarının kamuoyu denetimi sağlanmalı ve kısa vadeli kararlar verirken orta vadeli hedeflerden sapmalar engellenmelidir. Ayrıca mali şeffaflık düzeyi artırılarak seçmenlerin eksik bilgileri azaltılmalı, böylece yetkin yönetici seçme konusunda doğru kararlar alınmasını sağlamalıdır. Dolayısıyla mali yönetim politika yapıcılar için ortaya çıkacak olan maliyetlerin boyutunu artıracak ve bütçe açıklarını ya da kamu borçlarını artırma noktasındaki teşviklerini azaltacaktır.

Bu çalışma kapsamında politik ekonomi teorisinin artan bütçe açığı ve borç seviyesine çözüm olarak ortaya koyduğu mali yönetim faktörlerinin mali performansa etkisi incelenmiştir. Çalışmada, 2008-2021 döneminde 67 gelişmekte olan ülkede mali şeffaflığın ve mali kuralların mali performans üzerindeki etkisini inceleyen altı model kurulmuştur. Mali kuralların, mali şeffaflığın ve etkileşim değişkenlerinin yer aldığı modeller rassal etkiler tahmincisi kullanılarak analiz edilmiştir.

Çalışmada iki ülke grubu yer almıştır. Bu ülkeler mali kural uygulanmayan ve mali kural uygulanan ülkeler olarak sınıflandırılmıştır. Mali şeffaflık ile mali performans arasındaki ilişki iki ülke grubu içinde test edilmiştir. Çalışmanın temel hipotezi mali şeffaflıktaki artışın mali performansı artıracağı şeklinde oluşturulmuştur. Ortaya çıkan sonuçlar mali şeffaflıktaki artışın mali performansı olumlu etkilediğini göstermiştir. Ele alınan gelişmekte olan ülkelere mali şeffaflık ortalaması 41’dir. Bu değer IBP’ye göre sınırlı bilgilendirmenin başladığı noktadır. Dolayısıyla ele alınan ülke grubunda mali şeffaflık düzeyi düşük olmaktadır. Bu nedenle daha ayrıntılı analizler yapabilmek için

mali şeffaflığın yüksek ve düşük olduğu ülkelerde mali performans incelenmiştir. Mali şeffaflık düzeyi 41 ve üstünde olan ülkelere, mali şeffaflık düzeyinin 40 ve altı olan ülkelere göre mali performans daha olumludur. Heald (2003) mali şeffaflığın artmaya başladığı ilk aşamalarda etkinliği artıracak ve belirli bir noktaya kadar etkinlikteki artışın devam edeceğini vurgulamaktadır. Ancak optimal bir noktanın olduğunu ve bu noktadan sonra ortaya çıkan aşırı şeffaflığın etkinliği azaltacağını belirtmektedir. Çalışmanın bulguları Heald (2003)'ün bulguları ile örtüşmektedir. Çalışmada ele alınan ülkelere düşük düzeyde mali şeffaflık olmakla birlikte mali şeffaflıktaki artış mali performansı artırmaktadır. Özellikle mali şeffaflığın yüksek olduğu ülkelere olumlu mali performansın ortaya çıktığı düşünüldüğünde gelişmekte olan ülkelerin mali şeffaflığı geliştirme noktasında daha fazla teşvike sahip olmaları gerektiği düşünülmektedir. Mali şeffaflık özellikle seçim döngüsünde fırsatçı politik davranışları azaltma noktasında önemli bir araç olarak görülmektedir. Ancak bu çalışma kapsamında şeffaflığın sadece seçim dönemlerini değil daha geniş bir dönemi kapsadığı ortaya konmaktadır.

Çalışmada mali kural uygulayan ülkelere mali kuralların mali performansa etkisi analiz edilmiştir. Tahmin edilen model sonuçlarına göre, mali kuralların tasarımı iyileştikçe mali performansı artırdığı tespit edilmiştir. Bu bulgudan yola çıkarak iyi tasarlanmış bir mali kuralın mali performansı artırdığı söylenebilir. Çalışma kapsamında ayrıntıya inmek adına zayıf mali kural değişkenleri oluşturulmuştur. Sonuçlar kötü tasarlanmış (*zayıf*) mali kurallara sahip ülkelerin iyi tasarlanmış mali kurallara sahip ülkelere göre daha kötü mali performansa sahip olduklarını göstermektedir. Bu nedenle kaçış hükümlerine yer veren, uygulama mekanizması bulunan, denetimi gerçekleşen ve birden fazla mali gösterge üzerine kısıtlar getiren mali kuralların mali performansı artırmada etkili birer araç olduklarını söylemek mümkündür. Fakat bu özelliklerden yoksun sadece yasal dayanağı olan ve sınırlı mali gösterge üzerinde kısıtlama getiren mali kuralların mali performans üzerindeki etkilerinin daha kısıtlı olduğu söylenebilir. Mali kuralların etkinliğine dair mevcut literatür özellikle iyi tasarlanmış mali kuralların mali performansı olumlu etkilediği noktasında bulgular sunmaktadır. Çalışmanın bulguları gelişmekte olan ülkelere mali kuralların tasarım özellikleri iyileştikçe mali performansın olumlu etkileneceğini göstermektedir.

Çalışma kapsamında ele alınan gelişmekte olan ülkelere bazılarının kötü tasarım özellikleri gösteren mali kurallar uyguladıkları tespit edilmiştir. Özellikle 2008 finansal krizinden sonra birçok ülke mali kuralların tasarım özelliklerini iyileştirilmesine rağmen bu ülkelere hala zayıf mali kuralların uygulanması dikkat çekicidir. Çalışma kapsamında ulusal ve uluslararası mali kural ayrımı yapılmamakla birlikte, bu ülkelerin çoğunluğunda uluslararası mali kuralların uygulandığı görülmektedir. Bu kuralların benimsenmesinin *zorlama ya da taklit etme* mekanizması ile gerçekleştiğine dair kuşkuları artırmaktadır. Ayrıca uluslararası mali kuralların etkin olmadığını kanıtlayan çalışmalarda bulunmaktadır. Bu bulgular mali kuralların mali performansı artırmada her zaman etkin araçlar olmadığını göstermektedir. İyi tasarım özelliği gösteren mali kurallara sahip ülkelere göre kötü tasarım özelliği gösteren mali kurallara sahip ülkelere mali performans daha

olumsuz görünmektedir. Bu nedenle ülkelerin sadece mali kuralları günü kurtarma politikası ya da politik bir kazanç sağlama politikası olarak görmek yerine gerçek anlamda mali göstergeler üzerinde performansı artırıcı bir politika olarak görmeleri gerekmektedir. Keza 2008 yılından sonra ele alınan ülke gurubunun birçoğunda mali kuralların gelişen mali kurallar özelliklerine ayak uydurmadıkları görülmektedir. Bu noktada ülkelerin mali kuralların tasarım özelliklerini iyileştirici politika teşviklerine sahip olmaları önem arz etmektedir.

