



**SÜRDÜRÜLEBİLİR KALKINMA STRATEJİSİ
KAPSAMINDA ANAYASAL İKTİSAT TEORİSİ ve
MALİ KURALLAR ETKİSİ: OECD ve TÜRKİYE
ANALİZİ**

Özel KÜÇÜK

Doktora Tezi

İktisat Ana Bilim Dalı

2026

(Her hakkı saklıdır.)

T.C.
ATATÜRK ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
İKTİSAT ANA BİLİM DALI
İKTİSADİ GELİŞME VE ULUSLARARASI İKTİSAT BİLİM DALI

**SÜRDÜRÜLEBİLİR KALKINMA STRATEJİSİ KAPSAMINDA ANAYASAL
İKTİSAT TEORİSİ ve MALİ KURAL ETKİSİ: OECD ve TÜRKİYE ANALİZİ**

(The Impact of Constitutional Economics Theory and Fiscal Rules Within the Scope of
Sustainable Development Strategy: An Analysis of the OECD and Turkey)

DOKTORA TEZİ

Özel KÜÇÜK

Danışman: Doç. Dr. Ziya Çağlar YURTTANÇIKMAZ

Erzurum- 2026



T.C.
ATATÜRK ÜNİVERSİTESİ
Sosyal Bilimler Enstitüsü

KABUL VE ONAY TUTANAĞI

Doç.Dr. Ziya Çağlar YURTTANÇIKMAZ danışmanlığında Özel KÜÇÜK tarafından hazırlanan “Sürdürülebilir Kalkınma Stratejisi Kapsamında Anayasal İktisat Teorisi ve Mali Kurallar Etkisi: OECD ve Türkiye Analizi” başlıklı çalışma 19/01/2026 tarihinde aşağıdaki jüri tarafından İktisat - Anabilim Dalı İktisadi Gelişme ve Uluslararası İktisat Bilim Dalı'nda **Doktora** tezi olarak oy birliği ile kabul edilmiştir.

Jüri Başkanı:	Prof.Dr. Ömer Selçuk EMSEN <i>ATATÜRK ÜNİVERSİTESİ</i>	e-imza
Jüri Üyesi (Danışman):	Doç.Dr. Ziya Çağlar YURTTANÇIKMAZ <i>ATATÜRK ÜNİVERSİTESİ</i>	e-imza
Jüri Üyesi:	Prof.Dr. Turgut BAYRAMOĞLU <i>BAYBURT ÜNİVERSİTESİ</i>	e-imza
Jüri Üyesi:	Prof.Dr. Ömer ALKAN <i>ATATÜRK ÜNİVERSİTESİ</i>	e-imza
Jüri Üyesi:	Dr. Öğr. Üyesi Rahman AYDIN <i>ERZURUM TEKNİK ÜNİVERSİTESİ</i>	e-imza

Bu tezin Atatürk Üniversitesi Lisansüstü Eğitim ve Öğretim Yönetmeliği'nin ilgili maddelerinde belirtilen şartları yerine getirdiğini onaylarım.

10/02/2026
Prof.Dr. Hanifi ŞAHİN
Enstitü Müdürü
e-imza



ETİK BİLDİRİM SAYFASI

Doktora Tezi olarak sunduğum “Sürdürülebilir Kalkınma Stratejisi Kapsamında Anayasal İktisat Teorisi ve Mali Kural Etkisi: OECD ve Türkiye Analizi ” başlıklı çalışmanın tarafımdan bilimsel etik ilkelere uyularak yazıldığını ve yararlandığım eserleri kaynakçada gösterdiğimi beyan ederim.

19 / 01 / 2026

Aslı ıslak imzalıdır

Özel KÜÇÜK

☐ Tezle ilgili patent başvurusu yapılması / patent alma sürecinin devam etmesi sebebiyle Enstitü Yönetim Kurulunun/.../.... Tarih ve Sayılı kararı ile teze erişim 2 (iki) yıl süreyle engellenmiştir.

☐ Enstitü Yönetim Kurulunun/.../.... Tarih ve Sayılı kararı ile teze erişim 6 (altı) ay süreyle engellenmiştir.

ÖNSÖZ

Bu doktora tezi, sürdürülebilir kalkınma stratejisi çerçevesinde anayasal iktisat teorisi ve mali kuralların ekonomik ve mali performans üzerindeki etkilerini incelemeyi amaçlamaktadır. Küreselleşme süreci, kamu maliyesinde disiplin, şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkelerinin önemini artırmış; bu bağlamda mali kuralların sürdürülebilir kalkınma hedefleriyle olan ilişkisi akademik ve politik tartışmaların merkezinde yer almıştır. Çalışmada, söz konusu teorik çerçeve OECD ülkeleri ve Türkiye örneği üzerinden ampirik olarak ele alınarak literatüre katkı sunulması hedeflenmiştir.

Bu çalışmanın hazırlanma sürecinde bilgi ve deneyimleriyle yol gösteren, her aşamada değerli katkılarını esirgemeyen tez danışmanım Doç. Dr. Ziya Çağlar YURTTANÇIKMAZ'a en içten teşekkürlerimi sunarım. Akademik bakış açısı, yapıcı eleştirileri ve teşvik edici yaklaşımı, bu tezin şekillenmesinde belirleyici olmuştur.

Tez izleme komitesi üyelerine ve savunma aşamasında değerli görüş ve önerileriyle çalışmanın gelişimine katkı sağlayan jüri üyelerine teşekkür ederim. Ayrıca doktora eğitimim süresince bilgi birikimlerinden faydalandığım tüm öğretim üyelerine şükranlarımı ifade ederim.

Bu tezde yer alan tüm görüş ve değerlendirmeler tarafıma ait olup, olası hata ve eksikliklerin sorumluluğu tamamen bana aittir.

Bu çalışma BAP projeleri kapsamında desteklenmiştir.

Proje No: 12687

Özel KÜÇÜK

ÖZET

DOKTORA TEZİ

SÜRDÜRÜLEBİLİR KALKINMA STRATEJİSİ KAPSAMINDA ANAYASAL İKTİSAT TEORİSİ ve MALİ KURALLAR ETKİSİ: OECD ve TÜRKİYE ANALİZİ

Özel KÜÇÜK

Erzurum 2026, 219 Sayfa

Ülke ekonomilerinde özellikle popülist yaklaşımların önüne geçmek ve esnek uygulanan maliye politikaları sonucu oluşan kamu borçları ve bütçe açıklarının önüne geçmek için kurula dayalı maliye politikaları uygulanmaktadır. Bu sayede mali disiplin sağlanarak ekonomik performansta iyileşme ile ekonomideki öngörülebilirliğin artırılması amaçlanır. Ekonomik güven ortamının oluşmasıyla kaynakların da etkin kullanımı söz konusu olacaktır. Bu nedenle, 1980’li yıllardan itibaren bir takım gelişmekte olan ve gelişmiş ülkelerde mali kurallar şartlar dahilinde ekonomik program çerçevesinde uygulamaya devam etmektedir.

Çalışmanın amacı özellikle Türkiye’de anayasal ve yasal çerçevede uygulanmayan mali kural türlerinin makroekonomik değişkenler üzerindeki etkisi analiz edilerek etkinliğini ortaya çıkarmaktadır. Anayasal güvence altına alınarak uygulamaya konulması durumunda esnek uygulamalara son verilerek kamu mali disiplinin sağlanacağı belirtilmiştir. Dünya ülkelerindeki uygulamalar örnek verilip, uygulanabilirliğinin Türkiye’de de olabileceği ve makro değişkenler üzerindeki verimliliği açıklanmıştır. OECD üye ülkeler verileri kullanılarak 2000-2020 yılları arasında uygulanan mali kuralların gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerdeki makroekonomik değişkenlerin durumları analiz edilmiştir. Sürdürülebilir kalkınma hedefleri doğrultusunda Türkiye özelinde anayasal güvence altına alınarak uygulanan mali kuralların ekonomik sistemde etkinliğinin görüleceği düşünülmektedir.

Anahtar Kelimeler: mali anayasa, mali kural, anayasal iktisat, sürdürülebilir kalkınma.

ABSTRACT

DOCTORAL DISSERTATION

THE IMPACT OF CONSTITUTIONAL ECONOMICS THEORY AND FISCAL RULES WITHIN THE SCOPE OF SUSTAINABLE DEVELOPMENT STRATEGY: AN ANALYSIS OF THE OECD AND TURKEY

Özel KÜÇÜK

Erzurum 2026, 219 Pages

In national economies, rule-based fiscal policies are implemented particularly to prevent vort hev approaches and to curb public debt and budget deficits that arise from flexible fiscal practices. Through these policies, it is aimed to ensure fiscal discipline, improve economic performance, and enhance predictability within the economy. The establishment of an environment of economic confidence also enables the efficient use of resources. Therefore, since the 1980s, a number of developing and developed countries have continued to implement fiscal rules within the framework of economic programs under certain conditions.

The aim of this study is to reveal the effectiveness of types of fiscal rules that are not implemented within a constitutional or legal framework in Turkey, by analyzing their impact on macroeconomic variables. It is emphasized that if such rules are enacted with constitutional guarantees, flexible implementations would be prevented, thus ensuring public fiscal discipline. By presenting examples from other countries around the vort , the study demonstrates that similar applications could be feasible in Turkey and highlights their efficiency on macroeconomic variables. Using data from OECD member countries, the study analyzes the state of macroeconomic variables in both developed and developing countries vort he period between 2000 and 2020 in relation to the fiscal rules implemented. In line with sustainable development goals, it is anticipated that constitutionally guaranteed fiscal rules will prove effective within Turkey's economic system.

Keywords: fiscal constitution, fiscal rule, constitutional economics, sustainable development.

İÇİNDEKİLER

KABUL VE ONAY TUTANAĞI.....	i
ETİK BİLDİRİM SAYFASI	ii
ÖNSÖZ.....	iii
ÖZET	iv
ABSTRACT	v
İÇİNDEKİLER.....	vi
TABLolar DİZİNİ.....	xii
ŞEKİLLER DİZİNİ	xiii
KISALTMALAR VE SİMGELER DİZİNİ	xiv
GİRİŞ.....	1
BİRİNCİ BÖLÜM.....	3
SÜRDÜRÜLEBİLİR KALKINMA PERSPEKTİFİNİN ZAMAN İÇİNDEKİ DEĞİŞİMİ	3
1.1. Uluslararası ve Bölgesel Aktörlerin Girişimleri	3
1.1.1. Birleşmiş Milletler Çatısı Altında Düzenlenen Zirveler ve Mutabakatlar	3
1.1.2. OECD Tarafından Yürütülen Sürdürülebilir Gelişme Çalışmaları	11
1.1.3. Avrupa Birliği Tarafından Benimsenen Sürdürülebilir Kalkınma Yaklaşımları	11
1.2. Türkiye'nin Sürdürülebilir Kalkınmaya Yönelik Ulusal Stratejileri	14
1.3. Yerel Yönetimler Çerçevesinde Sürdürülebilir Kalkınma Stratejileri	16
1.3.1. Yerel Yönetimlerin Sürdürülebilir Kalkınma Odaklı Yapılanmaları ve Politikaları	17
1.3.2. Yerel Yönetimler Bağlamında Türkiye'de Yürütülen Sürdürülebilirlik Çalışmaları.....	19
1.4. Sürdürülebilir Kalkınma Uygulamalarının Denetlenmesi ve Takip Edilmesi	21
1.4.1. Sürdürülebilir Kalkınma İçin Kullanılan Performans Göstergeleri ve Endeksler	22
1.4.1.1. Kalkınma Endekslerinin İyileştirilmesi İçin Yapılan Yenilikçi Girişimler.....	24
1.4.1.2. Birleşmiş Milletlerin Gösterge Tanımlama ve Geliştirme Süreçleri	25
1.4.1.3. OECD'nin Geliştirdiği Performans Ölçütleri	26
1.4.1.4. Avrupa Birliği'nin Geliştirdiği Sürdürülebilir Kalkınma Göstergeleri	27

1.4.1.5. Diğer Küresel Örgütlerin Geliştirdiği Kalkınma Göstergeleri	27
1.5. Yerel Ölçekte Sürdürülebilir Kalkınmanın Takibi.....	29
1.6. Türkiye’deki Sürdürülebilir Kalkınma Uygulamalarının Takip Edilmesi	30
1.6.1. Türkiye’de Ulusal Düzeyde Sürdürülebilir Kalkınma Takip Süreçleri.....	30
1.6.2. Türkiye’de Yerel Düzeyde Sürdürülebilir Kalkınma Takip Süreçleri	31
İKİNCİ BÖLÜM	34
MALİ ANAYASA: KAVRAMSAL VE TEORİK TEMELLER	34
2.1. Anayasa Anlayışı ve Sosyal Sözleşme Geleneği	36
2.2. Ekonomik Anayasa Anlayışı.....	37
2.3. Mali Anayasa Anlayışı.....	38
2.4. Devletin Ekonomik Süreçlere Dahillğine İlişkin İktisat Teorilerinin Yaklaşımları.....	38
2.4.1. Klasikler	39
2.4.2. Neo-Klasikler	39
2.4.3. Keynes ve Müdahaleci Devlet Anlayışı	40
2.4.4. Kamu Tercihi Yaklaşımı	40
2.4.5. Anayasal İktisat Yaklaşımı.....	41
2.4.6. Arz Yönlü İktisat Yaklaşımı.....	42
2.5. Mali Anayasa Düşüncesini Şekillendiren İktisat Okulları	43
2.5.1. Freiburg Okulu (Alman Ordo-Liberalizmi)	43
2.5.1.1. Ekonomik Düzen Kuramı ve Uygulanan Düzen Politikaları	45
2.5.1.2. Ekonomik Anayasa Görüşü	46
2.5.2. Virginia İktisat Okulu (Kamu Tercihi ve Anayasal İktisat Teorisi).....	47
2.5.2.1. Kamu Tercihi Teorisi: Tanımı ve Kapsamı	48
2.5.2.2. Kamu Tercihi Teorisinin Temel İlkeleri.....	49
2.5.2.3. Anayasal İktisat Teorisi	50
2.5.3. Kurumsal İktisat Okulu	52
2.5.3.1. Eski Kurumsal İktisat Okulu	54
2.5.3.2. Yeni Kurumsal İktisat Okulu.....	55
2.6. Mali Anayasa Oluşturulmasına Yönelik Öneri ve Modeller	56
2.6.1. Buchanan ve Wagner’in Önerisi	56
2.6.2. Hayek’in Önerisi	57
2.6.3. Brennan ve Buchanan’ın Önerisi	57
2.6.4. Friedman’ın Önerisi	58
2.6.5. Niskanen’in Önerisi.....	58
ÜÇÜNCÜ BÖLÜM.....	59

MALİ ANAYASANIN TEMEL DÜZENLEMELERİ: BÜTÇELEME, VERGİLENDİRME – KAMU GİDERLERİ ve BORÇLANMAYA YÖNELİK KISITLAMALAR	59
3.1. Esnek Maliye Politikalarından Disipline Edilmiş Mali Kurallara Geçiş	59
3.2. Mali Kuralın Tanımı ve Önemi	61
3.2.1. Mali Kural Kavramı	61
3.2.2. Mali Kuralların Zaman İçindeki Değişimi	63
3.3. Mali Kural Tercihinin Gerekçeleri	64
3.3.1. Makroekonomik İstikrarın Tesisi	65
3.3.2. Mali Sürdürülebilirliği Sağlama	66
3.3.3. Maliye Politikalarının Verimliliğinin Arttırılması	66
3.3.4. Kamu Politikalarının Güvenilirliğinin Güçlendirilmesi	67
3.3.5. Diğer Nedenler	67
3.4. Mali Kuralların Hukuki Temelleri	68
3.5. Maliye Politikasının Temel Unsurları	70
3.5.1. Maliye Politikasının Konusu	71
3.5.2. Maliye Politikasının Amaçları	71
3.5.3. Maliye Politikasının Araçları	72
3.6. Maliye Politikası Yöntemleri	73
3.6.1. Takdiri Maliye Politikası	73
3.6.2. Otomatik İstikrar Sağlayıcı Maliye Politikası	74
3.6.3. Formül Esnekliği	75
3.7. Mali Kuralların Sınıflandırılması ve Karakteristikleri	75
3.7.1. Mali Kuralların Türleri	75
3.7.1.1. Denk Bütçe Kuralları	76
3.7.1.2. Borçlanma Kuralları	76
3.7.1.3. Harcama Kuralları	77
3.7.1.4. Gelire İlişkin Kurallar	77
3.7.2. Mali Kuralların Ayırt Edici Özellikleri	78
3.7.2.1. Optimal Mali Kuralların Temel Nitelikleri	78
3.7.2.2. Mali Kuralların Tasarımı	80
3.7.3. Otomatik Düzenleyici Mekanizmalar	81
3.7.4. Bağımsız Mali Kurumlar Bağlamında Destekleme ve Yaptırım Araçları	82
3.7.4.1. Bağımsız Mali Kurumlar	82
3.7.4.2. Mali Sorumluluk Yasaları	83
3.7.4.3. Yaptırım Mekanizmaları	85

3.8. Mali Kurallar Lehindeki ve Aleyhindeki Görüşler	86
3.8.1. Mali Kuralların Lehindeki Görüşler	86
3.8.2. Mali Kuralların Aleyhindeki Görüşler	86
3.9. Bütçe Kısıtlamaları	87
3.9.1. Sayısal Bütçe Kuralları	88
3.9.1.1. Genel Bütçe Dengesi Kuralı	89
3.9.1.2. Altın Kural	89
3.9.1.3. Ekonomik Döngüye Uyarlanmış Bütçe Dengesi Kuralı	90
3.9.2. İşlem Odaklı Bütçe Kuralları (Nitel Kurallar)	90
3.9.2.1. Hiyerarşik ve Müşterek Kurallar	91
3.9.2.2. Kapalı ve Açık Kurallar	91
3.9.3. Bütçede Şeffaflık İlkeleri	91
3.10. Vergi ve Harcama Yetkisinin Kısıtlanması	92
3.10.1. Prosedürel Vergi ve Harcama Kuralları	96
3.10.1.1. Kamu Harcamaları ile Gelirlerinin Eş Zamanlı Oylanması Kuralı	96
3.10.1.2. Genellik İlkesi	96
3.10.1.3. Anayasal Düz Oranlı Vergi Kuralı	97
3.10.1.4. Vergi Konusunun Sınırlandırılması	97
3.10.1.5. Kamu Yönetimleri Arası Mali Paylaşım İlkesi	97
3.10.1.6. Tahsis Prensiplerinin Kabulü	98
3.10.2. Nicel Vergi ve Harcama Kuralları	99
3.11. Borçlanma Kısıtlamaları	99
3.11.1. Nicel Borçlanma Kuralları	100
3.11.1.1. Kamu Borç Limiti	101
3.11.1.2. Kamu Borç Tavanı	103
3.11.1.3. Tedbirli Borçlanma Amaçları	103
3.11.2. İşlem Odaklı Borçlanma Kuralları	104
DÖRDÜNCÜ BÖLÜM	105
MALİ ANAYASA VE MALİ KURALLARIN DÜNYA ve TÜRKİYE PERSPEKTİFİNDEN DEĞERLENDİRİLMESİ	105
4.1. Uluslararası Kuruluş ve Ülkeler Uygulamaları	105
4.1.1. Maastricht Kriterleri	106
4.1.2. İstikrar ve Büyüme Paketi	108
4.1.3. Seçilmiş Ülke Bazlı Mali Kural Deneyim Örnekleri	110
4.1.3.1. Almanya	110

4.1.3.2. Amerika Birleşik Devletleri.....	113
4.1.3.3. Danimarka	118
4.1.3.4. Fransa.....	119
4.1.3.5. Güney Kore.....	119
4.1.3.6. İngiltere.....	123
4.1.3.7. İspanya.....	125
4.1.3.8. İsveç	125
4.1.3.9. İsviçre	127
4.1.3.10. İtalya	128
4.1.3.11. Kanada	129
4.1.3.12. Letonya	131
4.1.3.13. Litvanya	131
4.1.3.14. Polonya	132
4.1.3.15. Slovakya	133
4.2. Türkiye’de Mali Kural Girişimleri ve Uygulamaları	134
4.2.1. Osmanlı Mali Yapısında Tarihsel Gelişim.....	134
4.2.1.1. Sened-i İttifak	135
4.2.1.2. 1839 Tanzimat Fermanı.....	135
4.2.1.3. 1876 ve 1908 Kanun-i Esasileri.....	135
4.2.2. Anayasal Mali Düzenlemeler ve Kural Benzeri İlkeler	138
4.2.2.1. 1924 Anayasası Hükümleri	138
4.2.2.2. 1961 Anayasası Hükümleri	138
4.2.2.3. 1982 Anayasası Hükümleri	139
4.2.2.4. 2017 Anayasa Değişikliği.....	140
4.2.3. Yasal Düzenlemelerde Mali Kural Unsurları	141
4.2.3.1. 1050 Sayılı Muhasebei Umumiye Kanunu.....	141
4.2.3.2. 4749 Sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun	141
4.2.3.3. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu.....	142
4.2.4. IMF Destekli Programlarda Mali Kural Niteliğindeki Düzenlemeler.....	145
4.2.4.1. 17. Stand-by Anlaşması	148
4.2.4.2. 18. Stand-by Anlaşması	148
4.2.4.3. 19. Stand-by Anlaşması	149
4.2.5. Yerel Düzeyde Mali Kural Düzenlemeleri.....	150
4.3. Mali Kural Yasama Girişimine Yönelik Analiz	151

4.3.1. Mali Kural Kanun Tasarısı	151
4.3.2. Mali Kural Kanun Tasarısı: Öneriler ve Analizler	152
4.3.3. Literatür İncelemesi.....	154
BEŞİNCİ BÖLÜM	159
MALİ KURALLARIN MAKROEKONOMİK DEĞİŞKENE ETKİSİNİN EKONOMETRİK ANALİZİ	159
5.1. Analizdeki Amaç ve Kapsam.....	159
5.2. Analizde Uygulanan Yöntem ve Bulgular	159
5.2.1. Veri Seti.....	159
5.2.2. Ekonometrik Yöntemin Tanımlanması	162
5.2.3. Yatay Kesit Bağımlılı Testleri.....	163
5.2.4. Birim Kök Testi.....	166
5.2.5. Model Seçimi: Sabit Etki mi Rassal Etki mi?	167
5.2.5.1. Sabit Etkili Model (FEM).....	167
5.2.5.2. Tesadüfi Etkili Model (REM).....	168
5.2.5.3. Hausman Testi: Panel Veri Modeli Seçiminde İstatistiksel Bir Yaklaşım	168
5.2.6. Sağlamlık ve Düzeltici Tahmin: Driscoll-Kraay Standart Hataları.....	172
5.3. Analiz Sonuçları.....	173
TARTIŞMA ve SONUÇ	179
KAYNAKÇA	182

TABLÖLER DİZİNİ

Tablo 1. <i>İnsanların Refahını Şekillendiren Temel Boyutlar</i>	25
Tablo 2. <i>OECD Kilit Çevre Göstergeleri</i>	26
Tablo 3. <i>Eurostat, Sürdürülebilir Kalkınma Göstergeleri</i>	27
Tablo 4. <i>Anayasal İktisatta Önerilen Mali Kurallar</i>	42
Tablo 5. <i>AB Üyesi Ülkeler ile Türkiye'nin Maastricht Kriterlerine Uyumu (2021 Yılı Verileri)</i>	107
Tablo 6. <i>ABD'de Eyaletler Özelinde Uygulanan Vergi ve Harcama Kuralları</i>	116
Tablo 7. <i>2017 Anayasa Değişikliği ile Bütçe Sürecinde Yaşanan Dönüşümler</i>	140
Tablo 8. <i>4749 Sayılı KFBYDHK'ye Göre Eski ve Yeni Uygulamalar</i>	142
Tablo 9. <i>17. Stand-By Anlaşması Kapsamında Uygulanan Mali Kurallar</i>	148
Tablo 10. <i>18. Stand-By Anlaşması Kapsamında Uygulanan Mali Kurallar</i>	149
Tablo 11. <i>19. Stand-By Anlaşması Kapsamında Uygulanan Mali Kurallar</i>	149
Tablo 12. <i>Mali Kurallar, Makroekonomik Göstergeler ve Literatür Özeti</i>	158
Tablo 13. <i>Modellerde Yer Alan Değişkenlere Ait Tanımlayıcı İstatistikler (Ulusal Kurallar İçin)</i>	161
Tablo 14. <i>Modellerde Yer Alan Değişkenlere Ait Tanımlayıcı İstatistikler (Ulus üstü Kurallar İçin)</i>	161
Tablo 15. <i>Yatay Kesit Bağımlılığı Sonuçları</i>	164
Tablo 16. <i>Yatay Kesit Bağımlılığı Sonuçları</i>	165
Tablo 17. <i>Birim Kök (durağanlık-CIPS) Testi Sonuçları</i>	166
Tablo 18. <i>Model Seçimi İçin Hausman Testi (Ulusal Kurallar İçin)</i>	169
Tablo 19. <i>Model Seçimi İçin Hausman Testi (Ulusal ve Ulus Üstü Kurallar İçin)</i>	169
Tablo 20. <i>Değişen Varyans Test Sonuçları</i>	170
Tablo 21. <i>Baltagi & Li Joint Test Otokorelasyon Test Sonucu</i>	171
Tablo 22. <i>Büyüme Oranının Bütçe Dengesi Kuralına Göre Swamy-Arora ve Driscoll-Kraay Tahmincileriyle Tahmin Edilmesine Yönelik Sonuçlar</i>	173
Tablo 23. <i>İşsizlik Oranının Harcama Kuralına Göre Driscoll-Kraay Tahmincisiyle Tahmin Edilmesine Yönelik Sonuçlar</i>	176

ŞEKİLLER DİZİNİ

Şekil 1.	Kamu Borç Limitlerinin Belirlenmesi	102
Şekil 2.	Kamu Borç Limitini Belirleyen Etkenler.....	103
Şekil 3.	AB'de Uygulanan Sayısal Mali Kuralların Türleri ve Sayıları (1990-2020).....	105
Şekil 4.	Cari hesap dengesi (% GSYİH) – Almanya	111
Şekil 5.	Cari Hesap Dengesi (% GSYİH) - Amerika Birleşik Devletleri	115
Şekil 6.	Genel Hükümet Nihai Tüketim Harcamaları (% GSYİH) – Danimarka	118
Şekil 7.	Genel Hükümet Nihai Tüketim Harcamaları (% GSYİH) – Fransa	119
Şekil 8.	Genel Hükümet Nihai Tüketim Harcamaları (% GSYİH) - Kore, Cum.....	122
Şekil 9.	Cari Hesap Dengesi (% GSYİH) - Birleşik Krallık.....	124
Şekil 10.	Genel Hükümet Nihai Tüketim Harcamaları (% GSYİH) – İspanya	125
Şekil 11.	Mal ve Hizmet İhracatı (Yıllık % Büyüme)- İsveç.....	126
Şekil 12.	Merkezi Hükümet Borcu, Toplam /% GSYİH) - İsviçre	128
Şekil 13.	Vergi Geliri /% GSYİH) - İtalya	129
Şekil 14.	Merkezi Hükümet Borcu, Toplam /% GSYİH) - Kanada	130
Şekil 15.	Vergi Geliri /% GSYİH) - Letonya	131
Şekil 16.	Vergi Geliri /% GSYİH) - Litvanya	132
Şekil 17.	Cari Hesap Dengesi /% GSYİH) - Polonya	133
Şekil 18.	Merkezi Hükümet Borcu, Toplam /% GSYİH) – Slovak Cumhuriyeti.....	134

KISALTMALAR VE SİMGELER DİZİNİ

AÇA	: Avrupa Çevre Ajansı
BKH	: Bin yıl Kalkınma Hedefleri
BMAEK	: Birleşmiş Milletler Avrupa Ekonomik Komisyonu
BMÇP	: BM Çevre Programı
BMİYM	: Birleşmiş Milletler İnsan Yerleşimleri Merkezi
BMKP	: Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı
BMSKK	: BM Sürdürülebilir Kalkınma Komisyonu
BMSKK-UNCSD	: Birleşmiş Milletler Sürdürülebilir Kalkınma Komisyonu
DBBD	: Döngü boyunca bütçe dengesi
DPSIR	: İtici Güç-Baskı-Durum-Etki-Tepki
ECI	: Avrupa Ortak Göstergeleri
EMU	: Ekonomik ve Parasal Birlik
ESI	: Çevresel Sürdürülebilirlik Endeksi
Eurostat	: Avrupa Birliği İstatistik Ofisi
GBD	: Genel bütçe dengesi
GPI	: Gerçek İlerleme Göstergesi
GRH I	: Gramm-Rudman-Hollings
GRI	: Küresel Raporlama Girişimi
GSM	: Gayri Safi Milli Mutluluk
HDI	: İnsani kalkınma endeksi
ICLEI	: Sürdürülebilirlik Kentler Birliği
ICLEI	: Sürdürülebilir Şehirler Derneği
IPCC	: Hükümetler arası İklim Değişikliği Paneli
ISEW	: Sürdürülebilir ekonomik refah endeksi
KBT	: Kamu borç tavanı
KGDBD	: Konjonktüre göre düzeltilmiş bütçe dengesi
LA21	: Yerel Gündem 21
NEAP	: Ulusal Çevre Eylem Planı
OECD	: Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü
OVMP	: Orta Vadeli Mali Planı
OVP	: Orta Vadeli Programı
PBL	: Hollanda Çevresel Değerlendirme Ajansı

PSR	: Baskı-Durum-Tepki
SGP	: İstikrar ve Büyüme Paktı
SKG	: Sürdürülebilir kalkınma rejimi
SKK	: Sürdürülebilir Kalkınma Komisyonu
SKS	: Sürdürülebilir Kalkınma Stratejisi
TÜBA	: Türkiye Bilimler Akademisi
UCLG	: Dünya Belediyeler ve Yerel Yönetimler Birliği
UÇEP	: Şehir ve Çevre Planı
UNCED	: Birleşmiş Milletler Çevre ve Kalkınma Konferansı
UNDP	: Birleşmiş Milletler Kalkınma Programı
UNECE	: Birleşmiş Milletler Avrupa Ekonomik Komisyonu
UNEP	: Birleşmiş Milletler Çevre Programı
UNHABITAT	: İnsan Yerleşimleri Programı
USKK	: Ulusal Sürdürülebilir Kalkınma Komisyonu
VHS	: Vergi ve harcama sınırlamaları
WCED	: Dünya Çevre ve Kalkınma Komisyonu
WSSD	: Sürdürülebilir Kalkınma Dünya Zirvesi
WWF	: Doğal Hayatı Koruma Vakfı
YEÇEP	: Yerel Çevre Eylem Planları
YG21	: Yerel Gündem 21

GİRİŞ

Ekonomi politikalarının etkinliği, ülkelerin mali araçları nasıl kullandığına ve bu kullanımın hangi ilkelere dayandırıldığına bağlıdır. Kamu harcamaları, borçlanma, vergiler üzerinden uygulamalar gibi araçlarla birtakım politikalar yürütülür ve bunların 20.yy'dan itibaren iradi mi kurallı mı olması gerektiği üzerinde tartışmalar olmuştur. Özellikle 1929 küresel kriz sonrası mali araçların kullanımında ihtiyari kullanımın yaygınlaşmasıyla ekonomik göstergelerin kötüleşmesi 1980'li yıllardan sonrası için kurallı politikaların uygulanabilirliği üzerinde daha sıkı durulmuştur. Anayasal iktisat, ekonomik politikaların keyfi uygulamalarını engelleyip, karar alma süreçlerini anayasa ve yasal düzenlemelerle kurallara bağlayarak mali politikaların disiplinli şekilde uygulanmasının temelini oluşturur. (Andrián, Hirs-Garzón, Urrea, & Valencia, 2023, s. 15). Devleti yönetenlerin ekonomi tercihleri keyfiyete dayalı olmaması gerektiği, mali politikaların kurala dayalı belirli bir disiplin içerisinde şeffaflığın da yer aldığı taahhütlerle belirtilmelidir.