Mali kuralların tasarım özelliklerinin yanında mali şeffaflığın derecesi de mali kuralların mali performans üzerindeki etkinliğini artırmaktadır. Bulgular, mali şeffaflık düzeyindeki artışın mali kuralların mali performansı artırma gücünü etkilediğini göstermiştir. Ayrıntılı model sonuçlarında iyi tasarlanmış mali kuralların mali şeffaflık derecesine bağlı olarak mali performansı artırdığı, kötü tasarlanmış mali kuralların ise mali şeffaflığın derecesine bağlı olarak mali performansı azalttığı tespit edilmiştir. Bulgulara göre mali şeffaflık düzeyi iyi tasarlanmış mali kurallar için olumlu kötü tasarlanmış mali kurallar için olumsuz etkiyi artırdığı için mali performansı artırma noktasında dolaylı etkilere sahip olmaktadır. Dolayısıyla mali kuralların mali performansı etkilemesinde mali şeffaflık önemli bir faktör olmaktadır. Kötü tasarlanmış bir mali kural az sayıda mali gösterge üzerine kısıt getirmektedir. Bu tür kurallarda politika yapıcılar için mali disiplini sağlama teşviki daha az olduğu ifade edilebilir. Bu nedenle yaratıcı muhasebe hilelerine gitme olasılıkları yüksektir. Bu sebeple mali şeffaflığın boyutu artıkcı gerçek mali performans ile gösterilen mali performans arasındaki makas kapanabilir ve kötü tasarlanan mali kurallar mali şeffaflıkla desteklendiğinde mali performans gerçek düzeyini gösterebilir. Hem mali kuralların tasarım özellikleri hem mali şeffaflığın derecesi mali performansın artmasında önemli iki faktör olarak değerlendirilmelidir.

Sonuç olarak, politik ekonomi çerçevesinde mali disiplinsizliğe çözüm olarak üretilen mali kuralların bir ülkede uygulamaya konulmuş olması her zaman olumlu mali çıktılara yol açmamaktadır. Mali kuralların uygulamaya konulmasından ziyade bu kuralların tasarım özellikleri ile mali performans arasında bir ilişki kurulmaktadır. İyi tasarlanmış mali kural uygulayan ülkelerin daha yüksek mali şeffaflık düzeylerine sahip oldukları görülmektedir. Bu durum, bu ülkelerde politika yapıcılarının mali istikrarı sağlamak adına daha fazla teşvike sahip olduklarını göstermektedir. Mali kurallar uygulanmaya başladıkları ilk günden bugüne kadar gelişerek uygulanmaya devam eden bir maliye politikası uygulamasıdır. Ancak bazı ülkeler bu kuralları uygulayarak önemli bir reform gerçekleştirmiş olsalar da gelişen mali kural teorisi ve ortaya çıkan olumsuz durumlara karşı üretilen yeni çözümlere ayak uydurmamışlardır. Bu ülkelerde uygulanan mali kuralların tasarım özellikleri zayıf ve mali şeffaflık düzeyi diğer ülkelere göre daha düşüktür. Bu tür ülkelerde mali kuralları ortaya çıkması mali disiplinsizliğe çözüm üretmekten çok *zorlama mekanizması ya da taklit etme mekanizması* ile ilgili olabilir. Dolayısıyla mali kuralların mali performansı etkilemede etkin bir araç olduğunu kesin olarak söylemek doğru değildir. Gelişen mali kural teorisini baz alarak, ülke gereksinimlerini doğru analiz ederek, konjonktürel esnekliği olan, denetimi gerçekleşen ve kaçış hükümlerine yer veren mali kuralların mali performansı artırmada daha etkin olduğu söylenebilir.

Ayrıca mali kuralların mali performansı etkileme gücü mali şeffaflık faktörüne de bağlı olmaktadır. Ancak burada ortaya çıkan sonuç mali şeffaflık düzeyindeki artıştan ziyade mali şeffaflığın belirli bir eşik değeri aşması gerektiğidir. Yeterli düzeyde bilgi akışına olanak sağlayan mali şeffaflık iyi tasarlanmış mali kuralların mali performansı üzerindeki olumlu etkisini güçlendirmektedir. İyi tasarım özelliklerine sahip mali kural uygulayan ülkelerde mali şeffaflık düzeyinin de yüksek olması bu ülkelerde mali yönetişimin gelişimi açısından da önemli sinyaller vermektedir. Dolayısıyla mali yönetişim faktörlerinin teorik açıklamalarla örtüşen amaçlarla uygulanması bu faktörlerin mali performansı olumlu etkileyeceğini göstermektedir.

Milesi-Ferretti (2003: 378-379) mali kuralların mali performansı etkilemesinde üç olası senaryodan bahsetmektedir. Mali göstergeler üzerindeki kalıcı kısıtlamalar açık eğilimi sergileyen politika yapıcılarını erdemli mali davranışlar sergilemeye yöneltmek “iyi” sonuçlara yol açabilir. Ya da konjonktür karşıtı maliye politikalarının uygulanmasını engelleyerek ve otomatik stabilizatörlerin çalışmasını sektöre uğratarak “kötü” sonuçlara yol açabilir. Son olarak çok fazla yaratıcı muhasebe hilelerine yol açarak, mali göstergeler üzerinde olumlu ancak mali performans üzerinde sınırlı genel etkiye sebep olarak “çirkin” sonuçlara yol açabilir. Çalışma kapsamında bu üç senaryonun gerçekleştiğine dair sonuçlar ortaya konmaktadır. Bulgular, iyi tasarım özelliği gösteren mali kurallar uygulayan ülkelere mali performansın artışı ve ‘iyi’ sonuçlara ulaşıldığını, konjonktür karşıtı maliye politikası uygulanmasına olanak sağlamayan, kaçış hükümleri içermeyen ve esnekliği olmayan zayıf mali kural uygulayan ülkelerin ‘kötü’ sonuçlara ulaştığını ve kötü sonuçlara yol açan uygulamaların mali şeffaflık boyutuyla desteklenmesiyle birlikte gerçek mali performans ile gösterilen mali performans arasındaki makasın kapanmasıyla ülkelerin ‘çirkin’ sonuçlara ulaştığını göstermektedir.

Bu çalışmanın literatüre sağladığı ilk katkı gelişmekte olan ülkelere 2008 finansal krizinden sonraki dönemde dönüşüme uğrayan mali kuralları tasarım özellikleri ile değerlendirmektedir. Mali kurallarla ilgili gelişmekte olan ülkelere özgü kısıtlı bir literatür bulunmaktadır. İlave olarak, mali kuralların tasarım özelliklerini de dahil ederek mali performansla ilişkilendiren çalışma sayısı ise oldukça azdır. Çalışma, Davoodi vd. (2022a) geliştirdiği metodolojiyi esas alarak ortaya çıkan yeni veri setinden yararlanarak 2008-2021 dönemi için ikinci nesil mali kuralların analizinin yapılması nedeniyle literatüre katkı sağlamaktadır.

İkinci olarak IBP tarafından yayınlanan mali şeffaflık endeksi de benzer şekilde aynı zaman diliminde geniş bir gözlem ve zaman boyutuna ulaştığı için mali kurallar ve mali şeffaflık derecesine dair teorik tartışmaları gelişmekte olan ülkeler nazarında değerlendirmeye olanak sağlamıştır.

Üçüncü olarak mali şeffaflığın derecesine bağlı olarak mali kuralların mali performans üzerindeki etkisi gelişmekte olan ülke örneklemini üzerinden ayrıntılı bir biçimde analiz edilmiştir.

Örnekleme ve dönem özelinde literatürden farklılaşan çalışmanın bulgularının ve ayrıntılı analizlerin literatüre katkı sağlayıcı olduğu düşünülmektedir.

Çalışmanın eksik yönleri de bulunmaktadır. Yaratıcı muhasebenin boyutu analizlerde ihmal edilmiştir. Bu ihmal sonuçları belki esaslı şekilde etkilemez fakat açıklamaları güçlendirebilir. İkinci olarak mali kuralların tasarım özellikleri genel bir değer ile ifade edilip analizlere katılmıştır. Bu noktada her bir özellik farklı derecelendirmeler ile analizlere katılabilir ve hangi tasarım özelliğinin önemli olduğu vurgulanarak modeller analiz edilebilirdi. Ayrıca ulusal ve uluslararası mali kuralların etkisinde farklılık olup olmadığı da çalışma kapsamına ayrı ayrı değerlendirilmemiştir. Çalışmaya ilişkin bu eksiklikler, gelecek çalışmalara bırakılmaktadır. Ayrıca mali şeffaflık mali kurallar ilişkisi ve mali şeffaflığın mali performans üzerinde olumlu etki göstermesinde bir eşik değeri olduğuna dair bulguların varlığı araştırmacıları bu konuda daha ayrıntılı çalışmaya yönlendirebilir.

KAYNAKÇA

- Afonso, Antonio ve Jalles, Joao Tovar (2019), "Fiscal Rules and Government Financing Costs", **Fiscal Studies**, 40 (1), 71-90.
- Akitoby, Bernardin vd. (2020), **Improving Fiscal Transparency to Raise Government Efficiency and Reduce Corruption Vulnerabilities in Central, Eastern, and Southeastern Europe**, International Monetary Fund, 20/06, 1-65, <https://www.elibrary.imf.org/view/journals/087/2020/006/article-A001-en.xml>.
- Alesina, Alberto vd. (1999), "Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin America," **Journal of Development Economics**, 59, 253–73.
- Alesina, Alberto ve Perotti, Roberto (1995), **The Political Economy of Budget Deficits**, IMF Staff Papers, 42 (1), 1-31.
- Alesina, Alberto ve Perotti, Roberto (1996), "Fiscal Discipline and Budget Process", **The American Economic Review**, 86 (2), 401-407.
- Alesina, Alberto ve Tabellini, Guido (1990a), "A Positive Theory of Fiscal Deficits and Government Debt", **The Review of Economic Studies**, 57 (3), 403-414.
- Alt, James E. vd. (2002), "Fiscal Transparency, Gubernatorial Popularity, and the Scale of Government: Evidence from the States", **State Politics and Policy Quarterly**, 2 (3), 230–250.
- Alt, James E. vd. (2014), "It isn't Just about Greece: Domestic Politics, Transparency and Fiscal Gimmickry in Europe", **British Journal of Political Science**, 44 (4), 707-716.
- Alt, James E. ve Lassen, David Dreyer (2006a), "Transparency, Political Polarization, and Political Budget Cycles in OECD Countries", **American Journal of Political Science**, 50 (3), 530–550.
- Alt, James E. ve Lassen, David Dreyer (2006b), "Fiscal Transparency, Political Parties, and Debt in OECD Countries", **European Economic Review**, 50 (6), 1403-1439.
- Apeti, Ablam Estel vd. (2023), **Original Sin: Fiscal Rules and Government Debt in Foreign Currency in Developing Countries**, HAL-Open Science, <https://hal.science/hal-04130477/>.
- Arapis, Theodore ve Reitano, Vincent (2018), "Examining The Evolution of Cross-National Fiscal Transparency", **The American Review of Public Administration**, 48 (6), 550-564.
- Arbatli, Elif ve Escolano, Julio (2015), "Fiscal Transparency, Fiscal Performance and Credit Ratings", **Fiscal studies**, 36 (2), 237-270.
- Ayuso-i-Casals, Joaquim (2012), **National Expenditure Rules: Why, How and When**, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, 473, European Commission, Belgium. https://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2012/pdf/ecp473_en.pdf.