Anayasal iktisat, devlet müdahalesine anayasal yollarla sınırlandırma getirilmesi gerektiğini savunan teoridir. Anayasal iktisat teorisinin ortaya çıkışında temel olan kamu tercihi teorisidir. Buna göre politika yapıcılarının karar verme sürecinde toplumu ilgilendiren konularda iktisadi politika araçlarını uygulayan siyasilerin veya optimal fayda elde etmeye çalışan bireylerin düşünce yapısının ayrı bir şekilde merkeze alınmasıdır (Dündar, 2017: 607).

Refah artışının sağlanması konusunda alınacak ekonomik kararlar, bireylerde fayda maksimizasyonun elde edilmesinde önemli etken olacaktır. Bununla birlikte refah artışının gerçekleşmesi refah iktisadından bağımsız düşünülemez. Kamu tercihi teorisi, alınacak tedbirlerin kapsamını dönemin düşünce yapısı olan piyasadaki başarısızlık düşünce sistemi hakim kılınarak savunulmuştur. Teoriyi destekleyenler, ekonomik sistemin optimum düzeyde fayda sağlayabilmesi için devletin ve bireylerin birtakım kısıtlamalarla harcama sınırlarının belirlenmesi gerektiğini savunmaktadırlar. Kamu tercihi, sistemin devamlılığını, standart uygulama araçlarının aynı yöntemlerle görülemeyeceğini; kullanılan araç ve yöntemlerin çeşitlendirilerek farklı kullanılmasıyla devamlılığın sağlanacağını öngören düşünce sistemidir. Anayasal iktisat teorisi açısından kamu tercih teorisi düşüncesini destekleyen mali anayasa oldukça önemlidir ve mali anayasa için kamu harcamaları, borçlanma boyutları ile kamu gelirleri reformlarının yapılması zorunludur.

Anayasal İktisat teorisindeki asıl fikir; yöneticilerin ekonomik sistemindeki rolünün artması ile toplumsal refahtaki kayıplar arasındaki nedensellik ilişkisinin var olmasıdır (Uzun,

2009). Ekonomi yönetimindeki bu aktif rolün refah kayıplarının somut nedeni olmasıyla iradi yönetim yerine anayasal hükümlere bağlı yönetimin olması gerekmektedir. Ayrıca siyasilerin popülist yaklaşımları toplumun bir kesiminde ekonomik ve sosyal kayıplara neden olduğundan, onların iktisadi politika uygulamalarında anayasal ve yasal sınırlamalarla serbestliği giderilmelidir (Dündar, 2017: 608).

Hükümetlerin demokratik yollarla iktidara gelmeleri dahi onların iktisadi politikaları iradi bir şekilde yürütmelerini gerektirmez. Seçilmiş hükümetlerin iktisadi politikadaki araçların serbest ve kuralsız kullanımı ciddi bir hatadır. İktidarlar seçimle iş başına gelmiş olsalar dahi popülist yaklaşımlar, onların toplum içerisinde ayrımcılığa yol açıp sadece kendilerini benimseyen kesime yaranmaya çalıştıracaktır. Bu durum da toplumsal refahın ve ekonomik özgürlüğün önüne geçebilecek önemli bir sorundur. Bu nedenle seçilmiş iktidarlar, karar verme süreçlerinde çoğunluğa yönelik karar almak yerine bir kesimi memnun etme gibi yanlışa gireceği sebebiyle; onların, herkesin kabul gördüğü şekilde politika araçlarını kullanacağı düşüncesi büyük bir hatadır.

Bu çalışmanın temel amacı, Anayasal İktisat Teorisi bağlamında mali kuralların etkinliğini inceleyerek aynı türdeki mali kuralların farklı makroekonomik değişkenler üzerindeki etkilerini 2000-2020 dönemi için ampirik olarak analiz etmektir. Mali kurallar, kamu maliyesinde disiplinin sağlanması, borç sürdürülebilirliğinin güvence altına alınması ve makroekonomik istikrarın güçlendirilmesi açısından önemli bir politika aracıdır (Kopits ve Symansky, 1998). Ancak, literatürde benzer nitelikteki mali kuralların farklı ülke örneklerinde ve farklı değişkenler üzerinde çeşitlenen etkiler doğurduğu görülmektedir. Son dönem çalışmalar, özellikle COVID-19 sonrası dönemde mali kuralların kriz koşullarına uyarlanabilirliğini ve makroekonomik değişkenler üzerindeki farklı sonuçlarını ortaya koymaktadır (Besley, T., & Persson, T. 2014). Bu noktadan hareketle, çalışmanın temel araştırma sorusu “Aynı türde uygulanan mali kurallar, farklı makroekonomik değişkenler üzerinde neden farklı etkiler ortaya çıkarmaktadır?” şeklinde belirlenmiştir. Çalışmanın önemi, mali kuralların tek tip sonuçlar doğurmadığını, aksine ülkelerin ekonomik yapıları, kurumsal düzenlemeleri ve uygulama süreçlerinin niteliğine bağlı olarak farklı çıktılar üretebileceğini ortaya koymasında yatmaktadır. Bu yönüyle çalışma, hem maliye politikası tasarımı hem de anayasal düzeyde iktisadi kural koyma süreçlerinde politika yapıcılara yol gösterici bir perspektif sunmayı hedeflemektedir.

BİRİNCİ BÖLÜM

SÜRDÜRÜLEBİLİR KALKINMA PERSPEKTİFİNİN ZAMAN İÇİNDEKİ DEĞİŞİMİ

1.1. Uluslararası ve Bölgesel Aktörlerin Girişimleri

1.1.1. Birleşmiş Milletler Çatısı Altında Düzenlenen Zirveler ve Mutabakatlar

Bilimsel araştırmaların ortaya koyduğu bulgular, küresel ölçekte karşılaşılan tehditlerin ve insanlığın ekonomik sorunlarının ulusal sınırlarla sınırlı olmadığını açık biçimde göstermektedir. Hava kirliliğinin atmosfer boyunca yayılması, kirlenmiş su kaynaklarının nehirler ve denizler aracılığıyla geniş coğrafyalara ulaşması, çevresel sorunların küresel niteliğini somut biçimde ortaya koymaktadır. Bu çerçevede, dünya üzerinde herhangi bir bölgede meydana gelen çevresel veya ekonomik bir değişim, diğer ülkeler ve toplumlar üzerinde de doğrudan ya da dolaylı etkiler yaratmaktadır (Dulupçu, 2000). Bu gerçekliğin kavranması, çevrenin ve doğal kaynakların korunmasına yönelik küresel ölçekte ortak bir hareket tarzının benimsenmesini ve uluslararası iş birliğinin süreklilik kazanmasını zorunlu kılmaktadır.

Benzer şekilde, finansal ve ticari küreselleşme süreci ile birlikte ekonomik ve sosyal sistemlerin dünya genelinde giderek daha fazla bütünleşmesi, küresel nitelikteki kamusal hizmetlere yönelik çözüm arayışlarını da gündeme getirmiştir. Nitekim, Roma Kulübü tarafından 1972 yılında yayımlanan ve ilk bölümde ele alınan *Büyümenin Sınırları* raporunda, yaklaşık kırk yıl öncesinden itibaren gerekli önlemlerin alınmaması durumunda, 21. yüzyılda küresel ölçekte ekolojik, ekonomik ve sosyal krizlerin ortaya çıkabileceği öngörülmüştür. Bu doğrultuda gerçekleştirilen araştırmalar ve uluslararası çalışmalar, bilimsel ve teknolojik gelişmelerin uzun vadede insanlığın varlığını sürdürebilmesi açısından yeniden ele alınmasını gerekli kılmıştır. Ekonomik büyüme, kalkınma ve güç gibi kavramların, yalnızca niceliksel artışa dayalı bir anlayıştan ziyade, sürdürülebilirliği esas alan yeni bir gelişim perspektifi çerçevesinde yeniden tanımlanması hedeflenmiştir. Birleşmiş Milletler öncülüğünde 1970’li yıllarda düzenlenen konferanslar ve imzalanan uluslararası anlaşmalar, sanayileşmiş ülkelerde gözlenen refah düzeyinin, benzer kalkınma modellerinin benimsenmesi koşuluyla, az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelere de yayılabileceği yönünde yaygın bir iyimserliğin oluşmasına yol açmıştır.

Bu dönemde, sanayileşme ve kentleşme sürecinin yol açtığı çevresel sorunların, uygun koruyucu önlemler alınması ve ileri üretim teknolojilerinden yararlanılması suretiyle çözülebileceği düşüncesi hâkimdi (Altunbaş, 2004). Ayrıca, ekosistemlerin kendini yenileme kapasitesine duyulan güven nedeniyle, gezegenin ekolojik sınırları ve doğal yenilenme yeteneğine ilişkin bilimsel araştırmalar yeterince önemsenmemiş; buna rağmen çevresel sorunların zaman içinde kendiliğinden iyileşeceği yönünde bir beklenti oluşmuştur.

Birleşmiş Milletler'in Haziran 1972'de İsveç'in Stockholm kentinde düzenlediği *Birleşmiş Milletler İnsan Çevresi Konferansı*, örgütün çevresel sorunlara yönelik olarak ilk kez sistematik ve proaktif biçimde sürece dâhil olduğu dönüm noktalarından biri olarak kabul edilmektedir. Söz konusu konferans, küresel çevre sorunlarının uluslararası düzeyde ele alınması ve bu alanda ortak sorumluluk ve hesap verebilirlik anlayışının geliştirilmesi açısından tarihsel bir başlangıcı temsil etmektedir. Literatürde "Stockholm Konferansı" olarak anılan bu toplantı, insan çevresinin korunmasına ilişkin ortak bir bakış açısının ve temel ilkelerin oluşturulmasına odaklanmıştır.

Konferans sürecinde, sağlıklı bir çevrede yaşamının temel bir insan hakkı olduğu vurgulanmış; çevresel sorunların çözümünde devletlerin ve toplumların ortak sorumluluk üstlenmesinin gerekliliği açık biçimde dile getirilmiştir. Sonuç bildirgesinde, insan sağlığı ile ekonomik kalkınma arasındaki etkileşime dikkat çekilmiş; özellikle gelişmekte olan ülkelerde çevresel sorunların yoksulluk ve az gelişmişlikle yakından ilişkili olduğu ifade edilmiştir. Bu çerçevede ekonomik büyüme, çevresel sorunlara yönelik potansiyel bir çözüm aracı olarak değerlendirilmiştir. Bildirgenin 5. maddesi, ekonomik kalkınmanın çevresel sorunları hafifletebileceğine yönelik dönemin iyimser yaklaşımını yansıtmakta; insanı diğer yaşam formlarına kıyasla merkezi bir konuma yerleştirerek, insanlığın çevreyi iyileştirme kapasitesine duyulan güveni ortaya koymaktadır (İstanbul Kültür Vakfı, 1998).

Stockholm Konferansı, planlamanın önemine vurgu yaparak, kentleşme süreçlerinin çevre üzerindeki olumsuz etkilerine sınırlı da olsa dikkat çekmiş; uluslararası bir belge niteliği taşıyan bildirge aracılığıyla, yerel yönetimlerin çevre politikalarının uygulanmasındaki rolü ve sorumlulukları ilk kez açık biçimde tanınmıştır. Stockholm Bildirgesi'nde yer alan 26 ilke, ilerleyen yıllarda çok sayıda uluslararası çevre sözleşmesine ve politika belgesine rehberlik etmiş ve ilham kaynağı olmuştur. Konferansın ardından Birleşmiş Milletler Çevre Programı (United Nations Environment Programme – UNEP), çevresel sorunların küresel ölçekte izlenmesini ve değerlendirilmesini kolaylaştırmak amacıyla kurulmuştur (Budak, 2000).

Stockholm Konferansı'nı izleyen dönemde, hızlı kentleşme süreçlerinin çevresel sorunların başlıca kaynaklarından biri olduğu ve hem gezegen hem de insanlık açısından ciddi

tehditler oluşturduğu giderek daha görünür hâle gelmiştir. Bu doğrultuda Birleşmiş Milletler, Stockholm Konferansı'nda dile getirilen öneriler ışığında, kentleşme sorunlarına dikkat çekmek amacıyla 1976 yılında Kanada'nın Vancouver kentinde Habitat Konferansı'nı (Birinci İnsan Yerleşimleri Konferansı) düzenlemiştir. Konferans, ulusal düzeyde politika ve eylemleri yönlendirmeyi amaçlayan, 64 öneri ve kapsamlı bir eylem planı içeren ayrıntılı bir bildirgeyle sonuçlanmıştır (Jackson, 2009).

Vancouver Konferansı, dönemin Birleşmiş Milletler Genel Sekreteri Kurt Waldheim tarafından açılmış; açılış konuşmasında dünya genelindeki kentsel nüfusun üçte birinden fazlasının gecekondulu alanlarında yaşadığına dikkat çekilmiştir. Konferans sonunda kabul edilen bildirge, bu kabul edilemez yaşam koşullarının temel nedenlerinden biri olarak eşitsiz ekonomik kalkınmayı işaret etmiş; yeterli konut hizmetlerinin temel bir insan hakkı olduğunu vurgulamıştır. Ayrıca, hükümetlerin yerel yönetimleri destekleyerek onların ulusal kalkınma süreçlerine etkin biçimde katkı sunmalarını sağlaması gerektiği ifade edilmiştir.

Bildirgenin Genel İlkeler bölümünde yer alan 13. madde, daha sonraki Birleşmiş Milletler konferanslarında merkezi bir ilke hâline gelecek olan katılım hakkını açık biçimde tanımlamaktadır. Bu maddede, “Her birey, kişi ya da topluluk, yerleşimlere ilişkin politikaların ve programların geliştirilmesi ve uygulanması süreçlerine katılma hakkına ve sorumluluğuna sahiptir” ifadesine yer verilmiştir. Bunun yanı sıra bildirge, insan yerleşimleri ve  evre politikalarının kalkınma stratejileriyle bütünleştirilmesinin gerekliliğini vurgulayarak, bu alanda izlenecek temel ilkeleri ve eylem planlarını ayrıntılı biçimde ortaya koymuştur (Moldan, Hak, Kovanda, Havranek ve Kuskova, 2005).

Kentsel, kırsal ve ulusal ölçeklerdeki tüm yerleşim alanlarını kapsayan bu yaklaşım, yeterli mekânsal planlamanın önemine dikkat çekmekte; özellikle bölgesel düzeyde dengeli kalkınmayı hedefleyen kapsamlı planlama ilkelerini içermektedir. Aynı zamanda, kentsel genişleme süreçlerine ilişkin temel planlama esaslarını belirleyerek sürdürülebilir yerleşim politikalarına yönelik bütüncül bir  er eve sunmaktadır.

Dünya Yabani Hayat Fonu (World Wide Fund for Nature – WWF) ile Birleşmiş Milletler  evre Programı (BM P), insan türü dâhil olmak üzere tüm canlıların sürekliliğini güvence altına almak ve sürdürülebilir kalkınmanın temelini oluşturan hayati yaşam süreçleri ile doğal kaynakların korunmasını sağlamak amacıyla *Dünya Koruma Stratejisi*'ni geliştirmiştir. *Sürdürülebilir Kalkınma İçin Canlı Kaynakların Korunması* başlığıyla yayımlanan bu strateji, sürdürülebilir kalkınma anlayışının uluslararası düzeyde kurumsallaşmasında ve birçok ülkenin politika belgelerinde referans alınmasında önemli bir rol üstlenmiştir.

Stratejinin önsözünde, ekosistemlerin taşıma kapasitesinin ve doğal sınırlarının göz ardı edilemeyecek nesnel gerçeklikler olduğu vurgulanmakta; ekonomik kalkınmanın bu sınırlar dikkate alınmaksızın sürdürülmesinin mümkün olmadığı ifade edilmektedir. Bu yaklaşım, önceki dönemlerde hâkim olan ve insanı yeryüzünün merkezine yerleştirerek çevresel sorunların çözümünü esas olarak ekonomik büyümeye bağlayan perspektifin sorgulanmasını gerekli kılmıştır. Bu bağlamda kalkınma anlayışının bütüncül bir dönüşüm geçirmesi zorunlu görülmüş; doğal kaynakların sürdürülebilir biçimde kullanılması ile koruma ve kalkınma hedeflerinin birlikte ele alınması gerektiği açıkça ortaya konulmuştur.

Birleşmiş Milletler, bu düşünsel dönüşümün kurumsal bir zemine oturtulması amacıyla 1983 yılında Çevre ve Kalkınma için Dünya Komisyonu’nu (World Commission on Environment and Development – WCED) kurmuştur. Komisyonun çalışmaları sonucunda hazırlanan ve Norveç Başbakanı Gro Harlem Brundtland başkanlığında şekillenen *Ortak Geleceğimiz* (Our Common Future) başlıklı rapor, 1987 yılında yayımlanmıştır. Söz konusu rapor, küresel sürdürülebilirlik kavramını ilk kez kapsamlı biçimde tanımlayan temel belgelerden biri olarak kabul edilmekte; kalkınma ile çevrenin birbirine karşıt değil, aksine birbirini tamamlayan süreçler olduğu yönündeki açık vurgusuyla literatüre önemli bir katkı sunmaktadır. Raporda, sürdürülebilir kalkınmanın bireysel kazanımların ötesinde kolektif siyasal ve toplumsal faydalar üreten bir süreç olduğu savunulmaktadır (Özmehmet, 2008).

Brundtland Raporu’nda sürdürülebilir kalkınma, “günümüz kuşaklarının ihtiyaçlarını, gelecek kuşakların kendi ihtiyaçlarını karşılama olanaklarını tehlikeye atmaksızın karşılayan bir kalkınma anlayışı” olarak tanımlanmaktadır. Rapor, bu tanımlı çevresel koruma, ekonomik kalkınma ve sosyal adalet olmak üzere üç temel sütun üzerine inşa etmektedir. Bu çerçevede, çevre ile ekonomik faaliyetlerin karar alma süreçlerinde bütünleşik bir yaklaşımla ele alınması gerektiği vurgulanmakta; çevrenin korunması ile kalkınmanın teşvik edilmesinin birbiriyle uyumlu hedefler olduğu ileri sürülmektedir. Ayrıca raporda, ekonomik süreçlerin sosyal ve siyasal boyutlarına dikkat çekilerek sürdürülebilirliğin yalnızca teknik bir mesele olmadığı ortaya konulmaktadır (Pekircioğlu, 2016). Bu kapsamda, hızlı nüfus artışının çevresel ve sosyal sonuçlarına, kadınların toplumsal rollerine ve kültürel değerlerin bölgesel kalkınma üzerindeki etkilerine özel olarak değinilmektedir. Rapor, ekonomik büyümenin özellikle kırılgan gruplar ve gelecek kuşaklar lehine olacak şekilde yönlendirilmesi gerektiğini belirtmekte; kuşak içi ve kuşaklar arası adalet ilkelerinin sürdürülebilir kalkınmanın temelini oluşturduğunu savunmaktadır. Bunun yanı sıra, kaynaklara erişimdeki eşitsizliklerin hem kalkınma hem de çevre sorunlarının çözümünde ciddi bir engel teşkil ettiği ifade edilmektedir (Dünya Çevre ve Kalkınma Komisyonu, 1987).

Stockholm Bildirgesi'nde çevrenin kırılganlığı ve nüfus artışı daha sınırlı bir çerçevede ele alınırken, Brundtland Raporu farklı bir bakış açısıyla düşük gelirli kesimlerin hayatta kalma stratejileri ile gelişmiş ülkelerdeki yüksek tüketim düzeylerinin çevresel sorunlar üzerindeki etkilerini birlikte değerlendirmektedir. Raporda, sürdürülebilir kalkınmanın, özellikle yüksek tüketim toplumlarında ekonomik büyümenin çevresel baskılarını azaltmaya yönelik politika değişiklikleriyle mümkün olabileceği vurgulanmakta; mevcut büyüme modellerinin yıkıcı etkilerinden uzaklaşılmasını sağlayacak alternatif kalkınma yollarının geliştirilmesi gerektiği ifade edilmektedir.

Brundtland Raporu, çevresel krizlere yalnızca müdahaleci ve geçici önlemlerle yanıt verilmesi anlayışından uzaklaşarak, ekonomik ve çevresel koşulları birlikte ele alan bütüncül bir yaklaşıma geçişi temsil eden kritik bir aşama olarak değerlendirilmektedir (Dulupçu, 2001). Raporda sürdürülebilirliğin yalnızca ulaşılması gereken bir hedef değil, aynı zamanda sürekli öğrenme ve uyum gerektiren dinamik bir süreç olduğu; bu sürecin ise güçlü bir siyasal irade ile doğrudan ilişkili bulunduğu vurgulanmaktadır. Nitekim Brundtland Raporu'nun, 21. yüzyılın başlarında dünya nüfusunun büyük bir bölümünün kentlerde yaşayacağı yönündeki öngörüsünün isabetli olduğu görülmektedir. Raporda, özellikle 74. maddede, aşırı büyüyen kentler üzerindeki baskının azaltılabilmesi için daha küçük ölçekli yerleşimlerin geliştirilmesi gerektiği belirtilmekte ve bu süreçte yerel yönetimlere önemli görevler atfedilmektedir. İlerleyen yıllarda Brundtland Raporu, sürdürülebilirlik ve sürdürülebilir kalkınma kavramlarının farklı boyutlarıyla tartışılmasına zemin hazırlamış; Birleşmiş Milletler, giderek ağırlaşan iklim sorunlarına çözüm üretmek amacıyla daha esnek ve uzmanlaşmış bir kurumsal yapı geliştirmiştir (Özkan, 2016). Bu kapsamda 1988 yılında, iklim değişikliğine ilişkin güncel bilimsel, teknik ve sosyoekonomik araştırmaları izlemek ve değerlendirmek üzere Hükümetlerarası İklim Değişikliği Paneli (Intergovernmental Panel on Climate Change – IPCC) kurulmuştur. IPCC, kuruluşundan bu yana iklim değişikliğine ilişkin değerlendirme raporlarını düzenli aralıklarla yayımlayarak küresel politika yapım süreçlerine önemli katkılar sunmaktadır. Artan küresel çevresel tehditler karşısında Birleşmiş Milletler, Brundtland Raporu'nun yayımlanmasından beş yıl sonra, hükümetler ve sivil toplum kuruluşlarını bir araya getiren yeni bir küresel zirve sürecini başlatarak sürdürülebilir kalkınma gündemini daha da güçlendirmiştir.

Haziran 1992'de, Stockholm Konferansı'nın yirminci yıldönümünde, Birleşmiş Milletler Çevre ve Kalkınma Konferansı (United Nations Conference on Environment and Development – UNCED), yaygın olarak *Dünya Zirvesi* olarak anılan toplantı kapsamında Brezilya'nın Rio de Janeiro kentinde gerçekleştirilmiştir. Bu konferans, yalnızca hükümetleri

değil, aynı zamanda küresel toplumu ve tüm insanlığı kapsayan bütüncül bir katılım anlayışını benimsemesi bakımından dikkat çekmektedir (Yücel, 2003). Zirveye 64 devlet başkanı, 46 hükümet yöneticisi ve 8 başkan yardımcısı katılmış; Birleşmiş Milletler’e üye 172 ülke temsil edilmiştir. Bunun yanı sıra uluslararası kuruluşlar, finansal kurumlar, sivil toplum örgütleri ile çiftçiler ve işçiler gibi farklı toplumsal kesimlerin temsilcileri de sürece dâhil olmuştur.

Rio Zirvesi kapsamında, Brundtland Raporu’nda ortaya konulan temel ilkeleri esas alan beş ana belge kabul edilmiştir. Bunlar; *Rio Bildirgesi*, *Gündem 21*, *Orman İlkeleri Bildirgesi*, *İklim Değişikliği Çerçeve Sözleşmesi* ve *Biyolojik Çeşitlilik Sözleşmesi*’dir. Özellikle Rio Bildirgesi, çevrenin korunması ve sürdürülebilir kalkınmaya ilişkin 27 ilke etrafında şekillenmiş olup, yasal açıdan bağlayıcı olmamakla birlikte, bireylerin kalkınma hakkı ile çevrenin korunmasına yönelik kolektif sorumluluk anlayışını normatif düzeyde ortaya koymuştur. Zirve, Stockholm Konferansı’nda vurgulanan ve Brundtland Raporu’nda kavramsallaştırılan sürdürülebilirlik anlayışını somut eylem planlarıyla desteklemeyi amaçlamıştır.

Rio Bildirgesi, çevrenin korunması ile uzun vadeli sosyal ve ekonomik kalkınmanın, devletler, sivil toplum ve özel sektör arasında kurulacak adil ve kapsayıcı küresel ortaklıklar aracılığıyla mümkün olabileceğini ileri sürmektedir. Bu çerçevede, “kirleten öder” ilkesi ile projelerin uygulanmasından önce çevresel etkilerin değerlendirilmesini öngören ihtiyati tedbir yaklaşımı gibi uygulamaya yönelik temel ilkeler benimsenmiştir. Bildirge, daha sonraki bağlayıcı uluslararası çevre sözleşmeleri için önemli bir referans ve ilham kaynağı olmuştur. Nitekim 1998 yılında kabul edilen Aarhus Sözleşmesi, çevresel bilgilere erişim, karar alma süreçlerine katılım ve adalete erişim haklarını düzenleyen Rio Bildirgesi’nin 10. maddesi temel alınarak oluşturulmuştur (Bozdoğan, 2005).

Rio Zirvesi’nin en kapsamlı ve işlevsel belgelerinden biri olan *Gündem 21*, Rio Bildirgesi’nde yer alan ilke ve hedeflerin hayata geçirilmesine yönelik ayrıntılı bir eylem planı niteliği taşımaktadır. Bu belge, 21. yüzyılda sürdürülebilir kalkınmanın küresel ölçekte nasıl uygulanabileceğine ilişkin bir yol haritası sunmaktadır. Gündem 21’in temel amacı, kuzey ve güney ülkeleri arasında adil, güvenli ve sürdürülebilir yaşam koşullarının sağlandığı özgürlükçü bir dünya düzeninin inşa edilmesidir. Belgenin üçüncü bölümünde, “Ana Gruplar” çerçevesinde sivil toplumun tüm bileşenlerinin karar alma ve uygulama süreçlerindeki rollerinin güçlendirilmesine özel önem atfedilmektedir (Henri ve Journeault, 2008).

Gündem 21, sürdürülebilir kalkınma sürecinde yerel yönetimlerin oynadığı kritik role özellikle dikkat çekmektedir. Belge, yerel yönetimlerin ekonomik ve sosyal altyapının oluşturulması, kamu hizmetlerinin sunulması ve ulusal ile uluslararası çevre politikalarının

desteklenmesine yönelik sistemlerin geliştirilmesinde temel sorumluluklar üstlendiğini vurgulamaktadır. Bu doğrultuda, yerel yönetimlere yönelik olarak çeşitli program hedefleri belirlenmiştir. Buna göre, 1996 yılına kadar çok sayıda yerel yönetimin halkın katılımıyla bir *Yerel Gündem 21* süreci başlatması; 1993 yılı itibarıyla uluslararası toplumun yerel yönetimler arasında iş birliğini artıracak yönetsel mekanizmalar oluşturması; 1994 yılına kadar kentler ve yerel yönetimler arasında eşgüdümün güçlendirilmesi; ayrıca kadınların ve gençlerin karar alma, planlama ve uygulama süreçlerine katılımının desteklenmesi öngörülmüştür (Bansal, 2005).