- Ayuso-i-Casals, Joaquim vd. (2009), **The Role of Fiscal Rules and Institutions in Shaping Budgetary Outcomes**, Ayuso-i-Casals, Joaquim vd. (Ed.), Policy Instruments for Sound Fiscal Policies: Fiscal Rules and Institutions, içinde (1-20), Palgrave Macmillian, New York.
- Badinger, Harald ve Reuter, Wolf Heinrich (2017a), “Determinants of Fiscal Rules”, **Applied Economics Letters**, 24 (3), 154-158.
- Badinger, Harald ve Reuter, Wolf Heinrich (2017b), “The Case for Fiscal Rules”, **Economic Modelling**, 60, 334-343.
- Baltagi, Badi Hani (2021), **Econometric Analysis of Panel Data**, (6. edn). John Wiley, New York.
- Balvir, Dorian (2024), “Fiscal Rules: The Imitation Game”, *Applied Economics*, 56(6), 708-727.
- Barbier-Gauchard, Amelie vd. (2021), “National Fiscal Rules and Fiscal Discipline in The European Union”, **Applied Economics**, 53 (20), 2337-2359.
- Bastida Francisco vd. (2017), “Fiscal Transparency and the Cost of Sovereign Debt” **International Review of Administrative Sciences**, 83, 106-128.
- Beetsma, Roel vd. (2017), **The Political Economy of Fiscal Transparency and Independent Fiscal Councils**, IMF Working Paper, 17/95, 1-48.
- Beetsma, Roel vd. (2022), “The Political Economy of Fiscal Transparency and Independent Fiscal Councils”, **European Economic Review**, 145 104118, 1-15.
- Benito, Bernardino ve Bastida, Francisco (2009), “Budget Transparency, Fiscal Performance, and Political Turnout: An International Approach”, **Public Administration Review**, 69 (3), 403-417.
- Bergman, U. Micheal vd. (2016), “Promoting Sustainable Public Finances in The European Union: The Role of Fiscal Rules and Government Efficiency”, **European Journal of Political Economy**, 44, 1-19.
- Bernoth, Kerstin ve Wolff, Guntram B. (2008), “Fool the Markets? Creative Accounting, Fiscal Transparency and Sovereign Risk Premia”, **Scottish Journal of Political Economy**, 55 (4), 465-487.
- Biraschi, Paolo (2008), Searching for the Optimal EMU Fiscal Rule: An Ex-Post Analysis of the SGP Reform Proposals, MEF Working Paper,N: 7 July 2008, Italy. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1417424.
- Blanchard, Oliver Jean (1990), “Suggestions For a New Set of Fiscal Indicators”, OECD Economics Department Working Papers, (79).
- Blanco, F vd. (2020), **Fiscal Rules and Economic Size in Latin America and the Caribbean**. World Bank Publications, World Bank Group, Washington DC, <https://documents1.worldbank.org/curated/en/935121618461168939/pdf/Fiscal-Rules-and-Economic-Size-in-Latin-America-and-the-Caribbean.pdf>.
- Blume, Lorenz ve Voigt, Stefan (2013), “The Economic Effects of Constitutional Budget Institutions”, **European Journal of Political Economy**, 29, 236-251.
- Bluth, Christian Johannes (2016), **The Political Economy of National Fiscal Rule Reform in EU Countries**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, Univeristy of Cambridges.

- Bova, Elva vd. (2014), **Fiscal Rules and the Procyclicality of Fiscal Policy in the Developing World**, IMF Working Paper, 14/122, 1-27.
- Brambor, Thomas vd. (2006), “Understanding Interaction Models: Improving Empirical Analyses”, **Political Analysis**, 14 (1), 63-82.
- Brender, Adi ve Drazen, Allan (2005), “Political Budget Cycles in New versus Established Democracies”, **Journal of Monetary Economics**, 52 (7): 1271–1295.
- Brown, Morton B. ve Forsythe, Alan B. (1974), “The Small Sample Behavior of Some Statistics Which Test the Equality of Several Means”, **Technometrics**, 16 (1), 129-132.
- Buchanan, James ve Wagner, Richard (1977), **Democracy in Deficit**, Academic Press, New York.
- Calmfors, Lars ve Wren-Lewis, Simon (2011), “What Should Fiscal Councils Do?”, **Economic Policy**, 26 (68), 649-695.
- Capraru, Bogdan vd. (2022), “Do Independent Fiscal Institutions Cause better Fiscal Outcomes in The European Union?”, **Economic Systems**, 46 (2), 100973, 1-26.
- Caselli, Francesca ve Reynaud, Julien (2020), “Do Fiscal Rules Cause Better Fiscal Balances? A New Instrumental Variable Strategy”, **European Journal of Political Economy**, 63, 101873, 1-16.
- Citro, Francesca vd. (2021), “Explaining Budget Transparency Through Political Factors”, **International Review of Administrative Sciences**, 87 (1), 115-134.
- Coletta, Giovanni vd. (2015), **Do Fiscal Councils Impact Fiscal Performance?**, Ministry of Economy and Finance Working Paper, No:1-March, Italy. https://www.dt.mef.gov.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_it/analisi_programmazione/working_papers/WP_N._1.pdf.
- Dabla-Norris, E vd. (2010), **Budget Institutions and Fiscal Performance in Low-Income Countries**, *IMF Working Papers*, 10/80, 1–56. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1583338.
- Dafflon, Bernard ve Rossi, Sergio (1999), “Public Accounting Fudges towards EMU: A First Empirical Survey and Some Public Choice Considerations”, **Public Choice**, 101 (1-2), 59-84.
- Davoodi, Hamid vd. (2022a), **Fiscal Rules and Fiscal Councils: Recent Trends and Performance during the COVID-19 Pandemic**, IMF Working Paper, 22/11. <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2022/01/21/Fiscal-Rules-and-Fiscal-Councils-512128>.
- Davoodi, Hamid vd. (2022b), **Fiscal Rule Dataset: 1985-2021**, International Monetary Fund, Washington, D.C., <https://www.imf.org/external/datamapper/FiscalRules/map/map.htm>.
- De Haan, Jakob vd. (2013), “Do Budgetary Institutions Mitigate the Common Pool Problem? New Empirical Evidence for The EU”, **Public Choice**, 156, 423–441.
- De Simone, Elina vd. (2019), “The Effect of Fiscal Transparency on Government Spending Efficiency”, **Journal of Economic Studies**, 46 (7), 1365-1379.
- Debrun, Xavier vd. (2008), “Tied to the Mast? National Fiscal Rules in the European Union”, **Economic Policy**, 23 (54), 298-362.

- Debrun, Xavier vd. (2009), "Independent Fiscal Agencies." **Journal of Economic Surveys** 23 (1): 44-81.
- Debrun, Xavier vd. (2012), "Fiscal Policies in Crisis Mode: Has the Time for Fiscal Councils Come at Last?", **OECD Conference Centre**, Paris 23-24, February, 1-30.
- Debrun, Xavier ve Kumar, Manhoman S. (2007), **The Discipline-Enhancing Role of Fiscal Institutions: Theory and Empirical Evidence**, IMF Working Paper 07/171, 1-45.
- Demir, Murat ve İnan, Mahmut (2011), "Türkiye'de Mali Kural", **Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi**, 13(2), 25-66.
- Development Committee (2006), **Fiscal Policy for Growth and Development: An Interim Report**, World Bank Background Paper, DC2006-0003, Washington DC.
- Dholakia, Archana (2005), "Measuring Fiscal Performance of States: An Alternative Approach", **Economic and Political Weekly**, 40 (31), 3421-3428.
- Dibo, Mete (2021), "Bütçe Şeffaflığı ve Mali Disiplin: Yükselen Ekonomiler Üzerine Bir Değerlendirme", **Dumlupınar Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi**, 69, 107-120.
- Dobbin, Frank vd. (2007), "The Global Diffusion of Public Policies: Social Construction, Coercion, Competition, or Learning?", **Annual Review Sociology**, 33, 449-472.
- Doray-Demers, Pascal (2017), **The Origin of Fiscal Rules**, Yayınlanmamış Doktora Tezi, University of British Columbia.
- Doray-Demers, Pascal ve Foucault, Martial (2017), "The Politics of Fiscal Rules within the European Union: A Dynamic Analysis of Fiscal Rules Stringency", **Political Budgeting Across Europe**, 64-82. Routledge.
- Dorotinsky, Bill (2004), Medium -Term Expenditure Frameworks, Performance, and Transparency, **Reforming the Public Expenditure Management System: Medium-Term Expenditure Framework, Performance Management, and Fiscal Transparency**, içinde (301-305), The World Bank and Korea Development Institute Conference Proceedings (March 2004).
- Dökmen, Gökhan (2011), "Maliye Politikalarının Etkinliğine Yönelik Paradigmalar: Literatür İncelemesi", **Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi**, 14 (2), 291-316.
- Dubois, Eric (2016), "Political Business Cycles 40 Years After Nordhaus", **Public Choice**, 166, 235-259.
- Egeli, Haluk ve Özen, Ahmet (2013), **Teoride ve Uygulamada Bütçe Politikası**, Gözden Geçirilmiş 2. Baskı, Altın Nokta Yayın Evi: İzmir.
- Eğilmez, Mahfi (2012), **Kamu Borçlanması Dersi**, <https://www.mahfiegilmez.com/2012/11/kamu-borclanmas-dersi.html> (12.02.2024).
- Eslava, Marcela (2006), **The Political Economy of Fiscal Policy: Survey**, Inter-American Development Bank Research Department Working Paper, 583, Inter-American Development Bank, Washington DC.
- Eslava, Marcela (2011), The Political Economy of Fiscal Deficits: A Survey, **Journal of Economic Surveys**, 25 (4), 645-673.

- Eslava, Marcela ve Nupia, Oskar (2017), “Legislative Fragmentation and Government Spending in Presidential Democracies: Bringing Ideological Polarization into the Picture”, **Legislative Studies Quarterly**, 42 (3), 387-420.
- European Commission (2007), **Public Finance in EMU-2007**, European Economy Series, 3/2007, Brussels, Denmark. https://ec.europa.eu/economy_finance/publications/pages/publication338_en.pdf.
- European Commission (2021), **Numerical Indicators Capturing the Design Strength of Fiscal Rules**, https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-fiscal-governance/fiscal-frameworks-eu-member-states/fiscal-rules-eu-member-states_en.
- European Commission (2022), **Stock-Flow Adjustment for the Member States, The Euro Area and the EU, for the Period 2018-2021**, <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/1015035/14557464/SFA-PR-2022-Apr.pdf/696b8f7e-8765-4fb6-658c-ab88cb47fb20?t=1650284679343>.
- European Commission (2023), What is Fiscal Governance, https://economy-finance.ec.europa.eu/economic-and-fiscal-governance/fiscal-frameworks-eu-member-states/what-national-fiscal-framework_en.
- Eyraud, Luc vd. (2018a), **Second-Generation Fiscal Rules: Balancing Simplicity, Flexibility, And Enforceability**, IMF Staff Discussion Note, SDN/18/04, 1-39. <https://www.imf.org/external/datamapper/fiscalrules/sdn1804-on-second-generation-fiscal-rules.pdf>.
- Eyraud, Luc vd. (2018b), **How to Select Fiscal Rules: A Primer**, Fiscal Affairs Department, IMF, Washington DC. <https://www.imf.org/en/Publications/Fiscal-Affairs-Department-How-To-Notes/Issues/2018/03/15/How-to-Select-Fiscal-Rules-A-Primer-45552>.
- Fedelino, Annalisa vd. (2009), **Computing Cyclically Adjusted Balances and Automatic Stabilizers**, Fiscal Affairs Department, IMF. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/tnm/2009/tnm0905.pdf>.
- Filc, Gabriel ve Scartascini, Carlos (2004), “Budget Institutions and Fiscal Outcomes: Ten Years of Inquiry on Fiscal Matters at the Research Department”, **In presentation at the Research Department 10th Year Anniversary Conference**, Inter-American Development Bank, Washington D.C., 1-48.
- Fukuda-Parr, Sakiko vd. (2011), **Does Budget Transparency Lead to Stronger Human Development Outcomes and Commitments to Economic and Social Rights?**, International Budget Partnerships Working Paper, 4, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2211584.
- Giosi, Alessandro vd. (2014), “The Dimensions of Fiscal Governance as the Cornerstone of Public Finance Sustainability: A General Framework”, **Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management**, 26 (1), 94-139.
- Glennerster, Rachel ve Shin, Yongseok (2008), “Does Transparency Pay?”, **IMF Staff Papers**, 55 (1), 183-209.