Rio Zirvesi'nin kurumsal sonuçlarından biri olarak, sürdürülebilir kalkınma alanındaki gelişmeleri izlemek ve değerlendirmek amacıyla Sürdürülebilir Kalkınma Komisyonu (SKK) kurulmuştur. Kentleşme, kalkınma ve ekonomik büyümenin toplumsal ilişkiler üzerindeki artan etkileri, Habitat I Konferansı'ndan yirmi yıl sonra 1996'da İstanbul'da düzenlenen Birleşmiş Milletler İnsan Yerleşimleri Konferansı'nda (Habitat II) iki temel tema etrafında ele alınmıştır (Carr ve Norman, 2007). Konferans sonunda kabul edilen İstanbul Bildirgesi, kentlerin ve kasabaların yalnızca ekonomik kalkınmanın değil, aynı zamanda sosyal, kültürel, manevi ve bilimsel ilerlemenin merkezleri olarak değerlendirilmesi gerektiğini ortaya koymuştur.

Habitat II sürecinde, sürdürülemez üretim ve tüketim kalıplarının; nüfus hareketleri, işsizlik, sosyal dışlanma, yoksulluk, yetersiz altyapı ve hizmet sunumu, plansız kentleşme, artan güvensizlik ve doğal afetlerin etkileriyle birlikte ele alınması gerektiği vurgulanmıştır. Konferansta, sürdürülebilir yaşamın temel koşulu olarak sürdürülebilir yerleşim ve kentleşme anlayışı ön plana çıkarılmıştır. Bildirgenin 6. maddesinde, kırsal kalkınmanın güçlendirilmesi, kırsal yerleşimlerin cazibesinin artırılması, kırsaldan kente göçün azaltılması ve bu amaçla yeterli altyapı, kamu hizmetleri ve istihdam olanaklarının geliştirilmesi gerektiği ifade edilmiştir.

Birleşmiş Milletler, 1980'lerin sonlarından itibaren sürdürülebilirlik perspektifiyle düzenlediği uluslararası konferanslar ve zirveler aracılığıyla bu süreci kurumsallaştırmış; Eylül 2000'de dünya liderlerinin katılımıyla Binyıl Kalkınma Hedefleri'ni (Millennium Development Goals – MDGs) belirleyerek önemli bir aşamaya ulaşmıştır. 2015 yılına kadar gerçekleştirilmesi öngörülen bu hedefler; yoksulluk ve açlığın ortadan kaldırılması, evrensel eğitimin sağlanması, toplumsal cinsiyet eşitliği, çocuk ve anne sağlığının korunması, HIV/AIDS ile mücadele, çevresel sürdürülebilirliğin güçlendirilmesi ve küresel ortaklığın geliştirilmesi olmak üzere sekiz ana başlık altında yapılandırılmıştır (İnsan Yerleşimleri Programı, 2010).

Binyıl Kalkınma Hedefleri'nin ardından, 2002 yılında Johannesburg'da düzenlenen *Sürdürülebilir Kalkınma Dünya Zirvesi* (Rio+10), özellikle enerji sistemleri, iklim değişikliği ile üretim ve tüketim kalıplarının sürdürülebilir kalkınma üzerindeki etkilerine odaklanmıştır. Zirvenin sonuç belgesinde, kalıcı yoksulluk, eşitsizlik ve çevresel bozulma sorunlarının küreselleşme süreciyle birlikte yeni zorluklar ve fırsatlar yarattığı vurgulanmıştır (Türkiye Bilimler Akademisi, 2011). Ayrıca, Gündem 21 ve Yerel Gündem 21 uygulamalarının başarısı için güçlü ve süreklilik arz eden yönetsel yapıların gerekliliği ifade edilmiştir. Bu sürecin devamı niteliğinde, Rio 1992 Zirvesi'nden yirmi yıl sonra, sürdürülebilir kalkınma hedeflerinin gözden geçirilmesi ve eksikliklerin giderilmesi amacıyla Haziran 2012'de Rio+20 Zirvesi düzenlenmiştir. Zirvenin hazırlık süreci kapsamında Mart 2012'de İstanbul'da toplanan Küresel İnsan Gelişimi Forumu, "Herkes İçin Adil ve Sürdürülebilir Bir Geleceğe Doğru" başlıklı İstanbul Deklarasyonu'nu kabul etmiştir (T.C. Kalkınma Bakanlığı, 2012). Yaklaşık 45.000 kişinin katıldığı Rio+20 Zirvesi, artan çevresel ve ekonomik krizler karşısında önceki hedeflerin yeterince gerçekleştirilemediği bir dönemde, küresel sürdürülebilirlik gündemini yeniden canlandırmayı amaçlamıştır.

Zirve sonunda kabul edilen *İstediğimiz Gelecek* başlıklı sonuç belgesi, 283 paragraftan oluşan kapsamlı bir metin olup, yoksulluk ve kırılganlığın ortadan kaldırılmasını küresel ölçekte öncelikli hedef olarak belirlemiştir. Belgede, yeşil ekonomi yaklaşımı, "sürdürülebilir kalkınma ve yoksullukla mücadele bağlamında" ele alınmış; yeşil ekonominin çevresel baskıları azaltacağı, kaynak kullanımında verimliliği artıracığı ve sürdürülebilir kalkınmayı destekleyeceği vurgulanmıştır (Local Governments for Sustainability, 2012).

Sürdürülebilir Kentler Birliği'nin (International Council for Local Environmental Initiatives – ICLEI) Rio+20 platformu kapsamında, seksen yerel yönetim lideri tarafından onaylanan bildiri, yerel yönetimlerin sürdürülebilir kalkınmanın temel bileşenleri çerçevesinde daha fazla sorumluluk üstlenmesi gerektiğini açık biçimde vurgulamaktadır. ICLEI tarafından Rio+20 Küresel Şehir Meydanı'na ilişkin kayıtlarda yer alan ve Birleşmiş Milletler Genel Sekreteri Ban Ki-moon'a atfedilen "Sürdürülebilir kalkınma şehirler ve kasabalarda başlar" ifadesi, bu yaklaşımın normatif ve yönlendirici niteliğini ortaya koymaktadır. Söz konusu vurgu, sürdürülebilirliğin küresel ölçekte sağlanabilmesinin, yerel düzeyde sürdürülebilir şehir ve kasabaların inşa edilmesine bağlı olduğunu ifade etmekte; bu çerçevede yerel yönetimlerin çevresel, ekonomik ve sosyal sürdürülebilirliğin sürekliliğinin sağlanmasında üstlendiği kritik role dikkat çekmektedir (Organisation for Economic Co-operation and Development, 2011a).

1.1.2. OECD Tarafından Yürütülen Sürdürülebilir Gelişme Çalışmaları

Günümüzde otuz sekiz ülkeden oluşan ve piyasa ekonomisi ile ekonomik kalkınma politikalarına odaklanan Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (Organisation for Economic Co-operation and Development – OECD), iklim değişikliği, küresel sıcaklık artışı ve dünya genelinde derinleşen gelir eşitsizliklerinin ekonomik büyümenin sürdürülebilirliği üzerindeki potansiyel tehditlerini dikkate alarak son yirmi yılda çözüm odaklı çok sayıda toplantı ve politika çalışması yürütmektedir. Bu kapsamda OECD, çevresel sorunların yalnızca ekolojik değil, aynı zamanda ekonomik istikrar ve uzun vadeli büyüme açısından da belirleyici bir unsur olduğunu vurgulamaktadır.

1998 yılında OECD’ye üye ülkelerin çevre bakanları, izleyen yıl uygulanması öngörülen çevre politikası çerçevesini tanıtmak ve ortak hedefler belirlemek amacıyla bir araya gelmiştir (Organisation for Economic Co-operation and Development, 2011b). Bu sürecin devamı olarak OECD, 2001 yılında 21. yüzyılın başlangıcına yönelik kapsamlı bir çevre stratejisi geliştirmiştir. Söz konusu strateji, üye ülkelerde ekonomik büyümenin sürdürülmesini esas alan genel bir yönetim yaklaşımını benimsemekle birlikte, etkinliği artırmak amacıyla birbiriyle bağlantılı beş temel hedef ortaya koymaktadır. Bu hedefler; doğal kaynakların etkin yönetimi yoluyla ekosistem bütünlüğünün korunması, çevresel politikaların ekonomik büyüme üzerindeki olası olumsuz etkilerinin sınırlandırılması, karar alma süreçlerini destekleyecek bilgi altyapısının güçlendirilmesi, toplum ile çevre arasındaki etkileşimin yaşam destek sistemleri çerçevesinde geliştirilmesi ve küresel ölçekte çevresel yönetim ile iş birliğinin artırılması şeklinde özetlenebilir.

OECD, 2008 yılında yayımladığı *Çevreye Genel Bakış* raporunda, 2030 yılına ilişkin çevresel ve ekonomik eğilimlere yönelik öngörülerde bulunmuştur (Duru, 2003, s. 79–95). Bunun yanı sıra OECD’nin, Hollanda Çevresel Değerlendirme Ajansı (PBL) ile birlikte hazırladığı 2012 tarihli rapor, doğal kaynakların mevcut kullanım eğilimlerinin devam etmesi hâlinde, 2050 yılında ekonomik büyüme ve nüfus artışının çevre üzerindeki olumsuz etkilerinin daha da derinleşeceğine işaret etmektedir. Raporda, yaşam standartlarının geri döndürülemez biçimde zarar görme riski karşısında, çevresel sürdürülebilirlik yönünde harekete geçmenin yalnızca etik ya da normatif bir tercih değil, aynı zamanda ekonomik açıdan da zorunlu bir politika alanı olduğu vurgulanmaktadır.

1.1.3. Avrupa Birliği Tarafından Benimsenen Sürdürülebilir Kalkınma Yaklaşımları

Avrupa Birliği (AB) Komisyonu, 20. yüzyılın son çeyreğinden itibaren çevre politikalarını kurumsal bir çerçeveye oturtmaya yönelik programlar geliştirmeye başlamıştır. Bu programların temel amacı, çevrenin korunmasına ilişkin hedeflerin tüm sektör

politikalarına entegre edilmesini sağlamak ve çevre ile ekonomik faaliyetler arasındaki etkileşimi bütüncül bir yaklaşımla ele almaktır. Bu doğrultuda 1983 yılında kabul edilen Üçüncü Çevre Eylem Programı, Topluluk bünyesinde ekonomik faaliyetlere yönelik politika geliştirme süreçlerinde çevresel kaygıların dikkate alınmasını öngörmüştür. 1987 tarihli Dördüncü Çevre Eylem Programı ise sektörel bağlantıları içeren özel bir bölümle çevresel entegrasyon yaklaşımını daha belirgin hâle getirmiş; bu anlayış 1993 yılında yayımlanan programın yapısal çerçevesinde kurumsallaşmıştır.

İlk beş Çevre Eylem Programı, Avrupa Topluluğu'nun çevre politikalarına ilişkin siyasal tutarlılığını yansıtmaktadır. 2002 yılında kabul edilen Altıncı Çevre Eylem Programı ise Konsey ile Avrupa Parlamentosu tarafından birlikte onaylanan ilk program olma özelliğini taşımaktadır (Encyclopedia of Business Ethics and Society UNEP, 2008). Söz konusu program, Avrupa Birliği'nin çevresel önceliklerini dört temel alan çerçevesinde tanımlamıştır: iklim değişikliği, doğa ve biyolojik çeşitliliğin korunması, çevre ve insan sağlığı, doğal kaynakların sürdürülebilir kullanımı ve atık yönetimi.

1970'li yıllarda ağırlıklı olarak çevre koruma eksenli olan politikaların zamanla sürdürülebilirlik anlayışına evrilmesiyle birlikte, Avrupa Birliği'nin sürdürülebilir kalkınma yaklaşımı, tematik stratejiler aracılığıyla farklı sektörleri kapsayan dinamik bir politika alanı hâline gelmiştir. Bu dönüşüm, sürdürülebilir kalkınma ilkesinin tüm sektör politikalarına entegre edilmesine yönelik çabaların hukuki düzenlemelerle desteklendiğini göstermektedir. Birlik yapısının sağladığı kurumsal kapasite sayesinde AB, küresel çevre yönetiminde öncü bir aktör konumuna gelmiş; bu kapsamda Rio Yeryüzü Zirvesi başta olmak üzere çeşitli Birleşmiş Milletler zirvelerinde çevre politikalarına yön veren etkin ve koruyucu bir rol üstlenmiştir (Najam, 2003, s. 367–384).

Avrupa Birliği'nin sürdürülebilir kalkınmaya yönelik taahhütleri, 1992 Rio Konferansı'nda belirginleşmiş ve bu doğrultuda 1997 Amsterdam Antlaşması ile kurumsal bir nitelik kazanmıştır. Antlaşmanın 6. maddesi, sürdürülebilir kalkınmanın AB'nin tüm politika alanlarının tanımında ve uygulanmasında temel bir ilke olarak yer alması gerektiğini hükme bağlamıştır. AB Sürdürülebilir Kalkınma Stratejisi (SKS), 2001 yılında Göteborg Zirvesi'nde kabul edilmiş; bu strateji, Lizbon Stratejisi'nin istihdam, ekonomik reform ve sosyal uyum bileşenlerini çevresel boyutla bütünleştirerek desteklemiştir. SKS, ekonomik, sosyal ve çevresel unsurların uyum içinde değerlendirilmesini ve karar alma süreçlerinde kapsamlı biçimde dikkate alınmasını esas almaktadır.

İklim değişikliğiyle mücadele, ulaşırmada sürdürülebilirlik, halk sağlığını tehdit eden unsurlar ve doğal kaynakların koruyucu kullanımı gibi alanlar, AB'nin sürdürülebilir

kalkınma çerçevesinde öncelikli politika başlıkları arasında yer almıştır. Bu alanlar, 2004 yılında başlatılan gözden geçirme sürecinin ardından, 2002 Johannesburg Zirvesi’nde ortaya konan ilkeler doğrultusunda 2006 yılında kabul edilen Yenilenmiş Sürdürülebilir Kalkınma Stratejisi ile daha kapsamlı biçimde ele alınmıştır.

Avrupa Birliği, 2001 yılından itibaren SKS’nin düzenli olarak izlenmesini kurumsal bir gereklilik olarak benimsemiş; 2006 yılında ise söz konusu alanlara ilişkin uygulamaların değerlendirilmesine yönelik göstergeler, Avrupa Komisyonu tarafından sistematik biçimde belirlenmiştir. Günümüzde bu göstergeler, yapılan güncellemelerle birlikte, stratejinin izlenmesi ve değerlendirilmesi amacıyla Eurostat tarafından kullanılan resmi istatistik setinin bir parçası hâline gelmiştir. AB düzeyinde sürdürülebilir kalkınma, tüm politika alanlarının temel bileşeni olarak ele alınmakta ve ulusal düzeydeki sürdürülebilir kalkınma stratejilerinin geliştirilmesine de yön verici bir rol oynamaktadır. Nitekim günümüzde AB üyesi ülkelerin büyük çoğunluğu, ulusal sürdürülebilir kalkınma stratejilerini bu çerçevede oluşturmuştur.

Avrupa Birliği, kendi iç çevre ve sürdürülebilir kalkınma politikalarının yanı sıra, Birleşmiş Milletler’in rehberliğinde 1970’li yıllardan itibaren Orta ve Doğu Avrupa’yı kapsayan bölgesel çevre programlarını da yakından takip etmektedir (Beyhan, 2008, s. 12–17). Bu kapsamda, 1991 yılında Birleşmiş Milletler Avrupa Ekonomik Komisyonu (BMAEK) tarafından Dobris’te düzenlenen Çevre Bakanları Konferansı’nda, Avrupa için ortak bir çevre programı oluşturulması kararı alınmıştır (Coşkun, 2002, s. 23–24). Rio Konferansı’nda benimsenen ilkeler doğrultusunda, 1993 yılında Lucerne’de düzenlenen konferansın ardından, Orta ve Doğu Avrupa ülkelerini kapsayan çevre programı 1995 yılında Sofya’da gerçekleştirilen Üçüncü Avrupa Çevre Konferansı’nda kabul edilmiştir (Dinç, 2004).

Çevre bakanları, Sofya Konferansı sonrasında hazırlanan Çevre Eylem Planları çerçevesinde oluşturulan Çevre Politikası İzleme Raporlarını, 1998 Aarhus ve 2002 Kiev konferanslarında paylaşarak değerlendirmiştir. Bu sürecin önemli bir çıktısı olarak, 30 Ekim 2001 tarihinde “Çevresel Bilgiye Erişim, Çevresel Karar Alma Sürecine Halkın Katılımı ve Yargıya Başvuru Sözleşmesi” kabul edilmiştir. Rio Bildirgesi’nin 10. ilkesine paralel biçimde geliştirilen Aarhus Sözleşmesi, bireyler ve sivil toplum kuruluşları için çevresel yönetim alanında üç temel hak tanımlamaktadır: çevresel bilgilere erişim hakkı, karar alma süreçlerine katılım hakkı ve bu hakların ihlali durumunda yargıya başvurma hakkı.

Avrupa Birliği ve kırk altı ülke tarafından imzalanan Aarhus Sözleşmesi, hukuken bağlayıcı nitelik taşımakla birlikte Türkiye açısından geçerli değildir. Buna rağmen söz konusu sözleşme, katılımcı çevre yönetişiminin güçlendirilmesi ve toplumun sürdürülebilir

kalkınma sürecine aktif katılımının sağlanması bakımından önemli bir referans kaynağı oluşturmaktadır.

1.2. Türkiye'nin Sürdürülebilir Kalkınmaya Yönelik Ulusal Stratejileri

1992 yılında gerçekleştirilen Birleşmiş Milletler Çevre ve Kalkınma Konferansı, sürdürülebilir kalkınma doğrultusunda ulusal düzeyde eylem planlarının hazırlanmasını teşvik eden küresel bir süreci başlatmış; bu süreç, Gündem 21 belgesi aracılığıyla kurumsal bir çerçeve kazanmıştır. Bu girişim, daha önce Avrupa Birliği'nin Topluluk Çevre Eylem Programları ve Sürdürülebilir Kalkınma Stratejisi (AB SKS) kapsamında şekillenen politika yönelimlerine benzer biçimde, pek çok ülkede sürdürülebilir kalkınmaya yönelik çalışmaların hız kazanmasına katkı sağlamıştır. Türkiye'de sürdürülebilir kalkınma politikalarına verilen destek, konunun küresel gündemde öne çıkmasıyla paralel olarak gelişim göstermiş; ancak bu yaklaşım, iç siyasal dinamikler ve öncelikler nedeniyle uzun süre yeterli düzeyde kurumsal ve siyasal karşılık bulamamıştır (Güldoğan, 2007).

Türkiye'de ekonomik ve sosyal kalkınmanın planlı biçimde yönlendirilmesi amacıyla 1963 yılından itibaren Beş Yıllık Kalkınma Planları uygulanmaya başlanmıştır. İlk iki plan döneminde (1963–1967, 1968–1972) çevresel sorunlar doğrudan ele alınmamış; daha çok arazi ve su kaynaklarının ekonomik kullanımı, altyapı yatırımları, kanalizasyon ve içme suyu sistemleri gibi konular öncelik kazanmıştır. Bu dönemde sosyal politikalar, ekonomik hedeflerle iç içe değerlendirilmiş; istihdam artışı, sosyal güvenlik hizmetlerine erişim, eğitim ve sağlık hizmetleri ile bölgesel sosyal adalet temel kaygı alanları olarak öne çıkmıştır.

1970'li yıllarda çevre koruma anlayışının küresel ölçekte güçlenmesiyle birlikte, Türkiye'de çevresel konular ilk kez Üçüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı'nda (1973–1977) müstakil bir başlık altında ele alınmıştır (Akçay, 2007). Bu plan, insan ile çevre arasında denge kurulmasının gerekliliğine vurgu yaparak, sürdürülebilir bir toplum yapısının sosyal ve ekonomik kalkınmayla birlikte düşünülmesi gerektiğini ortaya koymuştur. Bununla birlikte, dönemin hâkim yaklaşımı, çevrenin korunmasının ekonomik kalkınmayı sınırlayabileceği yönündeydi. Nitekim Üçüncü Plan'da yer alan “Türkiye'nin sanayileşmesini sekteye uğratabilecek uluslararası yükümlülüklerin kabul edilemeyeceği” yönündeki ifade, gelişmekte olan ülkelerin Stockholm Konferansı sürecinde dile getirdiği endişelerle örtüşmektedir.

Dördüncü Beş Yıllık Kalkınma Planı (1979–1983), sanayileşme ve kentleşmenin yol açtığı çevresel ve sosyal sorunların artması bağlamında, çevresel unsurların sanayi, tarım ve kentleşme politikalarına entegrasyonuna ilişkin ilkeleri ortaya koymuştur. Bu dönemde yerel yönetimlerin çevre alanındaki yetkileri güçlendirilmiş ve çevresel sorunlara yönelik önleyici

tedbirler ön plana çıkmıştır. Bu yaklaşımın bir sonucu olarak 1983 yılında Çevre Kanunu yürürlüğe girmiştir.

Beşinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1985–1989), sürdürülebilirlik kavramını daha belirgin biçimde içermiş; doğal kaynakların gelecek kuşaklar için korunmasının önemine vurgu yaparak çevre politikalarında önleyici yaklaşımı benimsemiştir (Devlet Planlama Teşkilatı, 1991). 1987 yılında yayımlanan Brundtland Raporu, çevre ve kalkınma arasındaki karşılıklı algısını aşan sürdürülebilir kalkınma tanımıyla bu sürece yön vermiştir. Rio Zirvesi sonrasında özellikle Avrupa Birliği üyesi ülkeler, Gündem 21 çerçevesine uygun kapsamlı sürdürülebilir kalkınma stratejileri geliştirmiştir. Türkiye ise bu dönemde müstakil bir ulusal sürdürülebilir kalkınma stratejisi oluşturmak yerine, söz konusu yaklaşımı kalkınma planları aracılığıyla hayata geçirmeyi tercih etmiştir. Bu doğrultuda geliştirilen Ulusal Çevre Eylem Planı (UÇEP), Türkiye’nin çevre politikaları açısından önemli bir adım olmuştur. Altıncı Beş Yıllık Kalkınma Planı’nda (1990–1994), sürdürülebilir kalkınma anlayışı açık biçimde benimsenmiş; “insan ve doğal kaynak israfının önlenmesi ve çevrenin korunmasının ekonomik ve sosyal faaliyetlerin temel ilkesi olması” hedefi vurgulanmıştır (Eşiyok, 2009). Özellikle kentsel alanlardaki atık sorunları temel çevresel problemler arasında değerlendirilmiş ve önleyici politika yaklaşımı ön plana çıkarılmıştır.

Yedinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (1996–2000), Rio Zirvesi’nin etkisiyle sürdürülebilirlik tartışmalarını genişletmiş, ölçülebilir hedefler belirlemiş ve kurumsal reform önerilerinde bulunmuştur (Ertuna, 2004). Bu dönemde Dünya Bankası desteğiyle yürütülen Ulusal Çevre Eylem Planı’nın tamamlanması, katılımcı politika üretimi açısından önemli bir gelişme olmuştur. UÇEP, kamu kurumlarının yanı sıra yerel yönetimler, sivil toplum kuruluşları, meslek örgütleri, akademik çevreler ve özel sektörün katkılarıyla hazırlanan ilk kapsamlı çevre politikası belgesi olma niteliğini taşımaktadır. Ancak UÇEP’in yasal bağlayıcılığının bulunmaması, izleme ve değerlendirme mekanizmalarının yeterince tanımlanmaması ve kurumsal sahiplenmenin zayıf olması, uygulama sürecinde önemli sorunlara yol açmıştır. Benzer şekilde, 1996 yılında başlatılan Ulusal Gündem 21 çalışmaları 2000 yılında tamamlanmış olmasına rağmen, etkin biçimde hayata geçirilememiştir. Bu dönemde Türkiye’nin çevre politikaları, OECD tarafından hazırlanan Çevresel Performans İnceleme Raporları kapsamında değerlendirilmiştir.

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001–2005), önceki dönemlerde yaşanan uygulama eksikliklerine dikkat çekmiş ve UÇEP’in önemini yeniden vurgulamıştır (Pıçak, 2010). Aynı dönemde, 2000 yılında kabul edilen Bin Yıl Kalkınma Hedefleri doğrultusunda Türkiye, 2005 ve 2010 yıllarında ilerleme raporları yayımlamıştır. Johannesburg Uygulama

Planı çerçevesinde sürdürülebilir kalkınmanın sektörel politikalara entegrasyonunu sağlamak amacıyla 2004 yılında Ulusal Sürdürülebilir Kalkınma Komisyonu kurulmuş; 2006–2008 yılları arasında DPT, UNDP ve Avrupa Birliği işbirliğiyle çeşitli projeler hayata geçirilmiştir.

Dokuzuncu Kalkınma Planı (2007–2013), Avrupa Birliği müktesebatına uyum süreciyle paralel olarak hazırlanmış ve çevresel sürdürülebilirliği kalkınmanın temel bileşenlerinden biri olarak ele almıştır. Planda, nüfus artışı ve sanayileşmenin doğal çevre üzerindeki baskısı vurgulanmış; atık yönetimi, biyolojik çeşitliliğin korunması ve çevresel etki değerlendirmesi gibi alanlarda ilerleme sağlanmasına rağmen uygulama ve denetim sorunlarının devam ettiği belirtilmiştir. Plan, önceki dönemlerden farklı olarak ekonomik ve sosyal sektörleri bütüncül bir yaklaşımla ele almış ve sürdürülebilir kalkınmayı “gelişme eksenleri” çerçevesinde tanımlamıştır.

Türkiye’nin Avrupa Birliği’ne katılım süreci, çevre politikaları ve sürdürülebilir kalkınma alanında önemli düzenlemeleri beraberinde getirmiştir. 2009 yılında çevre faslının müzakerelere açılmasıyla birlikte, ulusal strateji belgeleri hazırlanmış ve çevre mevzuatında çeşitli değişiklikler yapılmıştır. 2006 yılında revize edilen Çevre Kanunu’nun birinci maddesi, çevrenin sürdürülebilir bir ekosistem içinde korunmasını temel amaç olarak benimsemiştir. Bununla birlikte, mevzuat uyumuna rağmen uygulama, izleme ve denetim alanlarında önemli eksiklikler devam etmektedir.

Birleşmiş Milletler ve Rio+20 süreci öncesinde yayımlanan “Türkiye Sürdürülebilir Kalkınma Raporu: Geleceği Kucaklamak” başlıklı belge, bu eksiklikleri açık biçimde ortaya koymuş ve sürdürülebilir kalkınmanın bütüncül yaklaşımının henüz tam anlamıyla hayata geçirilemediğini kabul etmiştir. Türkiye, üyesi olduğu OECD ve UNECE gibi kuruluşlar çerçevesinde çeşitli yükümlülükler üstlenmiş olmakla birlikte, çok taraflı çevre anlaşmalarına sınırlı katılımı ve kurumsal kapasite sorunları nedeniyle bu süreçlerde etkin bir aktör konumuna ulaşamamıştır. Bu durum, sürdürülebilir kalkınma politikalarının Türkiye’de büyük ölçüde planlama belgeleri düzeyinde kaldığını ve uygulama aşamasında yapısal sorunlarla karşılaşıldığını göstermektedir.

1.3. Yerel Yönetimler Çerçevesinde Sürdürülebilir Kalkınma Stratejileri

Dünya genelinde sürdürülebilir bir insan yaşamının tesis edilmesi, büyük ölçüde yerel toplulukların sürdürülebilirliğine bağlıdır. Yerel yönetimler, çevresel sorunlar ile insan odaklı sosyal ve ekonomik meselelerle doğrudan temas hâlinde olmaları nedeniyle, vatandaşa en yakın yönetsel birimler olarak öne çıkmaktadır. Bu konuları sayesinde yerel yönetimler, insan ve doğanın ortak yararını gözeterek, ulusal ve uluslararası yönetim düzeyleriyle

eşgüdüm içinde sorumluluk üstlenmek durumundadır (Bilgili, 2017). Bu bağlamda şehirler ve kasabalar; sürdürülebilir yaşam biçimlerinin geliştirilmesi, üretim ve tüketim kalıplarının dönüştürülmesi ile mekânsal planlama ve yerleşim düzeninin çevresel duyarlılık temelinde yeniden yapılandırılması açısından kritik bir rol oynamaktadır.

1.3.1. Yerel Yönetimlerin Sürdürülebilir Kalkınma Odaklı Yapılanmaları ve Politikaları

Dünya Zirvesi kapsamında kabul edilen Gündem 21 belgesi, pek çok ülkede yerel yönetimlerin eylem planları temelinde “Yerel Gündem 21” (Local Agenda 21 – LA21) adı altında yerel iş birlikleri ve katılımcı uygulamaların hayata geçirilmesine öncülük etmiştir (Emrealp, 2005). Bu çerçevede Aalborg Şartı, sürdürülebilir kalkınma girişimlerinin toplumsal uzlaşma temelinde ele alınmasını teşvik ederek LA21 sürecinin yerel düzeyde başlatılmasına önemli katkı sağlamıştır. Aalborg Şartı’nda sürdürülebilirlik, yalnızca ulaşılması gereken statik bir hedef olarak değil; yerel karar alma süreçlerini, kalkınma anlayışını ve yönetsel unsurları kapsayan, süreklilik arz eden dinamik bir süreç olarak tanımlanmaktadır (Mengi ve Algan, 2003). Şart; sürdürülebilir kentsel ekonomi, sosyal adalet, küresel iklim açısından sorumlu arazi kullanımı, ekosistemlerin korunması, yerel özerklik, yurttaş sorumluluğu, aktif katılım ve sürdürülebilir kentsel yönetim araçlarına ilişkin temel ilkeleri ortaya koymaktadır. Aalborg Şartı’nı imzalayan yerel yönetimler, bu ilkeler doğrultusunda yerel eylem planları geliştirmeyi ve uygulamayı taahhüt etmiş sayılmaktadır. Şart’ın birinci bölümünün 1.4. maddesinde, sürdürülebilirliğin şehir ekosistemlerinin dengeleyici ya da bozucu etkilerini dikkate alan sürekli bir geri bildirim mekanizması oluşturduğu, bu mekanizmanın ise mevcut verilerle desteklenen bütüncül bir kent yönetimini mümkün kıldığı ifade edilmektedir. Bu yaklaşımın, finansal ve yönetsel süreçlerin şeffaf biçimde değerlendirilmesine olanak sağladığı ve tarafların bilinçli tercihler yapabilmesini desteklediği vurgulanmaktadır (Ökmen ve Yılmaz, 2004).

Aalborg Şartı, sürdürülebilirliğe yönelik yerel çabaları desteklemek amacıyla yaklaşık 2000 yerel yönetimin katılımıyla bir kampanya başlatmıştır. Avrupa Sürdürülebilir Şehirler ve Kasabalar Kampanyası kapsamında; 1996 yılında Lizbon’da, 2000 yılında Hannover’de ve 2004 yılında Aalborg’da (Aalborg+10) olmak üzere üç Şehir ve Kasaba Konferansı düzenlenmiştir. Aalborg+10 toplantısında Aalborg Taahhütleri Belgesi kabul edilmiştir.

Türkiye’de Batman, Bingöl, Mardin, Siirt ve Hakkâri’deki yerel yönetimlerin yanı sıra Bursa ve Diyarbakır Büyükşehir Belediyeleri Aalborg Şartı’nı imzalamıştır. Çorum Valiliği ve Boğaziçi Birliği’nin geçici imzaları bulunmakla birlikte, bunun dışında Türkiye’den başka bir yerel yönetim Aalborg Taahhütleri’ne taraf olmamıştır. Buna karşılık İtalya’da 870, İspanya’da ise 1064 yerel yönetim Aalborg Şartı’nı imzalayarak sürece aktif katılım göstermiştir. On maddeden oluşan Aalborg Taahhütleri özellikle yerel düzeyde sürdürülebilirliğin

kurumsallaştırılmasına vurgu yapmaktadır. İkinci madde ve alt başlıklarında, sürdürülebilirlik hedefleri doğrultusunda yerel yönetimlerin yetki ve kapasite genişlemelerinin desteklenmesi öngörülmekte; bu yaklaşımın, bütünleşik yerel eylem planlarının geliştirilmesini zorunlu kıldığı belirtilmektedir. Bu süreçte şehirlerin, sürdürülebilir kalkınmaya ilişkin uluslararası ve bölgesel anlaşmaların ortaya koyduğu ilkeler doğrultusunda, yerel ağlar ve iş birlikleri aracılığıyla birbirleriyle etkileşim içinde olduğu gözlemlenmektedir. Avrupa, iklim değişikliği, enerji verimliliği ve geri dönüşüm gibi temel sürdürülebilirlik alanlarında oluşturulan ağ ve birliklerin yoğunlaştığı bir coğrafya olarak öne çıkmaktadır. Belediye Başkanları Sözleşmesi, İklim Ortaklığı, Enerji Kentleri, Dünya Birleşmiş Kentler ve Yerel Yönetimler Teşkilatı, Avrupa Kentleri Ağı, Avrupa Yeşil Başkent Ödülü, Sürdürülebilir Şehirler İklim Birliği ve C40 Liderlik Grubu bu yapılar arasında yer almaktadır. Türkiye’den Bursa, Gaziantep, İstanbul, İzmir, Konya ve Şanlıurfa EUROCITIES ağına tam üye olurken; Bakırköy, Beyoğlu, Nilüfer, Osmangazi, Pendik ve Şahinbey belediyeleri yardımcı üye statüsünde yer almıştır. Ayrıca Bornova, Seferihisar ve Gaziantep belediyeleri Energy Cities ağı ile iş birliği gerçekleştirmiştir.

Uluslararası yerel yönetim ağları arasında en geniş yapıya sahip olan ICLEI, 70 ülkede yaklaşık 1200 üyesiyle faaliyet göstermektedir. ICLEI’nin 1993 yılında başlattığı “İklim Koruma için Kentler Kampanyası”, yerel yönetimlerde sera gazı emisyonlarının azaltılmasını hedefleyen ilk uluslararası girişim olma özelliğini taşımaktadır. Bu süreç; ölçüm, hedef belirleme, planlama ve uygulama aşamalarını kapsayan çok boyutlu bir çalışma alanı sunmaktadır. 1992 Yeryüzü Zirvesi ile ivme kazanan Yerel Gündem 21 hareketi, sürdürülebilirlik anlayışının yerel düzeyde kurumsallaşması açısından önemli bir başlangıç noktası oluşturmuştur (Yıldırım, Öner ve Şerif, 2003).

ICLEI, yerel düzeyde sürdürülebilirlik uygulamalarının ilerlemesini izlemek amacıyla 1997 ve 2002 yıllarında iki değerlendirme gerçekleştirmiştir. İlk değerlendirme, YG21 girişiminin ilk beş yılını kapsamakta olup, bu dönemde 64 ülkede 1800 yerel yönetimin sürece dahil olduğu tespit edilmiştir. Faaliyetlerin yüzde 80’inden fazlasının 20 ülkede yoğunlaştığı ve katılımcıların büyük bölümünün yüksek gelirli ülkelerden oluştuğu belirlenmiştir (Rio+20 Konferansı, 2012). Araştırmalar, yerel girişimlerin uygulanmasında belediye birliklerinin eğitim ve teknik destek kapasitesinin belirleyici olduğunu ortaya koymuştur.

2002 yılında gerçekleştirilen ikinci değerlendirmede ise YG21 hareketinin 113 ülkede 6400 yerel yönetim tarafından sürdürüldüğü görülmüştür. Avrupa’daki YG21 projelerinde başarı oranı yaklaşık %80 olarak tespit edilirken, belediyelerin yalnızca %60’ının bütünleşik bir yönetim yapısı oluşturabildiği belirlenmiştir. ICLEI, 2012 yılında Rio+20 Zirvesi öncesinde bu değerlendirmeleri güncellemiş; bazı ülkelerin YG21 kavramını terk ederek farklı terminolojiler ve

öncelikler benimsediği sonucuna ulaşmıştır. Değerlendirme sürecinde en önemli sorun, yerel uygulamalara ilişkin güvenilir ve düzenli verilerin tutulmaması olarak öne çıkmıştır (Sipahi, 2010). İzleme süreçlerinin gönüllülüğe dayanması, üzerinde uzlaşmış standartların bulunmaması ve kurumsal kapasite eksiklikleri bu sorunun temel nedenleri arasında yer almaktadır.

Sonuç olarak, sürdürülebilirlik girişimlerinin çoğu yerel düzeyde kısa vadeli ve sektörel projelerle sınırlı kalmakta; Avrupa ve Kuzey Amerika'daki sınırlı sayıdaki başarılı örnek dışında, birçok yerel yönetimde sürdürülebilirlik ve iklim politikalarının süreklilik arz etmediği görülmektedir. Bunun temel nedenleri arasında, küresel politikaların yerel düzeyde uygulanmasında yaşanan uyum sorunları ve yeterli ulusal–uluslararası destek mekanizmalarının eksikliği yer almaktadır (Turgut, 1996). Ayrıca, yerel yönetimlerin konut gelişimi ve ekonomik büyümeye öncelik veren politikalarının, uzun vadeli çevresel hedeflerin gerisinde kalmasına yol açtığı değerlendirilmektedir.

1.3.2. Yerel Yönetimler Bağlamında Türkiye’de Yürütülen Sürdürülebilirlik Çalışmaları

Daha önce de belirtildiği üzere, 1990’lı yılların ortalarından itibaren ivme kazanan Yerel Gündem 21 (YG21) hareketi, 2000’li yıllara kadar farklı adlandırmalar ve uygulama modelleri çerçevesinde varlığını sürdürmüştür. Türkiye’de yürütülen Yerel Gündem 21 Programı’nın üçüncü aşaması, birbirini tamamlayan ve etkileşim halinde olan çok sayıda projeden oluşmaktadır. 2002 yılında gerçekleştirilen Birleşmiş Milletler Johannesburg Zirvesi sırasında Türkiye’nin YG21 uygulamaları “iyi uygulama örneği” olarak vurgulanmış; program 2004 yılına kadar 59 ilde hayata geçirilmiştir.

2004–2006 döneminde “Türkiye’de Yerel Gündem 21 Yönetişim Ağı Aracılığıyla Binyıl Kalkınma Hedefleri ve Johannesburg Uygulama Planı’nın Yerelleştirilmesi” başlığı altında sürdürülen çalışmalar, 2006–2010 yılları arasında “Binyıl Kalkınma Hedeflerinin Yerelleştirilmesi Projesi” kapsamında devam ettirilmiştir. Bu sürece paralel olarak, 2005 yılında yürürlüğe giren 5393 sayılı Belediye Kanunu ile kent konseylerinin kurulmasının yasal bir zorunluluk haline getirilmesi, YG21 yaklaşımının kurumsal bir zemine taşınması açısından önemli ve olumlu bir gelişme olarak değerlendirilmektedir. Söz konusu düzenleme, yerel yönetim anlayışında katılım ilkesine özel bir vurgu yapmaktadır.

Belediye Kanunu’nun 76. maddesi kent konseylerini tanımlamakta ve bu yapılara dört temel işlev yüklemektedir (Ertan, 2008): kentte yaşayanların haklarının ve kentin hukuki statüsünün korunması, yaşam kalitesi ve yaşanabilirliğin artırılması; mahalle düzeyinde sosyal dayanışma ve iş birliğinin teşvik edilmesi; sürdürülebilir kalkınma ve büyüme konusunda

toplumsal farkındalığın artırılması ve gerekli önlemlerin alınması; yerel düzeyde katılım, hesap verebilirlik ve yönetim ilkelerinin hayata geçirilmesi (Biyan ve Gök, 2014).

Bununla birlikte, uygulamanın üzerinden geçen yaklaşık sekiz yıllık sürede, pek çok il ve ilçede kent konseylerinin YG21'nin temel ilke ve yöntemleriyle tam uyum içinde çalışmadığı görülmüştür. Bu durum, kent konseylerinin işleyişi bakımından iki farklı yapı tipinin ortaya çıktığını göstermektedir. İlk grupta yer alan konseyler, 1990'lı yıllarda YG21 Programı kapsamında faaliyet gösteren ve yasal bir zorunluluk olmaksızın, öğrenme ve örgütlenme süreçleri yoluyla şekillenen girişimlerin devamı niteliğindedir. İkinci gruptaki konseyler ise, yasal düzenlemeler sonrasında, 2000'li yıllarda daha çok idari zorunluluk temelinde oluşturulan yapılardan oluşmaktadır.

Birinci gruptaki YG21 uygulamaları ve kent konseyleri, başlangıçta şehir yönetimi politikaları üzerinde etkili olmakla birlikte, zaman içerisinde bu etkinliklerini büyük ölçüde yitirmiştir. İkinci gruptaki yapılar ise daha çok yerel yönetimlerin kurumsal gücüyle uyumlu olup, yerel siyasal yapıların özelliklerini yansıtan bir işleyiş sergilemektedir. Kent bilincinin görece yüksek olduğu yerlerde, kent konseylerinin belediye politikalarına eleştirel yaklaşabilmesi, bazı durumlarda belediyelerin konsey yönetimlerine doğrudan veya dolaylı müdahalesine yol açmıştır. Çevresel faaliyetler belediye teşkilatları içerisinde yer alsa da, çoğu zaman farklı birimlerin denetimi altında parçalı bir biçimde yürütülmekte ve bütüncül bir politika çerçevesine oturtulamamaktadır.

2008 yılında yayımlanan OECD Türkiye Çevresel Performans İnceleme Raporu'na göre, Türkiye'de yerel düzeyde çevresel karar alma süreçleri, ekonomik büyüme ve kalkınma önceliklerinin gerisinde kalmaktadır. Ülke, özellikle büyük kentlerde yoğunlaşan yoksulluk ve çevresel sorunlarla eş zamanlı olarak mücadele etmek durumundadır (Dağdemir, 2015). Her ne kadar ekonomik açıdan dezavantajlı bölgeler çeşitli bölgesel kalkınma programlarıyla desteklenmiş olsa da, bu programların çevresel boyutu ve sürdürülebilir kalkınma perspektifi çoğu zaman sınırlı kalmıştır.

Türkiye'nin bu alandaki en kapsamlı politika belgesi olan Ulusal Çevre Eylem Planı (UÇEP), ekolojik, sosyal ve ekonomik boyutları birlikte ele alan bütüncül bir yaklaşım sunmaktadır. Bu yaklaşım, yerel düzeyde eylem planlarının gerekliliğini açık biçimde ortaya koymaktadır. Yerel yönetimler tarafından hazırlanan Yerel Çevre Eylem Planları (YEÇEP), sürdürülebilirliğin tüm boyutlarını kapsamakta her zaman yeterli olmasa da, çevre yönetimi ve sürdürülebilirlik sürecinin yerel ölçekte devamlılığını sağlamaya yönelik önemli araçlar olarak değerlendirilmektedir.

YEÇEP yaklaşımı; bölgesel veya kentsel ölçekte çevresel sorunların tespiti, çözüm alternatiflerinin belirlenmesi, mali analizlerin yapılması ve yatırım süreçlerinin geliştirilmesini içeren kapsamlı bir planlama anlayışına dayanmaktadır. Bu uygulama, 1993 yılından itibaren Orta ve Doğu Avrupa ülkelerinde yaygınlaşmış; Türkiye’de ise 2005 yılından sonra sınırlı ölçekte uygulanmaya başlanmıştır. Türkiye’de yerel düzeyde sürdürülebilir kalkınma politikalarının beklenen düzeye ulaşamamasının başlıca nedenleri arasında; çevre ve sürdürülebilirlik verilerinin karar alma süreçlerinde yeterince kamuoyuna sunulmaması, veri erişimi ve bilgi sistemlerindeki yetersizlikler, stratejik planlama kültürünün yeterince yerleşmemiş olması ve bu alanda kurumsal kapasite ile mali kaynak eksiklikleri yer almaktadır. Ayrıca YEÇEP uygulamalarının zorunlu bir yasal çerçeveye dayanmaması ve daha çok yeni kamu yönetimi reformları kapsamında yerel yönetimlere devredilen görevler üzerinden şekillenmesi, uygulamanın etkinliğini sınırlamaktadır (Kıvılcım, 2014).

Yerel Yönetim Reformu ile birlikte, çevre yönetimine ilişkin sorumluluk ve yetkileri artan yerel yönetimlerin, Avrupa Birliği müktesebatından kaynaklanan normları uygulayabilecek kurumsal ve yönetsel kapasiteye kısmen sahip oldukları görülmektedir. Bu bölümde, yaklaşık otuz yıldır artan kaynak tüketiminin yol açtığı sorunlar karşısında, bireysel yaşam biçimleri ile kalkınma hedefleri arasındaki denge arayışları ele alınmıştır. Ayrıca, küresel ölçekte sürdürülebilir kalkınma stratejisinin hedefleri ve ilkeleri doğrultusunda şekillenen uluslararası sözleşmeler ile bu çerçevenin ulusal ve yerel düzeydeki yansımalarına değinilmiştir. Son olarak, Türkiye’nin sürdürülebilir kalkınma amacıyla gerçekleştirdiği ulusal ve yerel düzenlemelere ilişkin genel bir değerlendirme sunulmuştur (Yıldırım ve Budak, 2010).

1.4. Sürdürülebilir Kalkınma Uygulamalarının Denetlenmesi ve Takip Edilmesi

Uygulamaların izlenebilmesi, gelişmelerin değerlendirilebilmesi ve elde edilen sonuçların toplumla şeffaf biçimde paylaşılabilmesi için sürdürülebilir kalkınmaya ilişkin tüm verilerin düzenli olarak üretilmesi, güvenilir, karşılaştırılabilir ve anlaşılır bir biçimde kullanılabilir hale getirilmesi gerekmektedir. Bu doğrultuda, pek çok ülke ve uluslararası kuruluş, sürdürülebilir kalkınmanın oluşturulması ve uygulanmasına yönelik çeşitli girişimlerde bulunmuştur. İlk olarak uluslararası ölçekte gelişmeye başlayan gösterge belirleme çalışmaları, zamanla ulusal ve yerel düzeydeki uygulamalarla desteklenmiştir. Bu bölümde, sürdürülebilirliğin devamlılığını sağlamaya yönelik koşullar, izleme ve raporlama araçları, göstergeler ile bu araçların uygulanabilirliği çerçevesinde dünyadan ve Türkiye’den örnekler ele alınmaktadır.

Sürdürülebilirliği yasal düzeyde, ulusal ve yerel ölçeklerde bütüncül bir yapı içerisinde ele almak oldukça güçtür. Bu nedenle sürdürülebilirliğin izlenmesi, çoğu zaman yönetsel kapasite, mali olanaklar ve mevcut kurumsal kurallar çerçevesinde şekillenen bir yönetim aracı haline

gelmektedir (Toprak, 2006). Sürdürülebilirliğin dinamik ve sürekli değişen bir kavram olması, izleme ve değerlendirme süreçlerini de doğası gereği karmaşıktır. Toplumlar ve çevresel sistemler; teknolojik gelişmeler, ekonomik dalgalanmalar, kültürel değerler ve toplumsal beklentilerdeki değişimler doğrultusunda sürekli olarak yeniden şekillenmektedir. Bu bağlamda sürdürülebilir bir toplum, söz konusu dönüşümlere uyum sağlayabilen, esnek ve sürekli gelişim gösteren bir yapı olarak ortaya çıkmaktadır.

Sürdürülebilir kalkınmanın kapsamı, hem ulusal hem de uluslararası düzeyde benimsenen politikaların uygulanabilirliği ile bu politikaların mali boyutlarıyla uyumlu izleme yöntemlerinin geliştirilmesine bağlıdır. Bununla birlikte, ülkelerin sürdürülebilir kalkınmaya ilişkin farklı önceliklere ve yaklaşımlara sahip olmaları, izleme ve karşılaştırma süreçlerini daha da karmaşık hale getirmektedir. Tüm bu zorluklara rağmen, sürdürülebilir kalkınmanın ekonomik, sosyal ve çevresel boyutlarının düzenli ve sistematik bir biçimde izlenebilmesi, güvenilir veri üretim kapasitesinin oluşturulmasını zorunlu kılmaktadır. Bu çerçevede, belirli aralıklarla –örneğin yıllık değerlendirme dönemleriyle– yapılan izleme ve kontrol süreçleri, gelişmelerin sağlıklı bir biçimde takip edilebilmesi açısından büyük önem taşımaktadır.

1.4.1. Sürdürülebilir Kalkınma İçin Kullanılan Performans Göstergeleri ve Endeksler

Verilerden türetilen göstergeler, toplumsal dönüşümlerin analiz edilmesinde kullanılan en temel araçlar arasında yer almaktadır. Bu göstergeler, öncelikle sürdürülebilir kalkınma düzeyinin ve uygulanan politikaların değerlendirilmesine imkân tanımakta; aynı zamanda politika geliştirme süreçleri için önemli ve yol gösterici bilgiler sunmaktadır (Birleşmiş Milletler İnsani Çevre Konferansı, 1972). Göstergeler, sürdürülebilir kalkınmanın çok boyutlu yapısı içerisinde karar alma süreçlerini destekleyen, eylemleri yönlendiren ve ham verileri yönetilebilir bilgiye dönüştüren analitik araçlar olarak işlev görmektedir. Bunun yanı sıra, farklı veri setlerinin dijital ortamda sunulması, karmaşık istatistiksel yapıların yorumlanması ve daha geniş bir bakış açısı sağlanması, göstergeler aracılığıyla daha etkin ve verimli bir biçimde gerçekleştirilebilmektedir.

Göstergeler yalnızca mevcut istatistiksel verilere dayalı sabit yapılar değildir; zaman içerisinde tanımlarının gözden geçirilmesi ve güncellenmesi mümkündür. Bu yönüyle göstergeler, sosyal ve ekonomik sorunların erken aşamada tespit edilmesine olanak tanıyan bir “erken uyarı mekanizması” işlevi de görmektedir. Aynı zamanda toplumsal değerleri, eğilimleri ve öncelikleri görünür kılan araçlar olarak değerlendirilmektedir. İki veya daha fazla göstergenin bir araya getirilmesiyle oluşturulan endeksler ise, özellikle ulusal ve bölgesel düzeyde karşılaştırmalı analizlerde yaygın biçimde kullanılmaktadır. Ancak endekslerin toplulaştırıcı yapısı, göstergeler arasındaki bileşen ilişkilerinin karmaşılaşmasına yol açabilmektedir (Bansal, 2004). Bu nedenle

sürdürülebilir kalkınma endeksleri, çoğu zaman belirli bir coğrafi alan veya politika alanına özgü unsurları öne çıkaracak şekilde tercih edilmektedir.

Göstergeler, belirlenen politika hedefleri ve stratejik öncelikler doğrultusunda şekillenmektedir. Uluslararası, ulusal ve yerel düzeyde tanımlanan hedefler ile doğrudan ilişkilendirilmeyen göstergeler, analitik bir anlam taşımamakta ve politika süreçlerine katkı sunamamaktadır. Bu çerçevede, göstergelere ve endekslere dayalı analizler, karar alma süreçlerinde referans noktası oluşturmakta ve hedef belirleme aşamasında temel bir araç olarak kullanılmaktadır.

Gösterge sistemleri genellikle belirli bir metodolojik çerçeveye oturtulmakta ve proje döngüsüne paralel olarak yapılandırılmaktadır. Bu kapsamda girdi göstergeleri, projeye tahsis edilen kaynakları; çıktı göstergeleri, üretilen mal ve hizmetleri; sonuç göstergeleri, kısa ve orta vadeli etkileri; etki göstergeleri ise uzun vadede ortaya çıkan kalıcı değişimleri ölçmeyi amaçlamaktadır (Gazibey, Keser ve Gökmen, 2014). Bu yaklaşım, OECD tarafından geliştirilen Baskı–Durum–Tepki (PSR) çerçevesi ile ulusal, bölgesel ve küresel analizlerde yaygın biçimde kullanılmış, daha sonra Sürücüler–Baskılar–Durum–Etki–Tepki (DPSIR) modeline dönüştürülmüştür. DPSIR modeli, çevresel ve sosyo-ekonomik süreçlerin neden–sonuç ilişkileri içerisinde daha sistematik biçimde anlaşılmasını sağlamaktadır. Örneğin, karbondioksit emisyonları bir baskı unsuru, atmosferdeki karbon yoğunluğu bir durum göstergesi, küresel ısınma bir etki ve karbon vergisi gibi düzenlemeler ise bir tepki olarak değerlendirilebilmektedir (Karabıçak ve Özdemir, 2015, s. 44-49). Bu tür modeller, karmaşık sistemlerin dinamik yapıları içerisinde nasıl işlediğini ve farklı süreçlerin birbirini nasıl etkilediğini ortaya koyma açısından önemli bir analitik çerçeve sunmaktadır.

Birleşmiş Milletler Sürdürülebilir Kalkınma Komisyonu’nun (BMSKK) belirlediği bilgi temaları da, sürdürülebilirliğin temel bileşenlerini tanımlamak amacıyla kullanılmaktadır. Proje düzeyinde güvenilir veri üretimini mümkün kılan bu yaklaşım, aynı zamanda bölgesel ve ulusal ölçekte geniş veri tabanlarının oluşturulmasına katkı sağlamaktadır. UNEP tarafından 2000 yılında yayımlanan *Çevreye Bakış Raporu*, sürdürülebilir kalkınma uygulamalarında karşılaşılan sınırlılıkları kurumsal ve teknik kısıtlar çerçevesinde ele almakta; buna ek olarak politik engellerin de önemli bir rol oynadığını vurgulamaktadır. Çevresel konuların, birçok ülkede yönetsel öncelikler arasında alt sıralarda yer almasının temel nedenlerinden biri, karar vericilerin kısa vadeli görev süreleri ve dar zaman ufuklarıyla hareket etmeleridir. Uzun vadede sonuç veren sürdürülebilir kalkınma yatırımları, bu nedenle çoğu zaman yeterli ilgi görmemekte ya da uygulama aşamasına geçememektedir (Mastercard Worldwide ve Boğaziçi Üniversitesi, 2011).

Göstergelerin etkinliği, yalnızca teknik yeterliliklerine değil, aynı zamanda meşruiyetlerine ve kullanıcı ihtiyaçlarına ne ölçüde karşılık verdiklerine de bağlıdır. Programların uygulanabilirliği arttıkça, politika yapıcılar, kamu kurumları ve sivil toplum kuruluşları, gösterge üretimi sürecine daha fazla dâhil olmakta ve resmi veri akışının sürekliliği sağlanabilmektedir (Taşdoğan, Mollavelioğlu ve Mıhçı, 2014). Bu bağlamda, gösterge geliştirme süreçleri, çoğu zaman ortaya çıkan göstergelerin kendisi kadar değerli olmakta; farklı aktörler arasında ortak bir sorun algısı ve uzlaşma zemini oluşturulmasına katkı sunmaktadır.

Son olarak, göstergelerin kaçınılmaz olarak onları geliştiren aktörlerin bakış açılarını ve önceliklerini yansıttığı göz önünde bulundurulmalıdır. Bu durum, gösterge setlerinin kapsam ve amaç bakımından farklılaşmasına yol açmaktadır. Örneğin, BMSKK göstergeleri ulusal hükümetleri hedef alırken; Boston Göstergeleri Projesi, kentin yerel önceliklerini ve beklentilerini temel almaktadır. Küresel Raporlama Girişimi (Global Reporting Initiative – GRI) ise, kuruluşların ekonomik, çevresel, sosyal ve yönetim performanslarını ölçmeyi amaçlayan çok paydaşlı bir raporlama çerçevesi sunmakta; bu süreçte şirketler, kamu kurumları ve sivil toplum kuruluşları aktif rol üstlenmektedir (Tutulmaz, 2012).

1.4.1.1. Kalkınma Endekslerinin İyileştirilmesi İçin Yapılan Yenilikçi Girişimler

1992 yılında Rio Dünya Zirvesi'nde kabul edilen Gündem 21'de vurgulanmak üzere, makroekonomik büyüme faaliyetleri ölçülürken Gayri Safi Yurtiçi Hasıla (GSYH) ile ilgili sürdürülebilir kalkınmanın değerlendirilmesi konusunda süregelen değerlendirmeler bulunmaktadır. 1930'da tasarlanan gösterge, dünya genelindeki politika uygulamalarının sıklıkla başvurulduğu, popüler bir karşılaştırma ölçümlemesinin önemli belirleyicisi olmuştur. GSYİH, bir ulusun sınırlarının içindeki tüm ekonomik faaliyetlerin yarattığı toplam katma değeri ifade etmektedir. Zaman zaman GSYH'nin sosyal kalkınma ve ilerlemenin genel bir gösterimi şeklinde ticari olarak da gözlemlenmektedir (Erkan, 1989). Ancak, hem öz yapısı hem de amacı açısından, özellikle odak noktaları ve toplumsal sürdürülebilirlik konularını ölçmemesi, göz önünde bulundurulması, bu konularda politikanın uygulanması için GSYİH'ye güvenmek hatalı bir yaklaşım olacaktır.

GSYİH'nin eksikliklerini gidermek amacıyla birçok girişim başlatılmıştır. UNDP tarafından ayrı insani kalkınma endeksi (HDI), GSYİH ile sağlık ve eğitim ölçümlerinin bağlantısı üzerinden ortaya çıkmıştır. Gösterge, GSYİH'in kullandığı kişisel tüketim hakkını paylaşmaktadır, ancak programlamalarda gelir eşitsizliği, suç oranları, saldırganlık, hasar durumları ve boş zamanların bozulması gibi olumsuz dışsallıklar dikkate alınmazken alan eksiltmeler sırasında; genel altyapı, gönüllüler, bedelsiz işler ve evdeki işler gibi olumlu dışsallıklar da göz önüne alarak eklemeler yapmaktadır (Keleş, 1976). Gayri Safi Yurtiçi Hasıla (GSYİH) şu anda insan refahının

genel tablosunun yalnızca bir kısmını temsil etmektedir. 2008 yılında Fransa Cumhurbaşkanı Sarkozy, GSYİH'nin sınırlılıklarını incelemek üzere üst düzey bir komisyon kurmuştur. UNDP, OECD ve çeşitli üniversitelerden oluşan 22 kişilik bir ekip raporunda, “Ekonomik genişlemelerden, insanların yaşam alanlarındaki ölçümlere geçiş için tam zamanıdır; Bu değerlendirme sürdürülebilirlik sağlanırken yapılmalıdır” şeklinde bir açıklama yapmıştır. Stiglitz Komisyonu, ekonomik üretimi ölçmekten yaşam kalitesini değerlendirmeye geçişi kolaylaştıracak bir endeks geliştirmek için çalışmalarını sürdürmektedir.

Tablo 1.

İnsanların Refahını Şekillendiren Temel Boyutlar

-
1. Maddi yaşam standartları (gelir, tüketim ve varlık) Sağlık
 2. Eğitim
 3. Çalışma hayatı dâhil kişisel etkinlikler Politik ifade ve yönetim
 4. Sosyal bağlantılar ve ilişkiler
 5. Çevre (şimdi ve gelecekteki şartlar) Güvensizlik (ekonomik ve fiziksel)
-

Kaynak: Stiglitz vd, 2009, s.12.

Gayri Safi Yurtiçi Hasıla'nın sürdürülebilir gelişmeyi geliştirmedeki süresi nedeniyle ortaya çıkan diğer bir gösterge, Butan Krallığı tarafından uygulanan Gayri Safi Milli Mutluluk (GSMM)'dir. GSMM, dört temel değerden oluşur: İyi Yönetim, Sürdürülebilir Sosyoekonomik Gelişme, Kültürel Mirasın Korunması ve Çevre Koruma bu temel ilkeler arasında yer alıyor. Bu değerler, 9 temel gösterge ve 72 alt gösterge aracılığıyla takip edilmektedir (Şenesen, 1989). Temel göstergeler arasında yaşam kalitesi, sağlık, eğitim, kültür, ekolojik çeşitlilik, toplumun dinamizmi, zaman yönetimi, iyi yönetim ve ruhsal iyi olma hali bulunmaktadır.