- Gootjes, Bram vd. (2021), “Do Fiscal Rules Constrain Political Budget Cycles?”, **Public Choice**, 188, 1-30.
- Gootjes, Bram ve De Haan, Jakob (2022), “Do Fiscal Rules Need Budget Transparency to Be Effective?”, **European Journal of Political Economy**, 75, 1-23.
- Grembi, Veronica vd. (2016), “Do Fiscal Rules Matter?”, **American Economic Journal: Applied Economics**, 8 (3), 1-20.
- Grigoli, Francesco vd. (2012), **MTEFs and Fiscal Performance: Panel Data Evidence**, World Bank Policy Research Working Paper, 6186.
- Guerguil, Martine vd. (2017), “Flexible Fiscal Rules and Countercyclical Fiscal Policy”, **Journal of Macroeconomics**, 52, 189-220.
- Günay, Ayşe (2007), **Mali Disiplin Sağlanmasında Anayasal Denk Bütçe Yaklaşımı ve Türkiye’de Uygulanabilirliği**, T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Yayın No: 2007/375, Ankara.
- Günaydın, İhsan ve Eser, Levent Yahya (2009), “Maliye Politikasında Yeni Trend: Mali Kurallar”, **Maliye Dergisi**, Sayı 156, Ocak-Haziran 2009, s. 51-65.
- Hagemann, Robert (2011), “How can Fiscal Councils Strengthen Fiscal Performance?”, **OECD Journal: Economic Studies**, 2011, 75-98.
- Hallerberg, Mark vd. (2007), “The Design of Fiscal Rules and Forms of Governance in European Union Countries”. **European Journal of Political Economy**, 23 (2), 338-359.
- Hallerberg, Mark vd. (2009), **Fiscal Governance in Europe**, Cambridge University Press.
- Hallerberg, Mark ve Von Hagen, Jürgen (1999), Electoral Institutions, Cabinet Negotiations and Budget Deficits in the European Union, Poterba, James ve Von Hagen, Jürgen (Ed.) **Fiscal Institutions and Fiscal Performance**, içinde (209–232). University of Chicago Press, Chicago.
- Hallet, Andrew vd. (2012), “How Reliable Are Cyclically Adjusted Budget Balances In Real Time?”, **Contemporary Economic Policy**, 30 (1), 75-92.
- Hameed, Farhan (2005), **Fiscal Transparency and Economic Outcomes**, IMF Working Paper, 05/225, Washington, DC.
- Hameed, Farhan (2011), “Budget Transparency and Financial Markets”, **International Budget Partnership**, Working Paper, 1, 1-25.
- Hausman, Jerry (1978), “Specification Tests in Econometrics”, **Econometrica**, 46 (6), 1251-1271.
- Heald, David (2003), “Fiscal Transparency: Concepts, Measurement and UK Practice”, **Public Administration**, 81 (4), 723-759.
- Heinemann, Friedrich vd. (2018), “Do Fiscal Rules Constrain Fiscal Policy? A Meta-Regression-Analysis”, **European Journal of Political Economy**, 51, 69-92.
- Hemming, Richard ve Kell, Micheal (2001), Promoting Fiscal Responsibility: Transparency, Rules and Independent Fiscal Authorities, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2095161.

- International Budget Partnership (IBP) (2021), **Open Budget Survey 2021**, The International Budget Partnership, Washington D.C., 1-92, <https://internationalbudget.org/wp-content/uploads/Open-budget-survey-2021-1.pdf>.
- International Monetary Fund (IMF) (2009), **Fiscal Rules— Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances**, IMF Fiscal Affairs Department, Washington, DC. <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2009/121609.pdf>
- International Monetary Fund (IMF) (2013), **The Functions and Impact of Fiscal Councils**, IMF Policy Paper, July 16. <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2013/071613.pdf>.
- International Monetary Fund (IMF) (2023), **Country Composition of WEO Groups**, <https://www.imf.org/en/Publications/WEO/weo-database/2023/April/groups-and-aggregates>.
- Jarmuzek, Mariusz (2006), “Does Fiscal Transparency Matter? The Evidence from Transition Economies”, **Center for Social and Economic Research**, Warsaw, Poland, https://www.cerge-ei.cz/pdf/gdn/rrc/RRCV_77_paper_03.pdf.
- Kaplanoglou, Georgia ve Rapanos, Vassilis (2011), **Fiscal Governance and Budgetary Outcomes**, Economic Discussion Reports, 3, 1-48. Greece: Athens, https://www.researchgate.net/publication/228460471_Fiscal_governance_and_budgetary_outcomes.
- Karakurt, Birol (2011), “Washington Konsensüsü’nden Küresel Mali Krize Mali Disiplin ve Türkiye’deki Gelişmeler”, **Atatürk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi**, 25(1), 31-53.
- Karakurt, Birol (2016), “Küresel Krizin Etkilerini Azaltmada Mali Yönetişimin Rolü: BRICS Ülkeleri Örneği”, **Ekonomik ve Sosyal Araştırmalar Dergisi**, 12 (2), 185-212.
- Karakurt, Birol ve Akdemir, Tekin (2010), “Kurallı Maliye Politikası: Türkiye’de Kurallı Maliye Politikası Örnekleri”, **Maliye Dergisi**, 158, 226-261.
- Kim, Chul Ju vd. (2020), Toward Better Fiscal Governance in Asia and the Pacific, Asian Development Bank Institute , 2020-3. <https://www.adb.org/sites/default/files/publication/614696/adbi-pb2020-3.pdf> (erişim: 17 Eylül 2022).
- Kopits, George (2001), **Fiscal Rules: Useful Policy Framework or Unnecessary Ornament**, IMF Working Paper, 01/145. <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/30/Fiscal-Rules-Useful-Policy-Framework-or-Unnecessary-Ornament-15370>.
- Kopits, George ve Craig, Jon (1998), **Transparency in Government Operation**, IMF Occasional Paper, 158, International Monetary Fund, Washington.
- Kopits, George ve Symansky, Steven (1998), **Fiscal Policy Rules**, IMF Occasional Paper, 162, Washington DC.
- Lledó, Victor vd. (2017), Fiscal Rules at a Glance, IMF, <https://www.imf.org/external/datamapper/fiscalrules/fiscal%20rules%20at%20a%20glance%20-%20background%20paper.pdf>.
- Manescu, Cristiana ve Bova, Elva (2020), National Expenditure Rules in the EU an Analysis of Effectiveness and Compliance, **European Economy-Discussion Papers 124**, 1-40.