1.4.1.2. Birleşmiş Milletlerin Gösterge Tanımlama ve Geliştirme Süreçleri

Rio Bildirgesi, sürdürülebilir kalkınmanın değişiminin gerçekleştiği için bir çağrı yapmıştır. Bu bölümde ayrıca sürdürülebilir kalkınma yöntemlerinin belirtileceği ülkelere, uluslararası kuruluşlara ve sivil toplumlar için izlenecek yollar belirlenmiştir. Birleşmiş Milletler, Gündem 21'in sürdürülebilir kalkınma rejiminin gelişimini desteklemeye hızlı yanıt vermiş ve buna yönelik 1993 yılında BM Sürdürülebilir Kalkınma Komisyonu'nu (BMSKK) oluşturmuştur. Bu komite, hükümetler ve sivil toplumların temsilcilerinden oluşur. Ayrıca 2002 yılında BM Dünya Sürdürülebilir Kalkınma Zirvesi'nin ardından güncellenerek tekrar yayımlanmıştır. Güncellenmiş göstergeler seti, 2001'de kaydedilen ana ve alt temalar çerçevesinde düzenlenmiş ve toplamda 14 ana tema ile 38 alt temayı kapsamaktadır.

BMSKK'nın göstergeleri, temelleri Gündem 21'e dayandığı için, doğrudan ya da dolaylı olarak bu belgelerle ilişkilidir. Böylece, ülkelerin ulusal göstergelerini geliştirirken BMSKK'yi temel alması durumunda, Gündem 21'in sağladığı taahhütleri ulusal düzeyde gerçekleştirme şansları olur. BM Genel Sekreterliği tarafından sunulan Bin Yıl Kalkınma Hedefleri, 2005 Dünya Zirvesi'nde verilen taahhütler doğrultusunda 2007 yılında 8 hedefte 58 gösterge belirtilmiştir. Bu hedefler, uluslararası ölçekte belirlenen standartlara uygun olarak ilerlemenin dünya genelinde izlenmesini sağlamak için oluşturulmuştur.

1.4.1.3. OECD'nin Geliştirdiği Performans Ölçütleri

Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü (OECD), 1970'li yıllardan itibaren bilgiler üzerinde yoğunlaşmaya başlamış ve 1989'dan bu yana çevre göstergelerinin gelişme sürecini de incelemektedir (Topçu ve Oralhan, 2017). OECD, daha önce belirtildiği üzere, göstergelerini Grup-Baskı-Durum-Tepki çerçevesini temel alarak kategorize etmiştir. Hedefleri arasında, gelişmenin büyümeye yönelik üçüncü hedef, çevre politikalarının ulusal ve uluslararası, halkın ve karar vericilerin yardımlarını ve ihtiyaçlarının aktarılmasını vurgular. Halkı bilgilendirmek ve politikalarına teşvik etmek için Kilit Çevre Göstergeler, ana bilgisayarın belirli sayıda seçtiğini içeren bir gruptur (Berta ve Currais, 2003). OECD, 2001 yılında çevre bakanlarıyla birlikte üye ülkelerle büyümeyi ele alarak, 2008 yılında daha ayrıntılı bir rapor hazırlamış ve bu durumu bir araç olarak geliştirmiştir.

Tablo 2.

OECD Kilit Çevre Göstergeleri

	Mevcut Göstergeler	Orta Vadeli Göstergeler
HAVA KİRLİLİĞİ		
İklim değişikliği	1. CO ₂ salım yoğunluğu, Sera Gazı salım endeksi	Sera Gazı salım endeksi
Ozon tabakası	2. Ozon incelten maddeler (OİM) tüketimi endeksi	Aynı, ek olarak tek bir OİM tüketim endeksinde toplama
Hava kalitesi	3. SO _x ve NO _x salım yoğunluğu	Hava kirliliğine maruz kalan nüfus
Atık üretimi	4. Belediye atık üretim yoğunluğu	Toplam atık yoğunluğu, malzeme akış muhasebesinden çıkan göstergeler
Su kalitesi	5. Atık su arıtma bağlantı oranı	Su kütlelerinde kirlilik yükü
DOĞAL KAYNAKLAR		
Su kaynakları	6. Su kaynaklarının kullanım yoğunluğu	Aynı, ek olarak ulusal alt dağılım
Orman kaynakları	7. Orman kaynaklarının kullanım yoğunluğu	Aynı
Balık kaynakları	8. Balık kaynaklarının kullanım yoğunluğu	Aynı, ek olarak mevcut kaynaklarla ilişkilendirme
Enerji kaynakları	9. Enerji kullanım yoğunluğu	Enerji etkinliği endeksi
Biyolojik çeşitlilik	10. Tehlike altındaki türler	Türler ve alanlar veya ekosistem çeşitliliği. Kilit ekosistem alanları

Kaynak: OECD, 2008, s.8.

OECD, 2011'de yayımladığı raporda sekiz farklı gelişim modeline odaklanmıştır (Altıntaş, 2021). Bu alanlardan biri “Sürdürülebilir Kalkınmanın Ölçümü ve İstatistikleri” olarak adlandırılmıştır. OECD, Yeşil Büyüme Göstergeleri'nin yaygınlaşması için bir çalışma grubu ve bu grup içerisinde iş birliğini gerçekleştirmeyi hedeflemektedir. Bu iş birliği,

1. Üretim ve tüketim verimliliği,
2. Ekonominin doğal kaynak yapısı gibi konuları ele almak,
3. Yaşam düzeyinin boyutu,
4. Politikalar ve ekonomik büyümenin göstergesidir.

1.4.1.4. Avrupa Birliği'nin Geliştirdiği Sürdürülebilir Kalkınma Göstergeleri

Daha önce ifade edildiği gibi, Avrupa Birliği Sürdürülebilir Kalkınma Stratejisi'nin düzenli bir şekilde sürekli olarak göz önünde bulundurulması, 2005 yılında Avrupa Komisyonu tarafından başlatılmıştır (Aytekin ve Gündoğdu, 2021). Bu belge, Komisyonun raporlarını Eurostat aracılığıyla sürdürülebilir kalkınma rejimi (SKG) kullanarak, AB SKS'ni her iki yılda yayımlanan bir rapor ile incelenerek takip etmektedir. Eurostat'ın SKG'leri geliştirilebilir tema çerçeveleri içinde düzenlenmiştir.

Tablo 3.

Eurostat, Sürdürülebilir Kalkınma Göstergeleri

-
1. Sosyoekonomik kalkınma
 2. Sürdürülebilir Tüketim ve Üretim
 3. Sosyal Kapsama
 4. Demografik Değişim
 5. Halk Sağlığı
-

Kaynak: European Commission, 2013.

2012 yılı itibarıyla 12 haftalık tema çerçevesinde 200'den fazla büyüme gösterge seti oluşturulmuş olup, AÇA'nın tasarladığı göstergeler, DPSIR modeline dayanmaktadır. Model, üretim tarzlarındaki bozulmayı ele alırken, baskı değişimi, fiziksel ve biyolojik değişimin hava ve suya salınmasını, büyüme ve üreme kullanımındaki değişimleri inceler. Durum değişimi, fiziksel ve biyolojik durumların analizini yaparken, Etki değişimi, çevremizde, ekosistemlerimizde, ekonomide ve insan sağlığı ile refahında ortaya çıkan değişimleri ve açıklığı ele alır (Brodny ve Tutak, 2023).

1.4.1.5. Diğer Küresel Örgütlerin Geliştirdiği Kalkınma Göstergeleri

Yukarıda belirtilen BM, OECD ve AB'nin raporları yalnızca olanı veya olması gerekeni vurgulamakla kalmayıp, aynı zamanda 1997'den beri yayınlanan Dünya Bankası Dünya Kalkınma Göstergesi Raporlarının önemli etkisini de vurgulamaktadır. ESI, çevrenin

sürdürülebilirliğine ilişkin dijital verilerin eksik olduğu Bin Yıl Kalkınma Hedefleri'ni (BYKH) desteklemek amacıyla oluşturulmuş ve bölümler arasında sistematik bir karşılaştırma yapma imkanı sağlamıştır. Ülkelerin çevreyle ilgili politikalarına karar vermede yön vermekte ve çevresel sürdürülebilirliğini politikaya entegre etmelerine yardımcı olmaktadır. 2006 yılında Yale ve Columbia üniversitelerindeki araştırma grubu Çevre Performansı Endeksi'ni (Savaş, 2012, s:132-148) (EPI) geliştirmiş olup, bu endeks, enerji yatırımlarını teşvik etmeyi amaçlayan daha basit 5 politika göstergesini kapsamaktadır. EPI'nin analizi, iki ana odak noktası ile şekillenmektedir.

1) İnsan sağlığına yönelik olumsuz etkileri azaltmayı hedefler.

2) Ekosistemlerin sürekliliğini arttırmak ve sağlıklı doğal kaynak yönetimini ve sürdürülebilirliğini teşvik etmek.

Ekolojik Ayak İzi, ekonomik büyümenin ana faaliyetlerini özetleyen bir ölçüm sunmakta ve sürdürülebilir kalkınmanın sosyal yönünü kapsama amacı gütmemektedir (Tıraş, 2014, s:57-73). Ekolojik Ayak İzi ile biyolojik kapasite değerleri kontrol edilerek minimum sürdürülebilirlik standartları belirlenmiştir. Buna göre toplam Ekolojik Ayak İzi, toplam biyolojik kapasiteden az olmalıdır. Küresel Ayak İzi Ağı, Küresel Ayak İzi Ağı, 150'den fazla ülkenin biyolojik kapasite kapasitesini analiz ederek ve ulusal ayak izi programlamalarını yayımlanmaktadır. 2007 yılı itibarıyla insanların günlük yaşamlarını sürdürebilmeleri için ihtiyaçların kaynak miktarı 1,5 gezegene denk gelmektedir. Bu durum, insanların sadece bir yılda tükettikleri doğal ortamda geri kazanılması ve atmosferdeki saldıkları karbonhidratların emilmesi için 1,5 yıla ait ihtiyaç olduğu anlamına gelmektedir. Küresel olarak, insanların ortalama Ekolojik Ayak İzi %50 oranında bir yaygın nedeni oluşturmasıyla birlikte, farklılık göstermektedir (Yale University, 2016). Gelişmiş ve zengin olacak kişi başına düşen ekolojik ayak izi, bu çeşitlilik nedeniyle yüksek tüketim düzeyi nedeniyle daha etkili bir şekilde gelişmektedir. Ekolojik Ayak İzi dünya ortalamasının dengeli olmasına rağmen, Türkiye'deki kişi başına düşen biyolojik kapasite 1,3 kha olup, bu değerin dünyada kayıtlı olan 1,8 kha'nın gerisindedir. Bu durum, ulusal ekolojik açığımızın küresel açıktan çok daha fazla olduğunu göstermektedir. Bu nedenle Türkiye'deki yerel doğal ekolojik özellikler, küresel normlardan daha yüksek bir düzeyde bulunmaktadır.

Ekolojik Ayak İzi, dünya genelinde bireyin maruz kaldığı biyolojik kapasitenin yüzde ellisine kadar kullanılabilir. Bu durum, hem uluslararası düzeyde hem de Türkiye'de sürdürülebilir olmayan bir yaşam tarzının var olduğunu göstermektedir.

1.5. Yerel Ölçekte Sürdürülebilir Kalkınmanın Takibi

Verilerden türetilen göstergeler, toplumsal değişimlerin incelenmesinde kullanılan en temel araçlardan biridir. Bu göstergeler, sürdürülebilir kalkınmanın ve uygulanan politikaların değerlendirilmesine yönelik bir çerçeve sunmakta; politika geliştirme süreçleri için karar alıcılara önemli bilgiler sağlamaktadır (BM İnsani Çevre Konferansı, 1972). Göstergeler, sürdürülebilir kalkınmanın çok boyutlu yapısı içinde karar alma süreçlerini destekleyen, eylemleri yönlendiren ve ham verileri yönetilebilir bilgiye dönüştüren araçlar olarak işlev görmektedir. Ayrıca farklı kaynaklardan elde edilen verilerin dijital ortamda sunulması, karmaşık istatistiksel yapıların yorumlanması ve bütüncül analizlerin yapılması, göstergeler aracılığıyla daha etkin ve anlaşılır hâle gelmektedir.

Bununla birlikte göstergeler yalnızca mevcut istatistiklere dayalı yapılar değildir; değişen koşullara bağlı olarak tanımları gözden geçirilebilir ve güncellenebilir. Sosyal ve ekonomik sorunların erken aşamada tespit edilmesine olanak tanıyan göstergeler, aynı zamanda erken uyarı işlevi görmektedir. Birden fazla göstergenin bir araya getirilmesiyle oluşturulan endeksler ise ulusal ve bölgesel ölçekte karşılaştırmalı analizlerde kullanılmaktadır. Ancak endekslerin toplulaştırıcı yapısı, bileşenler arasındaki karmaşıklık artırabilmekte ve bu durum yorumlamayı güçleştirebilmektedir (Bansal, 2004). Bu nedenle sürdürülebilir kalkınma endeksleri çoğu zaman belirli bölgesel veya tematik odaklarla sınırlandırılmaktadır.

Göstergeler, belirlenen politika ve hedeflere bağlı olarak şekillenmektedir. Uluslararası, ulusal ve yerel düzeydeki politika hedefleriyle ilişkilendirilmediği sürece göstergelerin analitik ve uygulamaya dönük bir anlam ifade etmesi mümkün değildir. Bu çerçevede gösterge ve endekslere dayalı analizler, politika geliştirme, karar alma ve hedef belirleme süreçlerinin temel dayanaklarından biri hâline gelmektedir.

Gösterge sistemleri genellikle belirli bir mantıksal çerçeve içerisinde kurgulanmaktadır. Bu bağlamda girdi göstergeleri projeye tahsis edilen kaynakları, çıktı göstergeleri sunulan ürün ve hizmetleri, sonuç göstergeleri kısa vadeli etkileri, etki göstergeleri ise uzun vadeli ve kalıcı değişimleri ölçmektedir (Gazibey, Keser ve Gökmen, 2014). OECD tarafından geliştirilen Baskı-Durum-Tepki (PSR) çerçevesi ve bunun genişletilmiş hâli olan DPSIR modeli, ulusal, bölgesel ve küresel ölçekte çevresel ve sürdürülebilirlik analizlerinde yaygın olarak kullanılmaktadır. Bu model, belirli bir sorunun neden-sonuç ilişkileri içinde izlenmesine olanak tanımaktadır. Örneğin, karbondioksit salınımı bir baskı unsuru, atmosferdeki karbon yoğunluğu bir durum göstergesi, küresel

ısınama bir etki ve karbon vergisi ise bir tepki olarak değerlendirilmektedir (Karabıçak ve zdemir, 2015, s. 44–49).

Birleşmiş Milletler Sürdürülebilir Kalkınma Komisyonu’nun (BMSKK) belirlediği bilgi temaları, sürdürülebilirliğin temel alanlarını tanımlamak amacıyla kullanılmaktadır. Proje bazında güvenilir veri üretimi için toplanan verilerin kapsamlı veri tabanlarında depolanması önem taşımakta; bölgesel ve ulusal düzeyde bu veri setlerinin yüksek yedekleme kapasitesiyle saklanması gerekmektedir. UNEP tarafından 2000 yılında yayımlanan *evreye Bakış Raporu*, sürdürülebilir kalkınma sürecinde karşılaşılan sınırlılıkları kurumsal, teknik ve politik kısıtlar başlıkları altında ele almaktadır. Çevresel konuların birçok ülkede politika öncelikleri arasında alt sıralarda yer alması, kısa vadeli yönetim anlayışı ve sürdürülebilir kalkınma yatırımlarının uzun vadede sonuç vermesiyle ilişkilendirilmektedir (Mastercard Worldwide & Boğaziçi Üniversitesi, 2011).

Göstergelerin güvenilirliği kadar meşruiyeti de büyük önem taşımaktadır. Politika yapıcılar, yerel yönetimler ve sivil toplum kuruluşlarının gösterge geliştirme sürecine dâhil edilmesi, resmi veri üretiminin srekliiliğini desteklemektedir (Taşdoğan, Mollavelioğlu ve Mihçi, 2014). Bu süreç, yalnızca teknik bir çıktı üretmekle kalmayıp, paydaşlar arasında ortak bir anlayış geliştirilmesine de katkı sağlamaktadır. Bununla birlikte göstergeler, onları geliştiren aktörlerin değer yargılarını ve beklentilerini yansıtabilmektedir. Örneğin BMSKK göstergeleri ulusal hükümetlere odaklanırken, Boston Göstergeleri Projesi yerel öncelik ve beklentileri esas almaktadır. Küresel Raporlama Girişimi (GRI) ise kuruluşların ekonomik, çevresel, sosyal ve yönetişim performanslarını ölçmeye yönelik çok paydaşlı bir raporlama erevesi sunmaktadır (Tutulmaz, 2012).

1.6. Türkiye’deki Sürdürülebilir Kalkınma Uygulamalarının Takip Edilmesi

1.6.1. Türkiye’de Ulusal Düzeyde Sürdürülebilir Kalkınma Takip Süreçleri

Türkiye, taraf olduğu uluslararası sözleşmeler kapsamında çeşitli taahhütler üstlenmiş; bu doğrultuda politika belgeleri ve eylem planları hazırlamıştır. Ancak söz konusu politikaların uygulanabilirliği ve etkinliği konusunda önemli güçlüklerle karşılaşılmıştır (Hickman ve Banister, 2014b). Bu kapsamda, 1995 yılında Ulusal evre Stratejisi’nin tamamlanmasıyla birlikte sürdürülebilir kalkınmaya yönelik gösterge nerileri geliştirilmiş, korunma ve değerlendirme mekanizmaları oluşturulmaya çalışılmıştır. Ulusal evre Eylem Planı (UÇEP), planın uygulanmasına temel oluşturmak amacıyla beş ana politika hedefi belirlemiştir. Bunlar; kirliliğin azaltılması veya bu yöndeki çalışmaların desteklenmesi, temel altyapı ve hizmetlere erişimin kolaylaştırılması ile sağlık hizmetlerinin güçlendirilmesi, doğal

kaynakların sürdürülebilir kullanımı ve devamlılığının sağlanması, çevresel hizmetlerin sürdürülebilirliğinin desteklenmesi ve çevresel risklere maruz kalmanın en aza indirilmesi olarak sıralanmaktadır.

UÇEP kapsamında, çevresel sistemlerin ayrıntılı biçimde izlenebilmesi amacıyla her yıl düzenli olarak yayımlanacak “Çevrenin Durumu” raporunun hazırlanması öngörülmüştür. Ayrıca, kamuoyunun güncel ve geçmiş verilere erişimini kolaylaştıracak bir bilgi ağının oluşturulması ve bu kapsamda düzenli bilgilendirme toplantılarının yapılması önerilmiştir (Kaya ve Susan, 2020). Bununla birlikte, UÇEP’in Devlet Planlama Teşkilatı koordinasyonunda hazırlanmasının ardından uygulama sorumluluğunun bir protokol aracılığıyla Çevre Bakanlığı’na devredilmesi, planın güçlü bir yasal dayanak kazanamamasına neden olmuştur. Hükümetler tarafından yeterince sahiplenilmemesi ve izleme–değerlendirme mekanizmalarının açık biçimde tanımlanmamış olması, planın etkin bir şekilde uygulanmasını engellemiştir. Sürdürülebilir kalkınma yaklaşımı ise Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı (2001–2005) kapsamında politika belgelerine dâhil edilmiştir.

Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK), 2007 yılında Eurostat’ın standart gösterge setini esas alarak sürdürülebilir kalkınmaya yönelik veri üretim sürecini başlatmıştır. Eurostat’ın sürdürülebilir kalkınma çerçevesinde yer alan 128 göstergeden 54’ü için Türkiye’ye özgü veriler üretilmiştir (Saraç ve Alptekin, 2017). 2012 yılında yayımlanan TÜİK bülteni ile bu çalışma genişletilmiş ve Eurostat ana başlıkları altında toplam 131 göstergeye yer verilmiştir. Ayrıca OECD tarafından veri ve izleme temelli olarak hazırlanan Türkiye Çevresel Performans Raporları, 1999 ve 2008 yıllarında yayımlanmıştır.

Söz konusu raporlar, Türkiye’nin ekonomik büyüme ve toplumsal gelişim sürecinde sürdürülebilir kalkınma hedefleriyle uyumlu bir dönüşüm ihtiyacına dikkat çekmektedir. Raporda özellikle enerji, sanayi, tarım, ulaşım ve turizm sektörlerinin artan büyüme baskılarıyla karşı karşıya olduğu vurgulanmaktadır. Bu baskıların, hava kalitesi, su hizmetleri, su kaynaklarının yönetimi, atık yönetimi, toprak kullanımı, doğal alanların korunması ve deniz kirliliği gibi alanlarda çeşitli çevresel sorunlara yol açtığı belirtilmektedir (Sınmaz, 2013, s. 76–86). Ayrıca, emisyon ve kişi başına düşen atık miktarlarının OECD ortalamalarına yakın olmasına rağmen, birçok şehir ve sanayi bölgesinde çevresel altyapının yetersiz olduğu ve çevre politikalarının uygulamada zayıf kaldığı tespit edilmektedir.

1.6.2. Türkiye’de Yerel Düzeyde Sürdürülebilir Kalkınma Takip Süreçleri

Türkiye, yerel ölçekte sürdürülebilir kalkınma politikalarının uygulanmasına yönelik olarak çeşitli kurumsal ve yönetsel adımlar atmaya başlamıştır. Bu çerçevede 2005 yılında

yürürlüğe giren Yerel Yönetim Reformu, nüfusu 50.000'in üzerinde olan belediyeler için stratejik plan hazırlanmasını zorunlu kılmıştır. Söz konusu planların uygulanma düzeyi, yıllık performans programları aracılığıyla izlenmektedir. Ancak birçok şehir ve kasabada, yerel yönetimlerin sürdürülebilirliği planlama süreçlerine entegre edebilmek için yeterli uzman kadroya, düzenli veri altyapısına ve finansal kaynaklara sahip olmadığı görülmektedir. Bu nedenle veri toplama, sınıflandırma ve gün clamaya yönelik faaliyetler büyük ölçüde üniversiteler, kamu kurumları ve araştırma kuruluşları tarafından yürütülmektedir.

Türkiye İstatistik Kurumu (TÜİK), 1990 yılından itibaren belediyelerden düzenli veri toplamakta olup, 2007 yılından itibaren Çevre ve Orman Bakanlığı verilerinin güncellenmesine yönelik çalışmalar gerçekleştirilmiştir. Bununla birlikte, veri kayıplarının sistematik biçimde izlenememesi ve geçmişe dönük kayıtların bütüncül şekilde saklanamaması, sürdürülebilir kalkınma göstergelerinin oluşturulmasını zorlaştırmaktadır. Bu eksiklik, birçok durumda verilerin anket çalışmaları yoluyla yeniden üretilmesini gerekli kılmıştır. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı ise Türkiye genelinde ve il bazında Çevre Durum Raporları hazırlamak amacıyla farklı illerden veri toplamaktadır (T.C. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı, 2016).

2011 yılında Boğaziçi Üniversitesi Ekonomi ve Ekonometri Merkezi tarafından yürütülen “Türkiye Şehirlerinin Sürdürülebilirlik Çalışması”, şehirleri sürdürülebilirlik ve yaşam kalitesi endeksleri temelinde ekonomik ve sosyal ölçütler aracılığıyla karşılaştırmıştır (UN Department of Economic and Social Affairs, 2019). Nesnel veri setlerinin sınırlı olduğu alanlarda, analizler uzman görüşleri ve öznel değerlendirmelerle desteklenmiştir. Türkiye’de yerel sürdürülebilir kalkınma performansına ilişkin yapılan araştırmalar, sürdürülebilirlik göstergelerindeki iyileşmeden ziyade, yaşam kalitesinde yaşanan bozulmalara dikkat çekmektedir. Bu yaklaşım, sürdürülebilirlik ile yaşanabilirlik kavramlarının birbirini tamamladığını ve sürdürülebilirliğin, yaşam kalitesinin korunmasına yönelik bir çerçeve sunduğunu ortaya koymaktadır (UN, 2015, s. 1–41).

Söz konusu çalışmada yaşam kalitesi dört ana boyutta ele alınmıştır: bireysel düzeyde öznel yaşam kalitesi algıları, komünite düzeyinde öznel yaşam kalitesi değerlendirmeleri, bireysel düzeyde nesnel yaşam kalitesi göstergeleri ve komünite düzeyinde nesnel yaşam kalitesi ölçütleri. Raporda özellikle komünite düzeyindeki nesnel ölçütlerin, uluslararası düzeyde yaygın olarak kullanılan göstergelerle uyumlu olduğu vurgulanmaktadır. Şehirleşme, sanayileşme ve demokratikleşme süreçleriyle birlikte çevre bilincinin artması, il düzeyinde sürdürülebilir kalkınma stratejileri ve çevre eylem planlarının geliştirilmesini teşvik etmiştir. Bu kapsamda Bursa, Eskişehir ve Bilecik illerini kapsayan bir bölgesel kalkınma ajansı

tarafından yürütölen “Bölgesel Kalkınma Göstergelerinin Belirlenmesi” çalışması, stratejik kalkınma planlaması çerçevesinde üniversiteler ve Kalkınma Bakanlığı uzmanlarının katkılarıyla hazırlanmıştır (Arslan, 2005, s. 275–294). Benzer şekilde, Bursa Kent Konseyi tarafından 2012 yılında gerçekleştirilen yerel sürdürülebilir kalkınma etkinliklerinde, farklı bölgelerden topluluk temsilcilerinin katılımıyla mevcut durum analizleri yapılmış ve somut hedefler belirlenmiştir (Dulupçu, Sungur ve Keskinü, 2010). Buna rağmen, yerel düzeyde sürdürülebilirlik hedeflerinin belirlenmesi, önceliklendirilmesi ve karar alma süreçlerine entegre edilmesi konusunda yeterli ilerleme sağlanamamıştır.

Türkiye’de yerel ölçekte bütöncöl ve standartlaştırılmış bir sürdürülebilirlik göstergeleri seti henüz oluşturulamamıştır. Belediye birlikleri tarafından bu alanda yürütölmüş kapsamlı bir çalışmaya rastlanmamaktadır. Bu bağlamda, sürdürülebilir kalkınma hedeflerine ulaşılabilmesi için mevcut uygulamaların yetersizliklerinin dikkate alınması ve somut eylemlerle desteklenmesi gerekmektedir. Bu bölümde, uluslararası kuruluşların (Birleşmiş Milletler, OECD ve Avrupa Birliğı) geliştirdiğı gösterge örnekleri incelenmiş; Türkiye’de UÇEP kapsamında önerilen çözümler ve TÜİK tarafından üretilen sürdürülebilir kalkınma verileri değerlendirilmiştir. Ayrıca UN-Habitat ve Avrupa Çevre Ajansı gibi kuruluşların şehir ölçeğinde geliştirdiğı gösterge uygulamaları, karşılaştırmalı bir çerçevede ele alınmıştır (Deviren ve Yıldız, 2014, s. 1–9).

İKİNCİ BÖLÜM

MALİ ANAYASA: KAVRAMSAL VE TEORİK TEMELLER

1970’li yıllarda özellikle Amerika Birleşik Devletleri’nde ortaya çıkan petrol krizi, başta gelişmiş ekonomiler olmak üzere birçok ülkede üretim maliyetlerinin ve fiyat düzeylerinin hızla yükselmesine neden olmuş, aynı zamanda ekonomik istikrarsızlıkları derinleştirmiştir. “Stagflasyon” olarak adlandırılan bu süreç, yüksek enflasyon ile durgunluğun eş zamanlı yaşanması bakımından, Büyük Buhran sonrasında hâkim paradigma haline gelen Keynesyen iktisadi yaklaşıma yönelik güveni önemli ölçüde sarsmıştır. Bu dönemde, Keynes’in savunduğu aktif ve takdire dayalı maliye politikalarının ekonomik istikrarı sağlamada yetersiz kaldığı yönündeki eleştiriler güçlenmiş; bunun yerine maliye politikasının kurallara bağlanması gerektiği düşüncesi ön plana çıkmıştır. Böylece, mali disiplinin sağlanması amacıyla kural temelli maliye politikaları ve mali kurallar uygulamaya konulmaya başlanmıştır (Özkardeş, 2016, s. 25–34).

Mali kurallar, kamu bütçe açıkları, borçlanma düzeyi, harcama ve gelir kalemlerine ilişkin olarak genellikle gayrisafi yurt içi hasılaya oranlı veya sayısal sınırlar içeren, sürekli ve bağlayıcı düzenlemeler olarak tanımlanmaktadır. Bu çerçevede çalışmada öncelikle anayasa, ekonomik anayasa ve mali anayasa kavramları ele alınmakta; devlet gücünün sınırlandırılması düşüncesi bağlamında Freiburg Okulu, Kamu Tercihi Teorisi, Anayasal İktisat Teorisi ve Kurumsal İktisat Okulu’nun mali kurallara yaklaşımı incelenmektedir. Devamında, mali anayasa çerçevesinde geliştirilen farklı model ve uygulamalar özetlenmekte; maliye politikası araçlarının sayısal ve prosedürel kurallar temelinde nasıl yapılandırıldığı değerlendirilmektedir (Tezel, 2015).

Devlet ile ekonomi arasındaki ilişki, iktisat teorisinin ve kamu maliyesinin en temel tartışma alanlarından biri olmuştur. Devletin ekonomik hayata müdahale edip etmemesi, müdahale edecekse bunun kapsamı ve araçları ile kamu kesiminin hangi mal ve hizmetleri ne ölçüde sunması gerektiği soruları, güncelliğini korumaktadır. Tarihsel süreçte farklı iktisadi düşünce akımları, içinde bulunulan ekonomik ve toplumsal koşullara bağlı olarak bu sorulara farklı yanıtlar üretmiştir.