- Milesi-Ferretti, Gian Maria (2000), **Good, Bad or Ugly? On The Effect of Fiscal Rules with Creative Accounting**, IMF Working Paper, 00/172, 1-25.
- Milesi-Ferretti, Gian Maria (2003), “Good, Bad or Ugly? On the Effects of Fiscal Rules with Creative Accounting”, **Journal of Public Economics**, 88 (1-2), 377-394.
- Milesi-Ferretti, Gian Maria ve Moriyama, Kenji (2004), **Fiscal Adjustment in EU Countries: A Balance Sheet Approach**. IMF Working Paper, 04/143, 1-25.
- Mkasiwa, Tausi Ally (2023), “Does The MTEF Shape Annual Budgets in a Developing Country?”, **Journal of Accounting in Emerging Economies**, 13 (2), 355-376.
- Nabieu, Gladys A. A. vd. (2021), “The Effects of Fiscal Governance on Fiscal Performance in Sub-Saharan Africa”, **International Journal of Finance & Economics**, 26 (4), 5746-5761.
- Neyapti, Bilin (2013), “Fiscal Decentralization, Fiscal Rules and Fiscal Discipline”, **Economics Letters**, 121 (3), 528-532.
- Nordhaus, William (1975), “The Political Business Cycle”, **Review of Economic Studies**, 42, 169-190.
- Ortiz, Alberto vd. (2007), “Monetary and Fiscal Policies in a Sudden Stop: Is Tighter Brighter?”, **Harvard University JFK School of Government Research Working Paper Series**.
- Özatay, F. (2012), **Mali Disiplin ve Büyüme: Türkiye Deneyimi**, Türkiye Ekonomi Kurumu Tartışma Metni, 2012/110, 1-11.
- Parlevliet Jante vd. (2023), “Populist Attitudes, Fiscal Illusion and Fiscal Preferences: Evidence from Dutch Households”, **Public Choice**, 197, 221-225.
- Persson, Torsten ve Svensson, E. O. Lars (1989), “Why a Stubborn Conservative Would Run a Deficit: Policy with Time-Inconsistent Preferences”, **Quarterly Journal of Economics**, 104 (2), 325–345.
- Persson, Torsten ve Tabellini, Guido (2004), “Constitutional Rules and Fiscal Policy Outcomes”, **American Economic Review**, 94 (1), 25-45.
- Pesaran, Hashem (2004), **General Diagnostic Tests for Cross Section Dependence in Panels**, IZA Discussion Paper , 1240, https://www.researchgate.net/publication/5135424_General_Diagnostic_Tests_for_Cross_Section_Dependence_in_Panels.
- Poterba, James (1994), “State Responses to Fiscal Crises: ‘Natural Experiments’ for Studying the Effects of Budgetary Institutions”, **Journal of Political Economy**, 102 (3), 793-821.
- Reuter, Wolf Heinrich (2015), “National Numerical Fiscal Rules: Not Complied with, But Still Effective?”, **European Journal of Political Economy**, 39, 67-81.
- Rogoff, Kenneth (1990), “Equilibrium Political Budget Cycles”, **American Economic Review**, 80 (1), 21–36.
- Rogoff, Kenneth ve Sibert, Anne (1988), “Elections and Macro-Economic Policy Cycle”, **Review of Economic Studies**, 55 (1), 1–16.
- Roubini, Nouriel ve Sachs, Jeffrey (1989), “Political and Economic Determinants of Budget Deficits in the Industrial Democracies”, **European Economic Review**, 33 (5), 903–933.

- Sargent, Thomas ve Wallace, Neil (1975), "Rational Expectations, the Optimal Monetary Instrument and the Optimal Money Supply Rule", **Journal of Political Economy**, 83 (2), 241–254.
- Sawadogo, Pegdewendé Nestor (2020), "Can Fiscal Rules Improve Financial Market Access for Developing Countries?", **Journal of Macroeconomics**, 65: 103214, 1-33.
- Schaechter, Andrea vd. (2012), **Fiscal Rules in Response to the Crisis: Toward the "Next-Generation" Rules: A New Dataset**, IMF Working Paper, 12 (187), 1-49. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2012/wp12187.pdf>
- Sedmíhradská, Lucie ve Haas, Jakub (2012), "Budget Transparency and Fiscal Performance: Do Open Budgets Matter?", **MPRA Paper**, 42260, 1-12.
- Shelton, Cameron A. (2014), "Legislative Budget Cycles", **Public Choice**, 159, 251-275.
- Sherwood, Monika (2015), **Medium-term Budgetary Frameworks in the EU Member States**, European Economy Discussion Paper, 021, European Commission, Brussels, Denmark.
- Shi, Min ve Svensson, Jakob (2002), **Political Budget Cycles in Developed and Developing Countries**, IIES Working Paper, Stockholm University. <http://perseus.iies.su.se/~jsven/pbc1.pdf>.
- Shi, Min ve Svensson, Jakob (2006), "Political Budget Cycles: Do They Differ Across Countries and Why?", **Journal of Public Economics**, 90, 1367-1389.
- Shipan, Charles ve Volden, Craig (2008), "The Mechanisms of Policy Diffusion", **American Journal of Political Science**, 52 (4), 840-857.
- Slack, Enid ve Bird, Richard M. (2004), **The Fiscal Sustainability of the Greater Toronto Area**, International Tax Program Paper, 405, 1- 41. https://www.researchgate.net/profile/Richard-Bird/publication/24137642_The_Fiscal_Sustainability_of_the_Greater_Toronto_Area/links/02bfe5147212059ab7000000/The-Fiscal-Sustainability-of-the-Greater-Toronto-Area.pdf.
- Stein, E vd. (1998), **Institutional Arrangements and Fiscal Performance: the Latin American Experience**, IADB Working Paper, 367, Inter-American Development Bank, Washington DC.
- Stiglitz, J. E. (2002), **Küreselleşme Büyük Hayal Kırıklığı**, (Çeviren: Arzu Taşçıoğlu ve Deniz Vural), Plan B, 2.Baskı, İstanbul.
- Şahin, Deniz ve Temur, Yusuf (2015), "Kamu Harcama Yönetiminin Yeni Bir Gündemi: Yukarıdan-Aşağıya Bütçeleme", **Journal of Management and Economics Research**, 13 (1), 143-164.
- Şahintürk, Alçın Deniz ve Bulut, Akyol Öznur (2019), "Mali Disiplini Sağlama Yolunda Mali Kural Uygulamaları", **Yönetim ve Ekonomi Dergisi**, 26 (2), 411-433.
- Şen, Hüseyin vd. (2007), **Bütçe Açıkları ve Açık Finansman Politikası Teori ve Türkiye Uygulaması**, Gözden Geçirilmiş ve Genişletilmiş 2. Baskı, Ankara: Orion Kitapevi.
- Şentürk, Suat Hayri vd. (2017), "Mali Disiplin ve Enflasyon İlişkisi Üzerine Bir Analiz: Türkiye Örneği", **Uluslararası Ekonomi ve Yenilik Dergisi**, 3(2), 185-204.
- Tapsoba, Rene (2012), "Do National Numerical Fiscal Rules Really Shape Fiscal Behaviours in Developing Countries? A Treatment Effect Evaluation", **Economic Modelling**, 29 (4), 1356-1369.