1929 Büyük Buhranı öncesinde hâkim olan klasik ve liberal iktisat anlayışında, ekonomik istikrarın piyasa mekanizması aracılığıyla sağlanabileceği varsayılmış; devletin rolü adalet, güvenlik ve savunma gibi sınırlı kamu mallarının sunumuyla sınırlandırılmıştır

(Saraçoğlu, 2009, s. 131–149). Ancak Büyük Buhran sonrasında geliştirilen Keynesyen teori, piyasa mekanizmasının kendiliğinden dengeye ulaşmasının uzun zaman alabileceğini ve bu sürecin ciddi sosyal maliyetler doğurabileceğini ortaya koymuştur. Bu yaklaşım, devletin maliye politikası aracılığıyla büyüme, istihdam, fiyat istikrarı ve gelir dağılımı hedeflerinde aktif rol üstlenmesi gerektiğini savunmuştur.

Bununla birlikte, 1970’li yıllarda yaşanan stagflasyon süreci, Keynesyen politikaların etkinliğini yeniden sorgulatmış ve iktisadi istikrarın sağlanmasında politik kararların rolünü ön plana çıkarmıştır. Bu ortamda geliştirilen Kamusal Tercihler Teorisi, siyasal karar alma süreçlerini ekonomik bir bakış açısıyla analiz ederek, yalnızca piyasa başarısızlığının değil, devlet başarısızlığının da mümkün olduğunu ileri sürmüştür (Arın, 1997, s. 41–106). Teoriye göre, siyasetçiler ve bürokratlar da kendi çıkarlarını maksimize etmeye çalışan rasyonel aktörlerdir. Bu durum, kamu harcamalarının artmasına, bütçe açıklarının kronikleşmesine ve kamu borcunun sürdürülemez boyutlara ulaşmasına yol açabilmektedir.

Demokratik sistemlerde yeniden seçilme motivasyonu taşıyan siyasetçilerin, kısa vadeli politik kazançlar uğruna kamu kaynaklarını etkin olmayan biçimde kullanabilmeleri, mali disiplini zayıflatan temel unsurlardan biri olarak görülmektedir (Dura, 2006, s. 107–117). Bu çerçevede Kamusal Tercihler Teorisi, ekonomik ve siyasal yozlaşmaların önlenmesi için anayasal ve yasal düzeyde bağlayıcı kısıtlamalara ihtiyaç duyulduğunu savunmaktadır. Bu yaklaşım, normatif yönüyle Anayasal İktisat Teorisi’nin gelişmesine zemin hazırlamıştır.

Anayasal iktisat yaklaşımının öncülerinden James M. Buchanan ve diğer iktisatçılar, kamu kesiminin ekonomik faaliyet alanının anayasal sınırlar içinde tanımlanması gerektiğini ileri sürmüşlerdir. Bu görüşe göre, anayasa içinde yer alacak mali düzenlemeler aracılığıyla, devletin piyasa mekanizmasını bozacak keyfi müdahalelerinin önüne geçilmesi ve kamu maliyesinin sürdürülebilir bir yapıya kavuşturulması amaçlanmaktadır (Kaynak, 2005). Bu düşünsel zemin, mali kuralların teorik temelini oluşturmuştur.

Küreselleşme süreciyle birlikte sermaye hareketlerinin hızlanması ve ekonomilerin kırılganlığının artması, esnek maliye politikaları ile mali disiplinin bir arada sağlanmasını güçleştirmiştir. Bu nedenle birçok ülkede, takdire dayalı maliye politikalarının yerini kural temelli maliye politikaları almaya başlamıştır. Mali kuralların temel amacı; kamu harcamalarının özellikle ekonomik genişleme dönemlerinde kontrol altına alınması, borç sürdürülebilirliğinin sağlanması ve makroekonomik istikrarın korunmasıdır. IMF verilerine göre, 1985 yılından itibaren 87 ülkenin ulusal veya uluslararası düzeyde mali kurallar uygulamaya koyduğu görülmektedir. Bu kuralların etkinliği büyük ölçüde hukuki

dayanaklarının gücüne bağlıdır. Uluslararası anlaşmalar, anayasal hükümler ve yasal düzenlemelerle desteklenen mali kuralların uygulanabilirliği ve bağlayıcılığı artmaktadır (Oyan, 1997, s. 10–25). Ayrıca kuralların toplum tarafından anlaşılabilir olması ve bağımsız izleme-denetleme mekanizmalarıyla desteklenmesi, kural ihlallerinin önlenmesi açısından önem taşımaktadır. Bu bağlamda mali kurallar; bütçe dengesi, kamu harcamaları, borçlanma ve gelirler üzerinde sayısal sınırlar getiren düzenlemeleri kapsamaktadır.

Günümüz karma ekonomik sistemlerinde, mal ve hizmet üretimi özel sektör ile kamu sektörü arasında paylaşılmaktadır. Özel sektör, bireysel ihtiyaçlara yönelik malları piyasa mekanizması çerçevesinde üretirken; kamu sektörü, piyasanın yetersiz kaldığı alanlarda kamu malları ve hizmetleri sunmaktadır (Akıllı, 2010). Bununla birlikte, piyasa mekanizmasının her zaman etkin sonuçlar üretememesi durumunda, devlet sosyal nitelikli mal ve hizmetlerin üretimine de müdahil olabilmektedir (Arslan, 2010, s. 21–38). Kamu harcamaları ise ağırlıklı olarak vergiler ve borçlanma yoluyla finanse edilmektedir (Butler, 2012).

Maliye bilimi, devletin gelir ve harcama faaliyetlerini inceleyen iktisadın bir alt dalıdır. Maliye politikası, kamu harcamaları, vergiler ve borçlanma araçları aracılığıyla belirlenen makroekonomik hedeflere ulaşmayı amaçlamaktadır. Bu çalışma kapsamında, maliye politikası ve mali kurallar arasındaki ilişki teorik çerçevede ele alınmakta; ardından mali kuralların makroekonomik göstergeler üzerindeki etkisi ekonometrik yöntemler aracılığıyla analiz edilmektedir.

Son olarak, Avrupa Birliği ve üye ülkelerdeki mali kural uygulamaları, ABD’deki federal ve eyalet düzeyindeki düzenlemeler ile farklı anayasal mali yapı örnekleri incelenmektedir. Türkiye açısından ise geçmişten günümüze anayasal belgeler, yasal düzenlemeler ve IMF ile yapılan anlaşmalar çerçevesinde mali kuralların gelişimi değerlendirilmektedir. Türkiye’deki uygulanabilirliğe geçilmeden önce, ilgili literatür sistematik biçimde taranmakta ve mali kuralların olumlu ve olumsuz yönleri bütüncül bir bakış açısıyla ele alınmaktadır.

2.1. Anayasa Anlayışı ve Sosyal Sözleşme Geleneği

Bir ülkenin yönetim yapısı; yasama, yürütme ve yargı erklerinin nasıl tesis edildiği ve işleyişinin hangi esaslara dayandığı, en temel hukuki metin olan anayasa tarafından belirlenmektedir. Bu bağlamda anayasalar, normlar hiyerarşisinin en üstünde yer almakta ve diğer hukuki düzenlemelere kıyasla değiştirilmesi daha güç bir yapıya sahip bulunmaktadır. Temel hak ve özgürlüklerin güvence altına alınması, toplumsal düzenin korunması ve siyasal istikrarın sağlanması, anayasal düzenin öne çıkan temel işlevleri arasında yer almaktadır.

İktisat literatüründe ise anayasalar, toplum ile siyasal iktidar arasında yapılan bir tür kurucu uzlaşma metni olarak ele alınmaktadır. Bu uzlaşma, siyasal otoritenin karar alma süreçlerinde hangi sınırlar içinde hareket edeceğini belirleyen bir çerçeve sunmaktadır. Ancak anayasanın iktisadi işlevi, yalnızca bu sınırlandırıcı rol ile sınırlı değildir.

Toplumsal yaşamın sürdürülebilirliği için anayasal uzlaşının zorunlu olduğu fikri, sosyal sözleşme teorilerine dayanmaktadır. Bu teorik yaklaşımın temelini John Locke, Thomas Hobbes ve Jean-Jacques Rousseau'nun çalışmaları oluşturmaktadır. Hobbes'a göre, insanların doğal durumdaki yaşamı düzensizlik ve çatışma ile karakterizedir. Bu kaotik ortamdan çıkışın yolu, bireylerin kendi rızalarıyla yetkilerini tek ve mutlak bir egemen otoriteye devretmelerinden geçmektedir. Hobbes, bu egemen otoriteyi monark kavramı ile ifade etmekte; toplumun ise devrettiği yetkilerin karşılığında güvenlik, yaşam hakkı ve mülkiyetin korunmasını beklediğini vurgulamaktadır. Bu çerçevede Hobbes, toplum ile egemen güç arasındaki ilişkiyi bir sosyal sözleşme olarak tanımlamaktadır.

Hobbes'un yaklaşımından farklı olarak, 17. yüzyıl düşünürlerinden John Locke, doğal durumda bireylerin özgür ve eşit olduğunu savunmuştur. Locke'a göre siyasal iktidarın meşruiyeti, bireylerin özellikle mülkiyet haklarının korunmasına dayanmakta; egemen gücün yetkileri bu amaçla sınırlanmaktadır. 18. yüzyıl filozoflarından Jean-Jacques Rousseau ise egemenliğin kaynağını bireylerin ortak iradesinde görmektedir. Rousseau'nun yaklaşımında egemen güç, bireysel iradelerin birleşiminden oluşan genel iradeyi temsil etmekte; bu nedenle toplumun ortak çıkarlarına aykırı bir biçimde hareket etmesi teorik olarak mümkün görülmemektedir.

2.2. Ekonomik Anayasa Anlayışı

Çalışmada daha sonra ele alacağımız kamusal tercih teorisi ve kurumsal ekonomi gibi diğer teoriler de toplumsal sözleşme düşüncesinin savunucuları olarak tanımlanabilir. Ordoliberal Ekonomi Okulu teorisyenlerinin çalışmalarının, Virginia Ekonomi Okulu ve Kurumsal Ekonomi Okulu, ekonomik anayasa kavramı hakkındaki tartışmaları artırmada özellikle etkili oldular. Ek olarak, 1930'lerde Büyük Buhran'ın ardından Keynesçi ekonominin yükselişiyle birlikte hükümet harcamaları artmıştır. II. İkinci Dünya Savaşı'ndan sonra birçok ülkede hükümet gelirlerinin ve harcamalarının milli gelir içindeki payı artmıştır (Dede, 2010). Talep yönlü politikalar getirilmesine rağmen 1970'lerdeki petrol krizine kadar durgunluk sorununu çözmediler. 1980'lerde, özellikle İngiliz Başbakanı ile ABD Başkanı tarafından desteklenen arz yanlısı ekonomik politikalar, umulduğu gibi başarılı olmamış ve bütçe açıkları gibi sorunlar oluşmuştur (Işık, Sakal ve Meriç, 2010a, s:1-25).

Ekonomik anayasa kavramının iki tanımı yapılabilir. Birinci, Ekonomik anayasa kavramı, ekonomik düzende hukuki çerçeveyi oluşturan kurallar, normlar ve kurumların bütünü olarak tanımlanabilir. Bu yaklaşım Alman ordoliberalizmi veya Freiburg Ekonomi Okulu olarak adlandırılan iktisat düşüncesi görüşlerine dayanmaktadır. Bu düzenlemelerin esas olarak üretimle ilgili makro ve mikro düzenlemeleri kapsamaması gerekmektedir. Ekonomik anayasa kavramı, başka bir şekilde, devletin ekonomik faaliyetinin anayasal kurallarla sınırlandırılması veya önceden belirlenmesi olarak da tanımlanabilir. Bu kurallar esas olarak para arzı gibi konuları, hükümet geliri, devlet harcamaları ve devlet borçlanmasını kapsamaktadır. Bu yaklaşım, anayasal ekonomi veya Virginia siyasi ekonomi okulu olarak adlandırılan ve öncülüğünü yapan ekonomik düşüncenin görüşlerine dayanmaktadır. J. M. Buchanan, aşağıdaki bölümlerde göreceğimiz gibi, Bu görüşün temeli, siyasi gücün anayasal kurallarla sınırlandırılmaması durumunda, gücünü kötüye kullanacağı ve popülist politikalara başvurarak yozlaşacağı fikrini savunur.

2.3. Mali Anayasa Anlayışı

Yukarıda, kamu maliyesiyle ilgili yasal düzenlemelere ve anayasal mali kurallara, özellikle kamu gelirleri, kamu harcamaları, kamu bütçeleme ve kamu borçlanma politikalarıyla ilgili olanlara değinilmiştir. Anayasal güvenceler altında oluşturulan bu mali kurallar ve yasal çerçevelere mali anayasa denebilir. Bu mali anayasaları değiştirmek veya ortadan kaldırmak genellikle tipik yasaları veya düzenlemeleri değiştirmekten (örneğin, nitelikli çoğunluk gereksinimi vb. yoluyla) daha zordur. Bu mekanizma, karar vericileri önceden belirlenmiş politikaları uygulamaya teşvik ederek daha öngörülebilir, istikrarlı ve disiplinli bir mali politika hedefler. Başka bir deyişle, keyfi uygulamaları sınırlayarak daha kalıcı mali politika uygulamalarının önünü açar. Farklı uygulamalar için çeşitli öneriler olsa da, mali anayasa içinde sınırlandırılması düşünülen birincil alanlar arasında vergiler, bütçeleme, borçlanma ve kamu harcamaları yer alır. Literatürde bu sınırlamaların nasıl yapılması gerektiği konusunda çok sayıda öneri bulunmaktadır.

2.4. Devletin Ekonomik Süreçlere Dahilliğine İlişkin İktisat Teorilerinin Yaklaşımları

Eski medeniyetler günümüz devlet organizasyonlarından farklı olsa da, o zamanların devlet otoritelerinin ekonomiye müdahale edildiği bilinmektedir. Tarihsel dönemdeki en önemli harcama türü, sistem ana fonksiyonu olan savunma hizmetlerine ilişkin olsa da, sarayın giderleri ve yolları, mabetler gibi altyapı harcamaları da temel kalemler arasında yer alır. Bu harcamalar, çeşitli vergiler, savaş sırasında ele geçirilen ganimetler, tüketilen milletlerden alınan vergiler ve haraçlar ile ticaretten elde edilen vergilerle karşılanmıştır. Bu

bölümde, iktisat okullarının ekonomik sistemin üzerindeki etkisine ilişkin yayınlar incelenecek ve mali bozuklukların gelişimi ele alınacaktır. Devlet müdahalesinin sistemli olarak ortaya çıkan ilk düşünce tarzı, merkantilizm olarak adlandırılmaktadır (Işık, Sakal ve Meriç, 2010b, s:1-25). 15. yüzyıldan 18. yüzyıla kadar Batı Avrupa'da yaygın olarak kabul edilen bu yaklaşım, paranın ekonomik değerinin temsil edilmeden stokun çalıştırılmasını savunur. Bu perspektife göre, bir ülkenin zenginliği, o düzeydeki değerli metallerin varlığına dayanmalı ve bu metallerin piyasaya sürülmesine izin verilmemelidir. Merkantilistler, değerli maden miktarını artırmak için ticareti genişlemeye yönelik kriterler geliştirmişler ve ticaretin korunması amacıyla devlete müdahaleyi desteklemişlerdir. Ancak, müdahaleci rejimin zayıflaması ve aşırı durumların olumsuz etkilerinin yaygınlaşması, Sanayi Devrimi ile liberal ekonomik düzenin benimsenmesi fikri birlikte kabul görmüştür. 18. yüzyılda ortaya çıkan fizyokratlar ise, ekonomik yaşamın doğal bir düzeninin bulunduğu ve devlet müdahalesini gereksiz ve istenmeyen bir durum olarak değerlendirmektedir.

2.4.1. Klasikler

Fizyokrasi yaklaşımının etkisi oldukça kısa sürmüştür ve bu akım, Adam Smith'in liderliğinde klasik ekonomik düşüncenin yerini almıştır. Klasik ekonomi teorisi, ekonomide bir doğal dengenin ortaya çıkabileceğine inanır. Devletin ekonomideki işlevi, piyasa fiyatlarının sağlıklı bir şekilde işlenmesine devam edebilmesi için temel hakların yasal güvence altında tutulmasıdır. Buna ek olarak, hizmetlerin faydalarını sunan ve parçalanamayan avantajlar sağlayan bazı düzenlemelerin sürdürülmesi de mülkiyet sorumlulukları arasında yer alır. İnsanların kendi çıkarları doğrultusunda gösterdikleri çabalar, görünmeyen el tarafından yönlendirilerek toplumsal faydalara olumlu bir etki yapar.

2.4.2. Neo-Klasikler

Alfred Marshall'ın klasik iktisat teorisini yeniden değerlendirmesiyle, bu alandaki bilimsel temelleri genişletip Neo-klasik ekonomik düşüncelerin merkezi bireylerin davranışlarının geliştirilmesi olarak görmüştür. Neo-klasik iktisatçılar, Klasik iktisatçıların arzın önemine olan vurgusunu kabul etmelerine rağmen, daha çok talep yönlerine odaklanmışlardır (Sakal ve Şahin, 2009, s:75-114). Ayrıca, ekonomik istikrarsızlığın azaltılması amacıyla en az müdahaleyi para politikasının gerçekleştirilmesi yoluyla savunurlar. Klasik ve Neo-klasik teoriler, devletin müdahalesinin en az düzeyde olmasını öngörerek doğal düzeninin korunmasını esas alır. Bu dönemde Jean Baptiste Say tarafından ortaya atılan Mahreçler Kanunu'na göre, her arzın kendi talebinin kaydedilmesi mevcuttur; bu sayede piyasa, malların ekonomi içinde değişim sürecini gerçekleştirecektir.

2.4.3. Keynes ve Müdahaleci Devlet Anlayışı

Devleti zorunlu kötü olarak gören ve ekonomiye en az müdahaleyi öneren klasik ekonomi teorisi, 1929'daki ekonomik krizlerle ortaya çıkan derin durgunluk ve yorgunluklarla başı çıkma da yetersiz kalınca, bu yaklaşıma bir tepki olarak J. Maynard Keynes, sistemin ekonomide aktif rol alması savunmuştur. Durgunluktan kurtulmak için kamu harcamaları, borçlar ve vergilendirme gibi maliye politikalarının etkin bir kullanım biçiminde yeniden başlatma sürecini savunur. Keynesyen düşüncesinin mali alanı görüş ve nerileri üzerine kapsamlı "fonksiyonel maliye" yaklaşıma, Abba Lerner tarafından mali önlemlerin ekonomi üzerindeki etkileri ve muhafaza edilerek değerlendirilmesi şeklinde sınıflandırılmıştır (Smoke, 2001, s:1-43). Daha basit bir dille, mali sistemlerin işlevsel kullanımı ve bütçe politikası ile enflasyon, yetersiz talep, yoksulluk, işsizlik ve gelir gibi ekonomik sorunlarla başı çıkılabilir fikri ileri sürülmektedir. Fonksiyonel maliyeciler, dönemsel bütçe ve birim bütçe yaklaşımlarını geliştirerek, klasik iktisat düşüncelerinin mali denge anlayışının yerine ekonomik denge anlayışını benimsemişlerdir. İkinci Dünya Savaşı'nın ardından, genel olarak kabul gören Keynesyen politikaları benimseyerek savaşı kazanan ülkelerin liderliğinde, uluslararası işbirliğini teşvik etmek amacıyla Birleşmiş Milletler, Dünya Bankası ve Uluslararası Para Fonu gibi kuruluşlar kurulmuştur (Ulusoy ve Akdemir, 2009, s:259-287). Bu yapılar sayesinde batılı ülkelerin sanayi ürünlerine olan talebi artırılarak, gelişen yabancı sermaye yatırımlarıyla yönlendirilmiş ve sanayileşmiş ülkelerin ürünleri için bir araya gelinerek talepte bulunulabilir. 1950 ve 1960'larda makroekonomik sistemlerin başarılı bir şekilde çalışıp, kapitalist tarzda hızlı bir ekonomik büyüme sağlanılsa da, bu büyümenin 1960'ların sonlarına doğru yavaşlamış ve 1970'lerde tüm dünyadaki ekonomik sorunlar (stagflasyon) ortaya çıkmasıyla uygulanan ekonomi politikalarının yeniden değerlendirilmesi gerekliliği doğmuştur.

2.4.4. Kamu Tercih i Yaklaşımı

Kamu Tercih i Yaklaşımı, piyasa dışı kararların ekonomik açıdan analizi ya da ekonominin siyasi bilim alanında kullanılması olarak sınırlı bir alandır. Bu yaklaşıma, tercih edilen yöntemin çeşitliliği nedeniyle kamunun hacmi ve özel yararlar gibi farklılaşmalar oluşturur (Buchanan, 1991b, s:29-42). Ancak kamu tercihi denildiğinde, günümüz demokratik karar alma süreçlerini daha iyi yerlerde ve pratikte faydalı olan özel yararlar a yaklaşıma akla gelir. Bu bakış açısına göre, ekonomik sistemlerde kendi yararını en üst düzeyde ortaya çıkan çalışan rasyonel birey, siyasi alanda da benzer şekilde etki gösteren seçmenler, yapılar ve bürokratlar gibi siyasi insanlar üzerinde bir kapasiteye sahiptir. Siyasi iktidardan kısa sürede sağlanan faydayı elde etmeyi amaçlayan seçmenler, yeniden seçim kazanabilmek için oylarını

artırma amacı güden siyasilerin kamu harcamalarının azaltılmasına ve bütçenin serbest kalmasının yol açtığı kamu üretiminin büyümesine neden olmaktadır (Yılmaz, Emil ve Kerimoğlu, 2012). Kamu tercihi yaklaşımını benimseyen iktisatçılar, piyasa başarısızlığı teorisine karşılık devletin başarısızlığı teorisini geliştirmişlerdir. Bu yaklaşımın savunucularına göre, keynesçi müdahaleci devlet anlayışı, kamu sektörünün verimliliğine yol açmıştır. Kamu tercihi teorisi, yönetim sebebiyle ortaya çıkan bu ekonomik ve siyasi bozulmaların giderilmesi için politik kararların alınmasında yeni bir dağılımın değişimi vurgulanarak, anayasal iktidar normatif yaklaşımlarının temelleri atılması sağlanmıştır.

2.4.5. Anayasal İktisat Yaklaşımı

James M. Buchanan ve birkaç Amerikalı ekonomistin liderliğinde anayasal ekonomi yaklaşımına göre, yirminci yüzyılın ikinci yarısında yaşanan ekonomik kayıplar, hukuki yapıda meydana gelen aksaklıklardan kaynaklandığı için ortaya çıkmıştır. Kamu ekonomisinde ortaya çıkan büyümeyi desteklemek için, anayasaların mali düzenlemelerini içermesi gerektiği ifade edilmektedir (Gökbunar, 1995, s:119-138). Daha geniş bir birleşme, sürdürülmekte olan ekonomik sistemin tamamen piyasa dinamiklerinin belirlenmesi ve bu süreçte hükümetlerin piyasaya sürekli ve aktif müdahalelerini engellemek için, ülke anayasalarına siyasi otoritenin mali ve ekonomik hareketlerin kısıtlanması gerektiği eklenmelidir. Bu görüşler çerçevesinde, kamu tercihi teori ve anayasal ekonomi düşünceleri, mali kuralların geliştirilmesinde önemli bir rol üstlenmiştir.

Aşağıda, anayasal ekonomi yaklaşımıyla önerilen mali kuralların yer aldığı bir tablo bulunmaktadır. Bu önerilerin neredeyse tamamıyla ilgili olarak anayasada bulunması gerektiği şekilde savunulmaktadır. Örneğin vergi konusunun toplumsal mutabakatın kabul edildiği bir anayasa düzenlenmesi, bireylerin mali sömürüye maruz kalmamalarını sağlar. Vergi oranları anayasayla sabit bir şekilde belirlenirse, tüm bireylerden, herhangi bir vergi artışı olması durumunda dengeli olarak kesilmesi sağlanır ve vergi oranları anayasal kurallara göre belirlenmiş olur. Bu durum, genel her kesime toplam vergi taksitlendirme imkânını da tanır. Aynı şekilde, kamu harcamalarının GSYH'ye orantısal olarak sınırlanması, kamu borçlanmasının oran ve içerik açısından sınırlanması açısından oldukça önemlidir (Galbraith, 2004).

Tablo 4.**Anayasal İktisatta Önerilen Mali Kurallar**

Vergilemeye İlişkin Öneriler	Kamu Harcamalarına İlişkin Öneriler	Kamu Borçlanmasına İlişkin Öneriler	Bütçeye İlişkin Öneriler
· Vergi Konusunun Sınırlandırılması · Verginin Düz Oranlı Olması · Toplam Vergi Yükünün Sınırlandırılması · Vergilendirme Yetkisinin Kısmen Yerel Yönetimlere Devri	• Kamu Harcamalarının GSMH'ya Oranının Sınırlanması • Kamu Harcamalarının Genel Olması	· Toplam Borçların GSMH'ya Oranının Belirlenmesi · Merkez Bankası Kısa Vadeli Avanslarının Sınırlandırılması · Borçlanmanın Parlamentonun Onayına Tabi Olması	· Denk Bütçe İlkesinin Anayasaya Konulması · Vergi ve Harcama Kararlarının Eşanlı Alınması · Vergi ve Harcama Kararlarının Kaliteli Çoğunlukla Alınması

Kaynak: ÇELEBİ, 2003, s.161-163'den tablolatırılmıştır.

Yapısalcı Yaklaşım: Bazı yüksek ve az gelişmiş ekonomilerde uygulanan para politikaları, enflasyonu yönetmede etkisiz kalınca, latin amerika ekonomistleri Yapısalcı Yaklaşımı geliştirmiştir. Yapısalcı yaklaşımla, az gelişmiş ekonomilerdeki dış ödemeler sorunları, döviz kurları ve enflasyon gibi sorunları çözebilmek için bu ülkelerin ekonomik yapısının değişim gerekliliği vurgulanmıştır (Hunt, 2002). Kamu harcamalarını kısma politikalarının istikrarı sağlamak yerine üretimde düşüslere ve artan enflasyona yol açacağı belirtilerek, ekonomiye müdahalenin artırılması zaruri olduğunu savunmuşlardır. Bu bağlamda, maliye politikaları, para arzı ve kredi, dış ticaret, fiyat kontrolleri ile kurumsal sistem altyapısında reformlar önerilmiştir (Kazgan, 2006).

İkinci Dünya Savaşı sonrasında, zengin ve fakir ülkeler arasındaki gelir farklılıkları ve yeni zenginleşen ulusların kalkınma yardımları, Kalkınma Ekonomisi olarak yeni bir alt disiplinin ortaya çıkmasının nedeni olmuştur. Gelişmişlik ve az gelişmiş ülkeler için farklı politika önerilerinin geliştirilmesi, kamu müdahalesi ve ithal ikamesini destekleyen ekonomi görüşülmüştür, 1950'lerden 1970'lerin ortalarına kadar önemli bir etki yaratmıştır.

2.4.6. Arz Yönlü İktisat Yaklaşımı

Keynesyen teorisinin stagflasyonla mücadelede yetersiz kalmasından sonra arz yanlısı bir yaklaşım gündeme gelmiştir. Bu görüş, klasik iktisat yapısına dayalı temel kapsamlar içerir ve vergi oranlarındaki çözülebilir çalışma performansının etkileyeceğini savunur (Kök, 2000). Laffer eğrisi üzerinden tanımlanmış bu düşünceler, vergilerin optimal bir yüzdesinin mevcut olduğunu ileri sürer. Ayrıca iş gücü arzındaki düşüşün de üretim üzerinde olumsuz etki yapacağını açıklar. Arz yanlısı iktisatçılar, Keynesyen maliye politikasını güçlü bir şekilde eleştirmişlerdir. Bunlara göre Keynesyen ekonomi anlayışı arzını takip etmektedir. Keynes'in karşılaştırmalı fiyat kesintilerinin önemsiz olduğu kısa zaman olaylarına odaklanması, onların eleştirilerinin yapılabirliğini oluşturur. Arz yanlı iktisatçılar, kamu

harcamalarını, para arzını azaltan ve tasarruf ile sermaye olumsuzluklarını ve vergi yükünün azaltıldığı politikaları önerirler. Bu bakış açısına göre maliye politikası, toplam reel talebi etkileyerek her durumda milli geliri artırmanın parçalarına sahip olmamız gerektiği savunulur (Savaş, 2000).

2.5. Mali Anayasa Düşüncesini Şekillendiren İktisat Okulları

Mali anayasa düşüncelerini şekillendiren üç ana iktisat okulu olduğunu söylemek mümkündür. Bu ekonomi okul düşünceleri, ekonomi kuralları, kurum ve yapı kavramlarına odaklanmaktadır (Kuşat ve Dolmacı, 2011, s:129-146). Ekonomik devletler tarafından sağlanan anayasal kurallar, kurumlar, politikalar gibi unsurlarla birlikte ekonomik sistemdeki genel role dikkat çekmektedir. Çalışmanın ilerleyen kısımlarında, ABD, Avrupa Birliği ve bazı Avrupa Birliği üyesi çeşitleri mali anayasa özellikleri içeren bazı bölümlerinin mevcut olduğu incelenecektir. Örneğin; ABD'nin bazı eyaletlerinde uygulanan ve değişiklik değişiklikleri için çoğunlukta olması gereken vergi ile giderlere ilişkin mali düzenlemeler, Avrupa Birliği'nde bütçe açıkları ve kamu borçlarını kontrol amacıyla Maastricht kriterlerini hedefleyen, örneklerden bazılarıdır (Uzun ve Tok, 2009, s:223-247).

2.5.1. Freiburg Okulu (Alman Ordo-Liberalizmi)

Ordo-liberalizm, ya da diğer adıyla Alman Ordo-liberalizmi veya Freiburg Okulu, 1930 ve 40'lı yıllarda Almanya'daki Freiburg Albert-Ludwigs Üniversitesi'nde oluşan bir ekonomik düşünce sistemidir. (Sabine, 1950). Bu okulun ilk çalışmaları, tarihçi okulunun rölativist bakış açısına sert eleştirilere yönelen akademisyenler, ekonomik politikaların büyük bir bütünün parçaları olarak ele almanın ayrıntılarını vurgulamaya çalışmışlardır. Çünkü onlar, onun ekonomik yapısının sıkı bir bağ içinde olduğunu düşünmektedir. Freiburg Okulları mensupları, piyasaların düzelmesi, devletin müdahalesi olmadan dengeyi bulacağı fikrine katılmamaktadır. Bu düşünceler, kurucu rasyonalizm olarak adlandırılır ve ordo-liberal anlayışlarla paralellik gösterir. 1930'lar ve 1940'lar civarında Freiburg Okulu'nun uygulamaları Almanya'da, hukuk ayrıcalıklarının ihmal edildiği, çıkar gruplarının ve baskı gruplarının etkisi yükseldiği bir durumdadır. 1933 yılında Ulusal Sosyalist Alman İşçi Partisi'nin iktidara gelişi, bu durumu pekiştirmiştir. Freiburg Okulu'nun, ekonominin hukuksal olarak güvence çerçevesinde toplanması, çıkarların parçalara ayrılması ve tekellerle mücadele edilmesi, temel hak ve özgürlüğün korunmasına yönelik yasalar ve kurumsal düzenlemelerin gerekliliği gibi çalışmaları, içerdiği dönem ve ülkenin sorunlarıyla doğrudan ilgili olduğu olarak değerlendirilmelidir (Raico, 1992, s:391-404).

Adam Smith'in politikalarını açıkladığı ve fizyokratlardan bu yana süregelen klasik liberal düşüncelerde ekonomik alanda müdahaleler ciddi şekilde karşımıza çıkabilir; çünkü piyasalar, görünmez bir el ile çözülebilir, dengelenebilir. Bu nedenle, hükümetin aktif ekonomik politikalarla değiştirilmesinin ne zorunlu ne de yararlı olduğu görülmektedir. Laissez-faire liberalizminden farklı olarak, fiziksel piyasa ekonomileri içinde gerekli yasal ve kurumsal altyapı oluşturma ve başlatması doğal olarak savunulmaktadır. Bu nedenle ordo-liberal ekonomik anlayışında devlet ile çalışma düzeni fikri ön plandadır (Şenses, 2004). Ekonomi politikasının esas amacı ise Adam Smith'in tanımladığı görünmez elin çalışabilmesi için gerekli koşulların sağlanmasıyla belirlenir.

Freiburg Okulu'nu temsil etmeyen ekonomistler, devletin müdahalesinin ne kadar olması gerektiği konusunda liberal-sosyalist tartışmaları da gereksiz bulmaktadır. Eucken, bu fikri çatışmayı büyük çelişki diye tanımlamış ayrıca görüşlerden birinin benimsenmesinin ekonomik analizinde eksiklikler yaratacağını ifade etmiştir (Yay, 1993). Tartışmalara göre, müdahalenin niteliksel yönü üzerine odaklanmalı ve bu noktada bir üçüncü yolun mevcut olduğu belirtilmiştir. Okul üyeleri, devletin ekonomik oyunlarını yöneten, bir hakem olarak görev ve düzenli ekonomik karar alma, parçalara ayırmayı değiştirmeyi savunmaktadırlar. (Arın, 1997, s:41-106). Örneğin hukukçu Franz Böhm, tekelleşmeyi tetikleyen en önemli faktörün mali yetersizliğinin olmadığını inkar ederek, esas sorun planlı ekonomi uygulamalarının olmayışı olduğunu belirtmiştir. Günümüzde ekonomi, en yaygın şekilde "kısıtlı kaynaklarla sonsuz olanakların karşılanması" şeklinde tanımlanır. Bu tanımlama çerçevesi, ekonominin ana konularının da sınırlandırılabilceği sonsuz ihtiyaçlara en iyi şekilde nasıl aktarılacağı ve bu dağıtılacağı süreçte ortaya çıkan sorunlar söylenebilir. Eucken, benzer bir şekilde iktisat biliminde basit yaşamla bağlantılı beş temel politikayı belirlemiştir.

Freiburg Okulu, işleyen piyasa ekonomisinde temel bileşenlerinin rekabet ve koordine olduğunu düşünmektedir. Devlet girişi olmadan rekabetin etkili bir şekilde gelişmesini savunarak, rekabeti teşvik eden hukuki ve kurumsal bir altyapı oluşturmalarının gerekliliğinden bahsetmişlerdir. Örneğin, Eucken'in 1942'deki yayın makalesinin başlığı, "Rekabet Ekonomik Anayasanın Temel İlkesi" dir. Koordinasyon, Freiburg Okulu ekonomistlerinin - özellikle Eucken'nin- önemiyle şekillenen bir kavramdır (Caniklioğlu, 1998). Freiburg Okulu üyelerinin öne çıkan diğer konuları arasında para ve maliye politikalarında istikrar ile tekel karşıtlığı yer almaktadır. Para ve maliye politikalarındaki istikrarın arttırılması vurgulanmasının nedeni, sık sık politikanın uygulanmasının beklenenleri olumsuz etkilemesi ve hedeflere ulaşmayı zorlaştırmasıdır. Ayrıca, tekellerin piyasa ekonomilerindeki rekabeti ve etkinliği belirleyen unsurların inananların okul, tekellilik ile mücadelenin tekerci

görevlerinden biri olduğunu belirtmiştir. Buna göre, devletin tekellerine ve çıkarlarına karşı yeterli güçte olmalı, ancak hukuk güvenliği ile sınırlı kalmalıdır. Örneğin, Eucken'in tekelleriyle mücadele bağımsız bir tekel gözlem kurumu tarafından yürütülmektedir. Freiburg Ekonomi Okulu, hem kuruluşunda hem de izleyen yıllarda Batı Almanya'nın ekonomik ve sosyal politikalarını önemli ölçüde etkilemiştir. Ayrıca, çalışmalarının ilk etkilerinin zamanla kamusal seçim ekonomisi, anayasal ekonomi ve kurumsal ekonomi gibi alanlardaki araştırmaların artmasıyla birlikte büyüdüğü de belirtilebilir (Dura, 2006).

2.5.1.1. Ekonomik Düzen Kuramı ve Uygulanan Düzen Politikaları

Freiburg Okulu'na mensup iktisatçılar tarafından geliştirilen devlet anlayışında, piyasa ekonomisinin sürdürülebilirliği için kendiliğinden işleyen bir mekanizma yeterli görülmemekte; aksine, piyasanın belirli bir ekonomik düzen çerçevesinde yapılandırılması gerektiği savunulmaktadır (Kaynak, 2005). Bu yaklaşım, geleneksel liberal düşünceden ayrılarak, piyasaların doğal olarak kusursuz işleyeceği varsayımı yerine, kurumsal ve hukuki çerçeve ile desteklenen bir sosyal düzen anlayışını esas almaktadır. Bu nedenle devletin temel görevi, özellikle finansal piyasalar başta olmak üzere, rekabetin etkin biçimde işlemesini sağlayacak yasal ve kurumsal altyapıyı tesis etmektir. Freiburg Okulu'nun "ekonomik düzen politikası" olarak tanımladığı bu yaklaşım, piyasaya doğrudan müdahaleden ziyade, piyasanın işleyişini mümkün kılan kuralları ve çerçeveyi oluşturmayı hedeflemektedir.

Düzenlerin karşılıklı bağımlılığı perspektifinden bakıldığında, ekonomik düzen; toplumsal düzen ve sosyal politika sonuçlarının ayrılmaz bir parçası olarak ele alınmaktadır (Önder, 1997). Ekonomik düzen teorisi, farklı ekonomik sistemlerin işleyişinde tamamlayıcı unsurların nasıl çeşitlenebileceğini ortaya koymakta; bu çerçevede, piyasa ekonomisinin başarısının yalnızca ekonomik aktörlere değil, kurumsal yapıya da bağlı olduğunu vurgulamaktadır. Walter Eucken, ekonomik düzen içerisinde planlamanın niteliğine dikkat çekerek, merkezi olmayan planlamaya dayalı yapıyı piyasa ekonomisi olarak tanımlarken; merkezi planlamayı ise karar alma süreçlerinin merkezde toplandığı bir ekonomik sistem olarak değerlendirmiştir. Ekonomik düzen politikası, arzu edilen ekonomik yapının kurulması ya da mevcut düzenin korunması amacıyla uygulanan kurallar bütünüdür. Bu politikanın temel amacı, ekonominin belirli bir sistematik bütünlük içinde işlemesini sağlamak ve temel ilkelerin sürekliliğini teminat altına almaktır. Literatürde "düzenleme" kavramı, çoğu zaman birbirine bağlı unsurların organize edilmesi anlamında kullanılmaktadır.

Ekonomik düzen politikasının dayandığı ilkeler, düzenin sürekliliğini sağlayan temel ve tamamlayıcı ilkelerden oluşmaktadır. Eucken tarafından geliştirilen bu çerçevede, rekabet düzeninin korunması, mülkiyet haklarının güvence altına alınması ve sözleşme özgürlüğü

temel ilkeler arasında yer almaktadır. Buna karşılık, tekel denetimi, sosyal adaleti gözeten maliye politikaları ve sistemin istikrarını destekleyen düzenlemeler ise tamamlayıcı ilkeler olarak değerlendirilmektedir (Yumuşak, 2007). Bu ilkeler genel olarak iki grupta ele alınabilir. İlk grup, yasama, yürütme ve yargı erkleri ile rekabet düzeni arasındaki uyumun sağlanmasını, makroekonomik dalgalanmaların sınırlandırılmasını ve ekonomik bağımsızlığın korunmasını amaçlayan yapısal ilkeleri kapsamaktadır. İkinci grup ise devletin kendi işleyişine ilişkin ilkelerden oluşmakta; baskı ve çıkar gruplarının etkisinin sınırlandırılması, ekonomik düzenin sade ve öngörülebilir kurallara dayanması ve kamu hizmetlerinde yerel çıkarların belirleyici olmamasını içermektedir. Bu ilkelerin eksikliği durumunda, piyasanın sağlıklı işlemesi ve tam rekabetin sürdürülebilmesi mümkün görülmemekte; bu durum literatürde “Freiburg Çıkmazı” olarak adlandırılmaktadır (Ata, 2006).

Sosyal piyasa ekonomisi anlayışı, rekabetçi piyasa yapısını girişim özgürlüğü ve toplumsal refah hedefleriyle birleştirmeyi amaçlayan kurumsal bir model olarak tanımlanmaktadır. Bu yaklaşımın temel hedefi, piyasa mekanizmasının işleyişini bozmayacak şekilde sosyal dengeyi sağlayan bir ekonomik düzenin sürekliliğini güvence altına almaktır. Bu çerçevede devletin yerine getirmesi gereken temel görevler şu şekilde özetlenebilir: Öncelikle, piyasanın sağlıklı işleyişi için gerekli olan hukuki ve kurumsal altyapının oluşturulması, diğer bir ifadeyle ekonomik anayasal çerçevenin tesis edilmesi gerekmektedir. İkinci olarak, kamu maliyesinde disiplinin sağlanması amacıyla borçlanmanın kontrol altında tutulması ve sürdürülebilir bir kaynak yapısının oluşturulması önem taşımaktadır. Üçüncü olarak, gelir ve refah dağılımındaki eşitsizlikleri azaltmaya yönelik sosyal politikaların benimsenmesi ve toplumun geniş kesimlerini kapsayan sosyal güvenlik mekanizmalarının güçlendirilmesi gerekmektedir. Son olarak, kamu yönetiminin demokratik meşruiyetinin korunması, çıkar gruplarının faaliyetlerinin denetlenmesi ve ekonomik kalkınma ile kaynak dağılımında etkinliğin sürekliliğinin sağlanması, sosyal piyasa ekonomisinin temel dayanakları arasında yer almaktadır.

2.5.1.2. Ekonomik Anayasa Görüşü

Freiburg Okulu anayasayı, yani ekonomik düzenin anayasal bir güvencesi temelinde birleştirilmesini değerlendirmiştir. Örneğin, Franz Böhm'e göre, yolsuzlukla mücadele için ekonomik düzenin, bu düzenin sürdürülebilirliği için rekabetin ve rekabetin sağlanabilmesi için de hukuki ekonomik olanaklara güvence sağlanması gerekir (Acar ve Bilir, 2013, s:24-25). Böhm, tekel olarak ve kartelleri piyasa ekonomisini istismar eden unsurlar olarak görüldüğü için bu unsurlarla başa çıkmak adına yasal ve kurumsal düzenlemelerin ekonomik anayasayla güvence altına alınmasının en etkili yollardan olduğunu belirtmiştir.

Ekonomik anayasa, “ekonomik aktörlerin davranışsal karar alma, davranış gösterme ve etkinlik göstermenin genişletildiği yasal ve geleneksel normlar ve kurallar bütünü” olarak ifade edilir (Çağan, 1997). Bu tanım içerisinde önemli olan, ekonomik anayasanın yalnızca kayıtlı hukuk dışında olmadığı, aynı zamanda geleneksel sosyal normların da kapsadığıdır. Ekonomik düzeninin inşasında yapılması gereken yasal ve kurumsal yapı, ekonomik anayasa olarak adlandırıldığında, yalnızca makroekonomik düzenlemeler olarak değerlendirilmemelidir. Bununla birlikte, belirli bölgelerde uygulanabilen mikro ekonomik düzenler de (örneğin borçlar hukuk, icra hukuku ve iş hukuku gibi) ekonomik anayasaya dahil edilebilir. Ekonomik sistem düzeni politikasının ana aracı ekonomik anayasadır (Karluk, 2013). Erkan'a göre ise ekonomik anayasalar ekonomik düzenin hukuksal değişimi temsil etmektedir.

2.5.2. Virginia İktisat Okulu (Kamu Tercihi ve Anayasal İktisat Teorisi)

Kamu tercihi ve anayasal iktisat teorileri hukuk, ekonomi ve siyaset bilimlerinden kesişim gösteren disiplinler arası çalışma sahalarıdır. Bu teorilerin benzer algoritmaları, bölümlere ve temellere dayalıdır. Ancak esas fark, kamu tercihi teorisinin ekonomik sorunları tespit etmeye çalışması, anayasal iktisat teorisinin ise çözüm yollarının iyileştirilmesidir. Örneğin, kamu tercihi teorilerinin tekrarı için popülist ekonomik politikaların izlemeyeceğini ve bu durumun bütçede israfa yol açacağını savunur; anayasal iktisat teorisi ise bütçe açığının belirli bir yüzdelik anayasa ile genişletilmesini önermektedir (Eren ve Uysal, 2017).

Virginia Ekonomi Okulu, 1960'larda ABD'de James M. Buchanan yönetimindeki bir politika ekonomi okuludur. Bu okul, kamu kararlarının analizine odaklanan kapsamlı ekonomik incelemeler yapar. Virginia Ekonomi Okulu'nun adı, kurucusu James M. Buchanan'ın akademik tarihinin büyük bir kısmı ABD'nin Virginia'da kaldığı çeşitli üniversitelerde geçirmekten oluşur. (Erkan, 2016). Gordon Tullock ve Charles Goetz ile devam eden akademik kariyerinde, 1969-1983 yılları arasında Virginia Politeknik Enstitüsü ve Devlet Üniversitesi'nde yer almış ve Kamu Tercihi Araştırma Merkezi'nde çalışmıştır. Bu merkez, 1982 yılında George Mason Üniversitesi'ne taşınmış ve Buchanan, 1983-2007 yılları arasında burada kariyerine devam etmiştir. Bu dönemde, karar alma için geniş sözleşmeler ve anayasal bir yapı geliştirme çalışmaları ile 1986 Nobel Ekonomi Ödülü'nü kazanmıştır. Virginia Ekonomi Okulu'nun belirli dönemlerdeki önemli yayınları arasında Kamu Tercihi ve Anayasal Politika Ekonomisi dergileri yer almaktadır. (Roncaglia, 2005). Virginia Ekonomi Okulu'nun temel derslerinde Kamu Tercihi Teorisi ve Anayasal Ekonomi Teorisi gibi iki ana alan değerlendirilir.

2.5.2.1. Kamu Tercihi Teorisi: Tanımı ve Kapsamı

Kamu tercihi, iktisadın siyaset bilimine dayanabilir olarak ifade edilebilir. Bu alan kurucusu olan James M. Buchanan, kamu tercihinin iktisat teorisinin yöntemleri ve yöntemlerinin siyaset biliminde ve kamu ekonomilerinde kullanılmasında olarak belirtir (Gençoğlu, 2013). Kamu tercihi teorisi, bu yöntemler ve yöntemler kullanılarak siyaset biliminin gidişatı, siyasi sorunlarla ilgili çözüm önerilerinin geliştirilmesi ve hedefler sunmayı amaçlar.

Kamu tercihi teorisine ilişkin ilk gözlemler, 19. yüzyıl italyan ekonomistlerinin incelemelerinde kendini göstermektedir. Liberal ekonomistlerden Maffeo Pantaleoni kamu maliyesi üzerine yapılan incelemeler, kamu tercihi teorisinin kökten önemli rol oynamıştır. Kamusal tercih teorisinin başarılı olan diğer bir kişi ekonomist Knut Wicksell'dir (Hobbes, 2016). Teorinin kaynaklarından bir diğeri ise Duncan Black'tır. Teoriyi zenginleştiren en önemli katkısı, siyasi kişilerin ekonomik insanlara günlük önerileridir. Bunun yanı sıra, siyaset biliminin sorunlarına bilimsel çözüm önerileri getirmiştir.

Kamu tercihinin bağımsız bir disiplin olarak varlığı, 1940'lara ve 50'lere dayanır. Bu teorinin ortaya çıkışı yol açan ana sebeplerden biri, İkinci Dünya Savaşı'nın ardından kamu sektörünün ekonomideki rolünün giderek artmasıdır. Örneğin; ABD'de 1946-1974 arasında kamu harcamalarının GSMH'ye oranı %13'ten %22'ye, kamu gelirlerinin oranı ise %28'den %40'a yükselmiştir. Diğer bir sebep ise bu dönemde ekonomistlerin sosyal refah kapasitesinin üzerine yapılan çalışmalarıdır. Bu kişilerin öne çıkanları arasında Bergson (1938), Black (1948) ve Arrow (1951)'un katkıları yer almaktadır. Bergson, 1938 tarihli yayınında, toplumsal tercihleri temel alan bir sosyal performans fonksiyonu geliştirmiştir. Black, 1948 tarihli çalışmasında çoğunluk kuralına tabi tek zirveli oylama yönteminde, alınan kararın medyan seçmenin görüşünü yansıttığını öne sürmüştür. Örneğin, üç farklı bakış açısının söz konusu olduğu, her biri farklı görüşe sahip üç birey (bir komite) tarafından temsil edilen bir karar alma sürecinde çoğunluk sağlanamayacağı için karar tercih sırasına göre verilecektir. Sonuç olarak, aşırı görüşler göz ardı edilecek ve medyan seçmenin bakış açısı ön plana çıkarılacaktır. Arrow, 1951 tarihli çalışmasında, bireysel tercihleri tam bir toplumsal tercihe dönüştürebilecek bir oylama kuralının ancak seçmen seçeneklerini kısıtlayarak ya da bir tür diktatörlüğü dayatarak elde edilebileceğini savunmuştur (Güler, 2003). Kamu seçimi teorisi, neoklasik ekonomi ve refah ekonomisi tarafından ortaya atılan çeşitli fikirlere meydan okumaktadır. Reddettiği başlıca kavramlar arasında hayırsever devlet varsayımı, görünmez el kavramı ve piyasa başarısızlıkları yer alır. Kamu tercihi teorisine göre, hükümet kendi hedeflerini maksimize etmeye çalışan varlıklardan oluşur. Arz tarafında, oylarını maksimize

etmeyi amaçlayan politikacılar ve bütçelerini ve etkilerini artırmak isteyen bürokratları içerir (Vergin, 2012, s:126-145). Talep tarafında, fayda maksimizasyonu için çabalayan seçmenler ve rant maksimizasyonuna odaklanmış baskı grupları vardır. Adam Smith'in görünmez el fikri de kamu ekonomisinde hiçbir temele sahip değildir; bu nedenle, devletin yasal ve kurumsal bir çerçeve inşa etmesi gerekir. Benzer şekilde, kamu seçimi teorisinin savunucuları, kamu ekonomisindeki piyasa başarısızlığı teorisinin aksine, devlet için bir başarılilik teorisi geliştirmişlerdir. Kamu seçimi teorisi, incelediği alanlara göre pozitif ve normatif kamu seçimi teorileri olarak kategorize edilebilir.

2.5.2.2. Kamu Tercihi Teorisinin Temel İlkeleri

Kamu tercihi teorisi, daha önce sahip olduğumuz kavramları üç ana temelde genel olarak açıklamaktadır. Bunlar prensip olarak teorinin analiz yönteminin bireyin biçiminin olması ve incelenen birimlerin bireyler olarak dağılımı (metodolojik bireyin ilkesi), bu işlemin karar verme aşamalarında mantıklı hareket etmesi ve kendi çıkarlarını en üst düzeyde tutma çalışması (rasyonalite ve maximand ilkesi), ayrıca kendi çıkarları peşinde olan aktörler arasında bir politik değişim süreci yaşanması (politik mübadele) (Akın ve Urhan, 2010, s:9-28).

Metodolojik Bireycilik: Bireycilik; kişinin çıkardığı toplumsal yararın önünde, gören bir bakış açısının yanında, kişinin karar verme süreci temel birim olarak ele alan bir analiz yöntemidir. Bu nedenle bireyin bakış açısına göre kararnameler, bireysel tercihlere dayanılarak geliştirilir. Kamu tercihi teorisi de, bireyin kamu iktidarıyla ilgili karar vermede en önemli birim olarak görülebilmesi için, bireysel bir yaklaşım sergilemektedir (Bhaskar, 2013). Örneğin Buchanan'a göre kamu tercihi teorisi, ekonomik teori gibi yöntemsellik açısından bireyseldir. Temel birimler; Partiler, eyaletler veya uluslar gibi organik yapılar değil, seçime katılan ve çeşitli eylem ve davranış motivasyonlarına sahip olan bireylerdir. Bu bağlamda, kamu tercihi teorisi, politikanın bireysel bir teorisi olarak kullanılabilir.

Rasyonalite ve Maximand İlkesi: Kamu tercihi teorisi, bireyin bir yaklaşımı benimsemesinin yanı sıra, insanların geliştirdiği ve geliştirilen seçimlerin devam etmesidir. Bu görüş, davranışsal simetri olarak adlandırılır. Piyasadaki ekonomide kar elde etmeye çalışan kişi fayda sağlama peşindedir. Aynı şekilde kamu ekonomilerindeki mevcut da kendi çıkarlarını maksimize etmeyi hedeflemektedir. Bu anlayışlar, maksimize etme ilkesi olarak bilinir (Dold, 2022): Seçmenler, en iyi ekonomik hizmeti sunan siyasi partiyi destekleyerek fayda maksimizasyonunu sağlamaktadır.

Siyasi partiler, seçmenlerden en fazla oy toplama çabasıdadır. Bürokratlar, gelir ve prestijleri için hedef bütçesini ayırmayı gözetmektedir. Lobi ve çıkar dağıtık ise kamuya yönelik kararların kendi üyelerine ulaştırarak rant maksimize edilmesini sağlamak için hedefler. Bu nedenle, kamu tercihi teorisine göre, kamu sektöründeki sorunları (örneğin, popülizm, kayırmacılık, hizmet kayırmacılığı gibi) engellemek için ekonomik yönetim üzerindeki yetkilerin anayasa ile sınırlandırılması önemlidir.

Politik Mübadele (Catallaxy) İlkesi: Siyasi değişim ilkesine göre, daha önce sözü edilen karar alım dönemindeki aktörler arasında bir değişim biçimi vardır. Tıpkı tüketicilerin üreticiler tarafından sunulan mal ve hizmetler için ödedikleri fiyatın piyasa ekonomisinde bir ekonomik değişimi temsil etmesi gibi, kamu ekonomisi alanında da siyasi değişim vardır. Seçmenlerin verdikleri oylar, siyasi otorite ve bürokrasiden aldıkları hizmetlerle birlikte bu süreçte değiş tokuş edilir (Akçagündüz, 2010, s:1-2). Bu değişimin, piyasa ekonomisinde optimum olarak bilinen şeye ulaşmasının yolu, devlet tarafından oluşturulan yasal ve kurumsal çerçevedir. Karar alma birimlerinin yetkileri, mali anayasalar olarak da bilinen anayasalarda bulunan ekonomik ve mali hükümler aracılığıyla sınırlandırılmalıdır.

2.5.2.3. Anayasal İktisat Teorisi

Anayasal İktisat Teorisi, ekonomik ve siyasal karar alma süreçlerinin anayasal kurallar ve kurumsal sınırlamalar çerçevesinde şekillendirilmesini öngören bir yaklaşımdır. Bu teoriye göre, ekonomik sistemin işleyişi yalnızca piyasa mekanizmasına bırakılmamalı; bireysel özgürlükleri ve toplumsal refahı güvence altına alacak anayasal çerçeveye sınırlandırılmalıdır. James M. Buchanan'ın anayasal iktisat anlayışında mülkiyetin temel işlevi, bireylerin hak ve özgürlüklerini korumak ve onların refahını artıracak mal ve hizmetlerin üretimine imkân tanımaktır. Bu çerçevede, bireysel özgürlüklerin genişlemesi, aynı zamanda toplumsal refahın artmasına katkı sağlamaktadır (Baysuğ, 2017, s. 5–6).

Anayasal iktisat yaklaşımı, ekonominin anayasal kurallarla sınırlandırılmasını, bireysel özgürlüklerin daraltılmaması ve kamu gücünün kişisel çıkarlarla çatışmaya girmemesi açısından zorunlu görmektedir. Böylece toplum ne kurlsızlık ve anarşi ortamına sürüklenmekte ne de devletin aşırı güçlenmesi sonucu otoriter bir yapıya evrilmektedir. Bu yönüyle anayasal iktisat, devletin yetkilerini tamamen ortadan kaldırmadan, onları önceden belirlenmiş ve toplum tarafından kabul edilmiş kurallar çerçevesinde sınırlandırmayı amaçlamaktadır.

Anayasal İktisat Teorisi, temellerini Kamu Tercihi Teorisi'nden almakta olup, benzer varsayımlar, analiz araçları ve metodolojik yaklaşımları paylaşmaktadır. Kamu tercihi

yaklaşımında olduğu gibi anayasal iktisat da bireylerin ve siyasal aktörlerin rasyonel davranış sergilediği varsayımına dayanır. Bu bağlamda anayasal iktisat, toplumsal düzenin sürdürülebilmesi için gerekli kuralların bir sosyal sözleşme çerçevesinde belirlenmesini savunmaktadır. Toplumsal hukuki ve kurumsal yapıların anayasalar aracılığıyla şekilleneceği ve bu yapıların toplumun rızasıyla oluşturulacağı kabul edilmektedir.

Literatürde bu yaklaşım, “sözleşmecî anayasa” anlayışı ve buna bağlı olarak geliştirilen yapıcı rasyonalizm kavramı ile açıklanmaktadır. Yapıcı rasyonalizm, toplumsal düzenin bilinçli tasarım yoluyla oluşturulabileceğini savunurken; bu görüş, kurumsal yapıların kendiliğinden evrimsel süreçlerle oluştuğunu ileri süren evrimci rasyonalizm anlayışının karşıtını oluşturmaktadır (Bilkay, 2016). Evrimci rasyonalite, hukuki ve kurumsal yapıların dışsal müdahalelerden bağımsız biçimde zaman içinde gelişerek şekillendiğini ileri sürmektedir.

Anayasal iktisat literatüründe, pozitif ve normatif anayasal teoriler arasında bir ayırım yapılmaktadır. Pozitif anayasal iktisat, mevcut anayasal kuralların nasıl ortaya çıktığını ve bu kuralların ekonomik büyüme ve performans üzerindeki etkilerini analiz etmeyi amaçlamaktadır. Buna karşılık normatif anayasal iktisat, ideal anayasal düzenin nasıl olması gerektiğini ve mevcut kuralların hangi esaslara göre değiştirilmesi gerektiğini ele almaktadır. Normatif yaklaşım, toplumsal refahı en üst düzeye çıkaracak anayasal kuralların tasarlanmasına odaklanmaktadır.

Anayasal iktisat teorileri, önerilen ekonomik anayasa kapsamında çeşitli alanlarda yasal ve kurumsal düzenlemelerin gerekliliğini vurgulamaktadır. Bu çerçevede ekonomik anayasanın en temel unsurlarından biri, mali alana ilişkin anayasal düzenlemelerdir. Mali anayasa, kamu gelirleri, harcamaları ve borçlanma süreçlerini belirli ilke ve kurallara bağlayan yasal ve kurumsal çerçeveyi ifade etmektedir.

Kamu mallarına ilişkin anayasal düzenlemeler, devletin ekonomide üstleneceği rolün sınırlarını belirlemektedir. Bu bağlamda, devletin yalnızca adalet, savunma ve güvenlik gibi tam kamusal malları sağlayan minimal bir yapı mı benimseyeceği; yoksa eğitim ve sağlık gibi yarı kamusal malların sunumunda da aktif rol alıp almayacağı önemli bir tartışma konusudur. Kamu mallarına yönelik bu düzenlemeler, kamu sektörünün gelir ve harcama yapısını doğrudan etkilediğinden, mali anayasa ile yakın ilişki içerisindedir (Buchanan, 2002). Kamu tercihi ve anayasal iktisat teorileri, kamu harcamalarının anayasal sınırlar olmaksızın genişlemesi durumunda israf ve aşırı harcama riskinin ortaya çıkabileceğini vurgulamaktadır. Bunun yanı sıra, yerel ve merkezi yönetimler arasındaki kaynak paylaşımına ilişkin düzenlemeler de mali anayasanın temel unsurları arasında yer almaktadır. Özellikle

vergilendirme yetkisinin hangi ölçüde merkezi hükümet ve yerel yönetimler arasında paylaştırılacağı, mali disiplin ve etkin kamu hizmeti sunumu açısından önem taşımaktadır. Bu nedenle, mali anayasada merkezi ve yerel yönetimler arasındaki mali yetki ve sorumlulukların açık biçimde tanımlanması gerekmektedir (Dileyici, 2005).