- Thornton, John ve Vasilakis, Chrysovalantis (2020), “Do Fiscal Rules Reduce Government Borrowing Costs in Developing Countries?”, **International Journal of Finance & Economics**, 25 (4), 499-510.
- Ulusoy, Ahmet (2014), **Devlet Borçlanması**, 8. Baskı, Trabzon: Aksakal Kitapevi.
- Van Eden, Holgar vd. (2017), **A Medium-Term Expenditure Framework for More Effective Fiscal Policy**, W. Raphael Lam, Markus Rodlauer ve Shipke, Alfred (Ed.), *Modernizing China: Investing in Soft Infrastructure*, içinde (117-141), IMF, Washington DC.
- Veiga, Francisco Jose vd. (2017), “Political Budget Cycles and Media Freedom”, **Electoral Studies**, 45, 88-99.
- Velasco, A. (2000). “Debts and deficits with fragmented fiscal policymaking”, *Journal of Public Economics*, 76, 105–125.
- Vinturis, Cezara (2022), “A Multi-Speed Fiscal Europe? Fiscal Rules and Fiscal Performance in The EU Former Communist Countries”, **Post-Communist Economies**, 34 (2), 149-172.
- Von Hagen, Jürgen (1991), “A Note on The Empirical Effectiveness of Formal Fiscal Restraints”, **Journal of Public Economics**, 44 (2), 199-210.
- Von Hagen, Jürgen (1998), **Budgeting Institutions for Aggregate Fiscal Discipline**, ZEI Working Paper, No. B 01-1998, Center for European Integration Studies, University of Bonn, Bonn.
- Von Hagen, Jürgen ve Harden, Ian (1995), “Budget Processes and Commitment to Fiscal Discipline”, **European Economic Review**, 39, 771–779.
- Von Hagen, Jürgen ve Wolff, Guenther B. (2006), “What Do Deficits Tell us About Debt? Empirical Evidence on Creative Accounting with Fiscal Rules in the EU”, **Journal of Banking & Finance**, 30 (12), 3259-3279.
- Von Hagen, Jürgen, (1992), **Budgeting Procedures and Fiscal Performance in the European Communities**, *European Economy - Economic Papers*, 96, Commission of the EC, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, Belgium.
- Wang, Racheal F. vd. (2015), **Trends in Fiscal Transparency: Evidence from a New Database of the Coverage of Fiscal Reporting**, IMF Working Paper, 15/188, 1-37, <https://www.jstor.org/stable/90023219>.
- Wang, Tiankai vd. (2014), “The Effects of Fiscal Transparency on Municipal Bond Issuances”, **Municipal Finance Journal**, 35 (1), 25-44.
- Weber, Anke (2012), **Stock-Flow Adjustments and Fiscal Transparency: A Cross-Country Comparison**, IMF Working Paper, 12/39, 1-18.
- Weingast, Barry vd. (1981), “The Political Economy of Benefits and Costs: A Neoclassical Approach to Distributive Politics”, **Journal of Political Economy**, 89, 642–664.
- Wierds, Peter (2008), **Fiscal Rules and Fiscal Outcomes in EMU Theory and Evidence**, Yayınlanmamış Doktora tezi, University of Reading.
- Woo, Jaejoon (2003), “Economic, Political, and Institutional Determinants of Public Deficits”, **Journal of Public Economics**, 87 (3-4), 387-426.

World Bank (2013), **Beyond the Annual Budget. Global Experience with Medium-Term Expenditure Frameworks**, The World Bank, Washington, DC.

Wyplosz, Charles (2012), “Fiscal Rules: Theoretical Issues and Historical Experiences”, Alesina, Alberto ve Giavazzi, Francesco (Ed.), **Fiscal Policy After the Financial Crisis**, içinde (495-529), University of Chicago Press.

Yerdelen Tatoğlu, Ferda (2013), **Panel Veri Ekonometrisi**, 2. Baskı, İstanbul: Beta Yayınları.



ÖZGEÇMİŞ

Burak Şahingöz, 2009 yılında Karadeniz Teknik Üniversitesi Maliye Bölümünde başladığı lisans eğitimini 2013 yılında bitirdi. Aynı yıl Karadeniz Teknik Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim dalında tezli yüksek lisans eğitimine başladı. 2015 yılında Karadeniz Teknik Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim dalında araştırma görevlisi olarak atandı. 2016 yılında Karadeniz Teknik Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Maliye Anabilim dalında doktora eğitimine başladı. Halen görevini devam ettiren Şahingöz İngilizce bilmektedir.