2.5.3. Kurumsal İktisat Okulu

Kurumsal iktisat okulu, Wesley Clair Mitchell başta olmak üzere öncü isimlerin katkılarıyla şekillenmiş olup, ekonomik büyümeyi doğrudan belirleyen bir mekanizma olmaktan ziyade, büyüme sürecini destekleyen kurumsal yapıların analizine odaklanan bir yaklaşımdır. Thorstein Veblen ve John R. Commons, klasik ve neoklasik iktisadın soyut varsayımlarına karşı çıkarak, ekonomik süreçlerin kuralları, kurumlar ve bu kurumların zaman içinde değişen yapıları çerçevesinde ele alınması gerektiğini savunmuşlardır. Bu yaklaşım, daha sonraki dönemde gelişen Yeni Kurumsal İktisat başta olmak üzere birçok iktisat okulunun ortaya çıkmasına zemin hazırlamıştır (Göze, 2005).

Amerikan pragmatizmi geleneğinden beslenen kurumsal iktisat anlayışında gerçeklik, ürettiği fayda ile birlikte değerlendirilmekte; bu nedenle ekonomik olay ve olguların, soyut ve gerçeklikten kopuk varsayımlarla açıklanamayacağı kabul edilmektedir. Kurumsal iktisatçılar, ekonomik süreçlerin ancak somut gözlemler ve tarihsel bağlam dikkate alınarak anlaşılabileceğini ileri sürmektedir. Bu çerçevede kurumsal iktisat analizlerinin temel ilkeleri şu şekilde özetlenebilir:

- i. Kurumsal iktisat yaklaşımı, bireysel karar birimlerinden ziyade, ekonomik süreci yönlendiren kurumsal yapıların ve yönetsel mekanizmaların bütününe dikkate alır.
- ii. Ekonomik sistemin temel unsurları, bireysel tercihlerden çok, kurumların varlığı, işleyişi ve zaman içinde geçirdiği dönüşümler olarak değerlendirilir. Bu nedenle iktisatçının temel görevi, kurumsal değişim ve yenilik süreçlerini analiz etmektir.
- iii. Kurumsal iktisatçılar, ekonomik davranışların açıklanmasında psikoloji ve sosyoloji gibi disiplinlerden yararlanarak analiz çerçevesini genişletir.
- iv. Ekonomi, statik bir yapı olarak değil; sürekli değişen, evrimsel ve dinamik bir süreç olarak ele alınır. Bu nedenle teknolojik gelişmeler ve kurumsal uyum süreçleri özel önem taşır.
- v. Kurumsal iktisat teorileri çoğu zaman normatif öneriler içerse de, bu önerilerin politika uygulamalarına yön verme potansiyeli bulunmaktadır.

Kurumsal iktisat yaklaşımı, birçok yönüyle geleneksel iktisat anlayışından ayrılmaktadır. Geleneksel iktisadın konu odaklı ve mekanik analizlerine karşılık, kurumsal iktisat kolektif eylemlere vurgu yapmakta; ekonomiyi durağan bir denge sistemi yerine evrimsel bir süreç olarak değerlendirmektedir. Ayrıca tımdengelimci yöntemler yerine, ampirik gözlemler ve tarihsel analizlere daha fazla ağırlık verilmektedir (Kennedy ve Robbins, 2001, s. 16–17).

Geleneksel iktisat teorileri, kaynak dağılımında etkinlik, gelir dağılımında adalet ve makroekonomik istikrar gibi sonuçlara odaklanırken; kurumsal iktisat, bu sonuçların hangi kurumsal yapı ve kurallar aracılığıyla ortaya çıktığını incelemeyi amaçlamaktadır. Bu bağlamda serbest piyasa ekonomisini şekillendiren mülkiyet hakları, hukuki düzenlemeler ve devlet ile diğer aktörler arasındaki ilişkiler, daha geniş bir iktidar ve yönetim çerçevesi içinde ele alınmaktadır (North, 2002, s. 615–620). Başka bir ifadeyle, neoklasik iktisadın büyük ölçüde ihmal ettiği kurumsal yapılar, kurumsal iktisadın temel inceleme alanını oluşturmaktadır.

Kurumsal iktisat yaklaşımı, ekonomik sistemin işleyişini mümkün kılan sosyal kuralların, örgütsel yapıların ve bu yapıların ortaya çıkış nedenlerinin analizine odaklanmakta; aynı zamanda bu kuralların nasıl değiştirilebileceği sorusunu da gündeme getirmektedir. Kurumsal çerçevenin temel amacı, düzenleyici kurallar ve kamu politikaları aracılığıyla ekonomik sistemin altyapısını istikrarlı bir biçimde oluşturmaktır (Oates, 1994). Bu doğrultuda devletin; mülkiyet hakları, sözleşme özgürlüğü ve fikri mülkiyet haklarını güvence altına alması, işlem maliyetlerini azaltan düzenlemeler yapması beklenmektedir. Bu tür kurumsal düzenlemelerin, hem bireysel hem de toplumsal refahı artıracığı varsayılmaktadır.

Kurumsal iktisat anlayışında devlet müdahalesi, ekonomiye yönelik zorunlu bir unsur olarak görülmekte; ancak müdahalenin kapsamı ve biçimi, dönemsel koşullara ve kurumsal yapının niteliğine bağlı olarak değişebilmektedir. I. ve II. Dünya Savaşları arasındaki dönemde kurumsal iktisat yaklaşımı görece zayıflarken, Keynesyen iktisadın ön plana çıktığı görülmektedir. Bu durumun temel nedenleri arasında Büyük Buhran'ın yarattığı derin ekonomik kriz, Keynesyen politikaların kısa vadeli çözüm üretme kapasitesi ve sosyal bilimlerde biyolojik ve evrimsel yaklaşımlara yönelik eleştiriler yer almaktadır.

1970'li yıllardan itibaren ise kurumsal iktisat yeniden önem kazanmıştır. Özellikle yeni kurumsal iktisat yaklaşımının, kurumsal yapıların ekonomik performans üzerindeki belirleyici rolüne dikkat çekmesi; geleneksel istatistiksel yöntemlerle açıklanamayan kronik ekonomik sorunlara çözüm arayışı ve evrimci bakış açısının yeniden güçlenmesi, bu yükselişin başlıca nedenleri arasında yer almaktadır (Seyidoğlu, 2003). Bu çerçevede

Kurumsal İktisat Teorisi, devletin ekonomi içindeki rolü ve kurumların işlevine ilişkin farklı yaklaşımlar etrafında iki ana doğrultuda gelişme göstermiştir.

2.5.3.1. Eski Kurumsal İktisat Okulu

Eski Kurumsal İktisat Okulu, 20. yüzyılın başlarında Amerika Birleşik Devletleri'nde Thorstein Veblen, John R. Commons, Wesley C. Mitchell ve Clarence Ayres gibi düşünürlerin katkılarıyla ortaya çıkmış ve özellikle iki dünya savaşı arasındaki dönemde iktisadi düşünce literatüründe belirgin bir ağırlık kazanmıştır. Bu yaklaşım, iktisadi olguların yalnızca piyasa mekanizmalarıyla değil, aynı zamanda toplumsal, hukuki ve kültürel kurumlar çerçevesinde ele alınması gerektiğini savunmaktadır.

Eski kurumsal iktisat literatüründe “kurum” kavramına ilişkin farklı tanımlamalar bulunmaktadır. Örneğin Commons, kurumu bireysel davranışların sınırlandırılması, yönlendirilmesi ve aynı zamanda özgürleştirilmesini mümkün kılan kolektif eylem biçimleri olarak tanımlamaktadır (Fidan, 2013, s. 94–104). Veblen ise kurumları, bireylerin ve toplumun belirli ilişkileri ve işlevleri çerçevesinde oluşan yerleşik düşünce alışkanlıkları ve davranış kalıpları olarak ele almaktadır. Her iki düşünür de kurumların ekonomik yapı içindeki zorunlu rolü konusunda ortak bir bakış açısına sahip olmakla birlikte, metodolojik ve teorik yaklaşımları açısından önemli farklılıklar sergilemektedir.

Bu farklılıkların başında, klasik ve neoklasik iktisatla kurulan ilişki gelmektedir. Veblen, klasik ve neoklasik iktisadın varsayımlarını köklü biçimde eleştirerek bu yaklaşımları bütünüyle reddederken; Commons, söz konusu teorilerin kendi dönemlerinin koşulları çerçevesinde yeniden yorumlanarak kurumsal iktisat yaklaşımıyla bütünleştirilebileceğini savunmuştur. Benzer biçimde, Veblen'in çalışmaları büyük ölçüde kurumların eleştirel analizine odaklanmakta ve normatif politika önerileri geliştirmemektedir. Buna karşılık Commons, piyasa ekonomisi sınırları içinde uygulanabilir, rasyonel ve pratik çözümler üretmeyi amaçlayan daha normatif bir yaklaşım benimsemektedir (Göcen, 2020, s. 27–48).

Veblen, mevcut teknolojik yapı ve gelişmelerle uyum sağlayamayan kurumların, gelecekte ortaya çıkabilecek ekonomik ve toplumsal sorunlara çözüm üretemeyeceğini ve bu durumun uzun vadede toplumsal refah kaybına yol açabileceğini ileri sürmektedir. Ona göre kurumsal değişim, teknolojik ilerlemelere uyum sağlayan birikimli ve evrimsel bir süreçtir. Bu çerçevede Veblen, klasik iktisadın temel varsayımlarından biri olan “görünmez el” mekanizmasının her koşulda işleyemeyeceğini ve piyasaların kendiliğinden dengeye ulaşmasının her zaman mümkün olmadığını vurgulamaktadır. Görünmez el mekanizmasının geçerli olabileceği koşulların, daha çok küçük ölçekli üretim yapılarıyla sınırlı olduğunu;

büyük ölçekli üretim, satış ve finansman süreçlerinin hâkim olduğu bir ekonomik yapıda bu mekanizmanın etkisiz kaldığını belirtmektedir (Güngör, 2014, s. 1–41).

Commons'ın 1924 yılında yayımlanan *Kapitalizmin Hukuki Temelleri* adlı eseri, eski kurumsal iktisat literatürünün temel çalışmaları arasında yer almaktadır. Commons'a göre kurumlar, yalnızca belirli örgütlenmiş yapılarla sınırlı değildir. Üniversiteler, merkez bankaları veya benzeri resmî organizasyonların yanı sıra; toplumda yerleşik hale gelmiş gelenekler, örf ve adetler ile yazılı veya yazısız kurallar da kurumsal yapıların bir parçası olarak değerlendirilmelidir.

Kurumsal iktisat yaklaşımı, klasik iktisat teorisinin varsaydığı doğal düzen ve uyum fikrine karşılık, toplumsal yapı içinde bireyler arasında sürekli bir çıkar çatışmasının varlığını esas almaktadır (Kuyucuklu, 1982). Bu çatışma durumu, ekonomik ve toplumsal ilişkilerin düzenlenmesini sağlayacak denetleyici kurumlara duyulan ihtiyacı ortaya koymaktadır. Benzer şekilde, klasik iktisadın temel varsayımlarından biri olan “homo economicus” yaklaşımı da kurumsal iktisat perspektifinde eleştirilmekte ve yetersiz bulunmaktadır. Zira örf, adet ve toplumsal kurallar gibi sosyal kurumlar, bireylerin davranışlarını şekillendiren ve ekonomik karar alma süreçlerinde maliyet unsuru olarak ortaya çıkabilen yapılar olarak değerlendirilmektedir.

2.5.3.2. Yeni Kurumsal İktisat Okulu

Yeni Kurumsal İktisat, ekonomi biliminin yanı sıra hukuk, organizasyon teorisi, siyaset bilimi, sosyoloji ve antropoloji gibi farklı disiplinlerle etkileşim içinde gelişen çok boyutlu bir analiz alanı olarak değerlendirilmektedir. Bu yaklaşımın temel amacı; toplumsal, siyasal ve ekonomik yapıların nasıl oluşturulduğunu, bu yapıların ortaya çıkış nedenlerini ve zaman içerisinde hangi mekanizmalar aracılığıyla yeniden şekillendirilebildiğini açıklamaktır (Aoki, 2007, s. 1–31). Yeni ve eski kurumsal iktisat okulları birçok ortak varsayımı paylaşmakla birlikte, özellikle birey–kurum ilişkisini ele alış biçimleri ve analitik yaklaşımları bakımından belirgin farklılıklar göstermektedir.

Yeni kurumsal iktisadın teorik temelleri, Ronald Coase'un 1937 yılında yayımladığı çalışmayla atılmış olup, özellikle firmaların varlık nedenlerini ve piyasa dışı koordinasyon mekanizmalarının ortaya çıkışını açıklamaya odaklanmıştır. Bu çerçevede yeni kurumsal iktisadın temel katkıları şu başlıklar altında özetlenebilir:

- Kurumların ortaya çıkışı ve zaman içerisindeki evrimini analiz ederek, bu yapıların ekonomik, toplumsal ve siyasal süreçlerle nasıl etkileşim içinde olduğunu incelemektedir.

- Neo-klasik iktisadın tam bilgi ve tam rasyonellik varsayımlarına karşılık, sınırlı rasyonellik, işlem maliyetleri, mülkiyet hakları ve eksik sözleşmeler gibi kavramları analizin merkezine yerleştirmektedir.
- Kurumlar ile kurumsal ve organizasyonel düzenlemeler arasındaki ilişkiyi araştırmaktadır. Bu bağlamda kurumlar; bireyler tarafından oluşturulan, ekonomik faaliyetleri yönlendiren ve sözleşmelerin kapsamını belirleyen, yazılı ya da yazısız normlar ve kurallar bütünü olarak tanımlanmaktadır. Söz konusu kurallar anayasa, yasalar ve diğer hukuki düzenlemelerden oluşabilmektedir.
- Organizasyonlar ise ekonomik aktörlerin üretim ve değişim süreçlerini daha etkin biçimde düzenlemek ve optimize etmek amacıyla oluşturdukları, ortak karar alma mekanizmalarını ifade etmektedir.

Bu çerçevede ele alınan iktisadi düşünce okulları, mali anayasa fikrinin teorik altyapısını oluşturan temel bileşenler olarak değerlendirilmektedir (Kızılkaya, 2007). Bu durumun arka planında, özellikle Freiburg İktisat Okulu ile Virginia İktisat Okulu'nun ekonomik sistemlerin önceden belirlenmiş normlar ve kurallarla sınırlandırılması gerektiğini savunan liberal yaklaşımları yer almaktadır. Örneğin Freiburg İktisat Okulu'na göre ekonomik düzen, demokratik bir ekonomik anayasa anlayışı çerçevesinde yapılandırılmalıdır (Yılmaz, 2007).

Kurumsal İktisat Teorisi'nin anayasa ve siyasal uzlaşılar gibi hukuki normlar aracılığıyla inşa edilmesi, mali anayasa yaklaşımının kuramsal temelini oluşturmaktadır. Bu yönüyle kurumsal iktisat, mali anayasanın içerdiği kuralların, sınırların ve kurumsal yapıların anlaşılmasında açıklayıcı bir çerçeve sunmaktadır.

2.6. Mali Anayasa Oluşturulmasına Yönelik Öneri ve Modeller

2.6.1. *Buchanan ve Wagner'in Önerisi*

Buchanan ve Wagner'in 1977 mali anayasa modeli, Keynesçi ekonomi çerçevesinde önerilen açık bütçe politikalarıyla ilgili eleştirilere dayanmaktadır. Mali anayasa modeli, Keynesçi politikaları bütçe açığı demokrasileri olarak adlandırdıkları şeyi yaratmaya yönelik eleştirir ve özellikle Amerika Birleşik Devletleri için çeşitli anayasal mali kuralların uygulanmasını önerir (Keifman, 2008, s:1-18). Bu öneriler öncelikle bütçe dengesine ulaşmaya ve kamu borç stokunu azaltmaya odaklanır ve aşağıdaki gibi özetlenebilir:

- Başkanın her yıl gelirleri giderlerle dengeleyen bir bütçeyi kongreye sunması gerekir.

- Kongre, bütçe dengesini bozmamak koşuluyla, tartışmalar sırasında bütçede değişiklik yapma özgürlüğüne sahiptir.
- Hatalı tahminlerden kaynaklanan bir bütçe açığı olması durumunda, bütçe dengesini sağlamak için kamu harcamaları üç ayda bir azaltılmalıdır.
- İlgili hükümler kongrede üçte iki çoğunlukla belirlenmeli ve olağanüstü durumlarda başkanın onayıyla bir yıla kadar askıya alınabilmelidir (Odabaş, 2002).

2.6.2. Hayek'in Önerisi

Hayek'in mali anayasa modelinde, vergi yasalarının denetiminde ayrıntılı prosedürlerle ilgili sabit bazı görüşler sunmakta ve oranlı vergilerin sürdürülebilir standart hale getirilmesini önermektedir. Örneğin Hayek, artan oranlı vergilendirmenin çeşitli bölgelerden dolayı eleştirildiği ve düz oranlı gelir vergisi dağıtımı savunmaktadır (Gray, 2000). Bu bütçenin arkasında yatan temel amaç, vergilerin mümkün olan en eşit şekilde çalıştırılması ve kullanılan vergilerin piyasada karar almada genişleyen etkilerinin en aza indirilmesidir. Hayek ayrıca Özgürlük Anayasası isimli eserinde, kişilerin parlamentonun yanında bir Vergi Meclisi oluşturma önerileri de bulunmaktadır. Vergi meclisinin temel görevi, vergi ile ilgili genel ilkeler ve kuralların belirlenmesi olacaktır ve bu durum parlamentonun vergi oranları, parlamentonun değişim çerçevesi içinde hareketleri olacaktır. Vergi kurumu, vergi ile ilgili sık sık değişiklik yapılmasını engelleyecek ve bu sayede vergiden etkinliği artıracaktır (Khan, 2005).

2.6.3. Brennan ve Buchanan'ın Önerisi

Brennan ve Buchanan, 1980 yılında mali anayasa modeli, iktidar ellerinden siyasetçilerin ve bürokratların çıkarlarını arttırmalarını sağlayacak ve tekelci devlet modeline dayalı etkin anayasal kurallar tarafından kısıtlanmayan rejim, piyasadaki tekolci işlemleri sergileyeceğini öne sürer. Leviathan devlet modeli ile benzerlik gösteren bu yaklaşıma göre, mali kamu ekonomisi alanında gerçekleştirilecek faaliyetler için anayasal sınırlamalar getirilmelidir. Bu sistemin başında, yasal vergi alma yetkisi olan, vergi oranları ve vergilendirme konularının sınırlandırılması yer alır. Yani, vergilendirme kapsamının net bir şekilde dağılımı ve toplumda üretilen her türlü mal ve hizmetten eşit oranlarda vergi alınması esaslardır (Yayla, 1999). Vergilendirme dışında, toplam kamu gelirleri ve harcamaları üzerine belirli oranlarla sınırlamalar ve bütçe istikrarı sağlama gibi prosedürel kısıtlamalar da kayıtlanır. Brennan ve Buchanan'ın önerdiği bu öneri, mali anayasaya göre yapılan ilk geniş önerilerden biri olması açısından büyük önem taşır.

2.6.4. Friedman'ın Önerisi

Friedman mali anayasa modeli, vergi ile harcamaların toplam mili geliri içinde ne kadar yer kapladığını, dolayısıyla kamu üretiminin ekonomideki etkiyi sınırlandırılmasının sağlayabileceği fikrine dayanabilir. Yani, artan oranlı gelir vergisi, ortaya çıkan birçok istisna ve indirim nedeniyle yalnızca mevcut vergi adaletini sağlayabiliyor (Ireland, 2002). Bu nedenle, gelir kaynağının tüm gelir için %20'den az ve tek bir oran uygulanmasıyla sağlanır. Ayrıca kamu gelirleri ve harcamalarının toplamına ilişkin GSYİH'ye oransal sınırlamalar getirilmelidir, kamu sektörünün ekonomik payı azalmasa dahi en az tutulabilir.

2.6.5. Niskanen'in Önerisi

Amerika Birleşik Devletleri'nde Niskanen için geliştirilen önerilere göre, ülkenin borçlanma bölgesi ile vergi oranlarının büyümeye veya yeni vergilerin birleştirilmesine ilişkin kanunlar yalnızca senato ve meclisin 2/3 çoğunluğu ile hayata geçirilmelidir (Kiyotaki ve Wright, 1990). Ayrıca, bu kuralların, savaş ilan edilen yıllar boyunca askıya alınabilmesi ve kabul edildiği şekilde harfiyen iki yıl sonra özel olarak yazılması gerekmektedir.

Bu bölümde mali anayasa ile ilgili kavramlar açıklanmış ve mali anayasanın temeli için gerekli teorik alt yapı oluşturulabilmesi adına ekonomik düşüncelerin okul katkıları ve mali anayasa ile ilgili öneriler seçilmiştir.

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

MALİ ANAYASANIN TEMEL DÜZENLEMELERİ: BÜTÇELEME, VERGİLENDİRME – KAMU GİDERLERİ ve BORÇLANMAYA YÖNELİK KISITLAMALAR

3.1. Esnek Maliye Politikalarından Disipline Edilmiş Mali Kurallara Geçiş

Son dönemde bütçenin ekonomik sistemle nasıl bütünleştirilmesi gerektiği konusu, iktisat literatüründe giderek daha fazla tartışılmaktadır. Piyasa mekanizmasının etkin ve istikrarlı bir biçimde işlemesi için gerekli olan yasal ve kurumsal çerçevenin oluşturulmasının zorunlu olduğu genel kabul görmektedir. Bununla birlikte kamu sektöründe gerçekleştirilecek reformların, kamusal faaliyetlerin etkinliğini artırması ve kaynak israfını sınırlandırması gerektiği vurgulanmaktadır.

Takdiri maliye politikaları, kamu gelir ve harcamalarının belirlenmesinde hükümetlere geniş bir hareket alanı tanımakta ve siyasi otoritenin ekonomik koşullara kendi öncelikleri doğrultusunda müdahale edebilmesine imkân sağlamaktadır. Bu durum, özellikle siyasal iktidarın ekonomik performans üzerinden seçmen desteğini artırma hedefiyle uyumlu politikalar izlemesine olanak tanıyabilmektedir (Mankiw, 2006, s. 29–46). 1929 Büyük Buhranı sonrasında ekonomik durgunlukla mücadele amacıyla yaygın biçimde kullanılan takdiri maliye politikalarına ilişkin literatürde hem destekleyici hem de eleştirel yaklaşımlar bulunmaktadır (Mishkin, 2007).

Takdiri maliye politikalarını savunan görüşler genel olarak şu gerekçeler etrafında toplanmaktadır:

- Takdiri maliye ve para politikaları, beklenmedik ekonomik şoklar ve krizler karşısında hızlı ve duruma özgü politika üretme esnekliği sağlamaktadır.
- Politikacıların maliye ve para politikaları üzerindeki yetkileri, ekonomik yönetimde hesap verebilirlik ve sorumluluk üstlenmelerini teşvik etmektedir.
- Demokratik sistemlerde seçimle iş başına gelen hükümetlerin, ekonomik politika araçlarını etkin biçimde kullanabilmesi demokratik meşruiyetin doğal bir sonucudur.
- Takdiri politikalar, her hükümetin kendi programı ve öncelikleri doğrultusunda ekonomik stratejiler geliştirmesine olanak tanımaktadır (Prescott, 2006, s. 203–235).

- Toplumsal refahı artırmaya yönelik kamu hizmetlerinin nicelik ve nitelik olarak geliştirilebilmesi, devletin ekonomik sürece esnek biçimde müdahale edebilmesini gerektirmektedir.
- Gerek gelişmiş gerekse gelişmekte olan ülkelerde karşılaşılan ekonomik ve sosyal sorunların çözümünde kamu müdahalesine ihtiyaç duyulmaktadır. Özellikle makroekonomik istikrarın sağlanmasında aktif politika uygulamaları önemli görülmektedir.
- “İyiliksever devlet” yaklaşımı çerçevesinde, uygun maliye ve para politikalarıyla bütçe dengesi korunarak ekonomik istikrarın ve tam istihdamın sağlanabileceği ileri sürülmektedir.

Bu olumlu değerlendirmelere karşın, takdiri maliye politikaları çeşitli eleştirilere de konu olmaktadır. En yaygın eleştiriler, bu politikaların uygulamada gecikmelere yol açması ve etkinlik sorunları yaratmasıdır. Özellikle belirsiz varsayımlara dayalı politika kararlarının, ekonomik sonuçlar açısından olumsuz etkiler doğurabileceği ifade edilmektedir (Şen ve Kaya, 2015, s. 55–86). Takdiri politikaların öngörülebilir olmaması, ekonomik belirsizliği artırabilmekte; buna karşılık önceden bilinen ve bağlayıcı kuralların istikrar sağlayıcı etkisi ön plana çıkmaktadır. Seçim dönemlerinde uygulanan kısa vadeli genişletici maliye politikalarının uzun vadede bütçe dengelerini bozma riski taşıdığı da sıklıkla vurgulanmaktadır. Ayrıca aktif maliye politikalarının, bütçe açıkları ve kamu borçlanması yoluyla özel sektör yatırımlarını dışlayabileceği yönündeki görüşler de eleştiriler arasında yer almaktadır.

20.yüzyılın son çeyreğine gelindiğinde, maliye politikalarının takdiri mi yoksa kurallara dayalı mı yürütülmesi gerektiği yönündeki tartışmalar sonucunda, kurallara dayalı maliye politikalarının giderek ön plana çıktığı görülmektedir (Bali ve Çelen, 2007). Küreselleşmenin etkisiyle ekonomik yapıları daha kırılgan hale gelen ülkelerde, hem ekonomik istikrarın hem de mali disiplinin eş zamanlı olarak sağlanmasında takdiri mali politikaların yetersiz kaldığı deneyimlenmiştir. Bu nedenle mali disiplin sorunlarıyla karşı karşıya kalan ülkeler, yapısal reformlar kapsamında kurallara dayalı maliye politikalarına yönelmiştir.

Siyasi tercihlere açık olması nedeniyle takdiri mali politikalar keyfî uygulamalara zemin hazırlayabilmekte ve mali disiplini zayıflatabilmektedir. Buna karşılık, kurallara dayalı maliye politikaları, önceden belirlenmiş ve genel kabul gören standartlar çerçevesinde uygulandığından, mali disiplinin tesis edilmesinde daha etkili bir araç olarak değerlendirilmektedir (Bilginoglu ve Maraş, 2010). Özellikle 1970’li yıllarda yaşanan

stagflasyon deneyimi, takdiri politikaların sınırlılıklarını ortaya koymuş; bu durum 1990'lı yıllardan itibaren mali kurallara olan ilgiyi artırmıştır. Kurallara dayalı maliye politikası uygulamalarında, devletin kullanabileceği mali araçlara anayasal veya yasal düzeyde sınırlamalar getirilerek belirlenen makroekonomik hedeflere ulaşılması amaçlanmaktadır. Bu kapsamda mali kurallar; sayısal, prosedürel veya kurumsal düzenlemeler aracılığıyla hayata geçirilmektedir (Günaydın ve Eser, 2009).

3.2. Mali Kuralın Tanımı ve Önemi

Roma'lı yazar MT Cicero'nun M.Ö. 63'te gerçekleştirilen karanlık konuşmada "bütçenin hataları, tekrar değiştirilmesi, kamu borçlarının azaltılması" gibi kavramlar, mali disiplinin gücünün yaklaşık iki yılda bilindiğini ortaya koyduğu ve mali kuralların oldukça istikrarlı olduğunu göstermektedir (Kalkan, 2007, s:3-5). Ama son yirmi yılda Avrupa ve diğer sektörlerde kamu sektöründeki açıkları kapatma ve kamu harcamalarını destekleme yönünde çabalar, maliye politikasına yönelik ilginin belirgin şekilde arttığını göstermektedir.

3.2.1. Mali Kural Kavramı

Mali politika kuralları kavramı, 1970'li yıllardan itibaren birçok gelişmiş ve gelişmekte olan ülkede gözlenen mali bozulmalara ve finansal istikrarsızlıklara bir tepki olarak ortaya çıkmıştır. Bu yaklaşım, mali disiplini sağlamanın ancak yasal ve anayasal düzeyde oluşturulacak bağlayıcı düzenlemelerle mümkün olabileceği varsayımına dayanmaktadır. Para politikası ve döviz kuru rejimlerine ilişkin kurallarla karşılaştırıldığında, mali kuralların daha karmaşık bir yapıya sahip olduğu ve ülkelere özgü koşullara göre uyarlanabildiği görülmektedir. Bu durum, mali kuralların hedefleri, kurumsal çerçevesi ve uygulama yöntemlerinin ülkeden ülkeye önemli farklılıklar göstermesine yol açmaktadır.

En genel anlamıyla mali kurallar, maliye politikası araçlarının kullanımına sınır getiren kural ve ilkeler bütünü olarak tanımlanabilir. Literatürde bu kavrama ilişkin çeşitli tanımlar bulunmaktadır. Makroekonomik çerçevede mali kurallar, maliye politikasına yönelik sürekli ve bağlayıcı kısıtlamalar ya da ortalama mali performansı gösteren göstergeler olarak ifade edilmektedir (Kaya, 2009). Uygulamada bu kurallar çoğunlukla gayri safi yurtiçi hasıla (GSYH) gibi makroekonomik büyüklüklere oranlanarak; bütçe açıkları, kamu borç stoku, borçlanma sınırları veya kamu harcamalarına ilişkin sayısal hedefler şeklinde belirlenmektedir.

Daha dar bir bakış açısıyla mali kurallar, bütçe sürecinin hem ex ante (önceden) hem de ex post (sonradan) aşamalarında belirli hedeflere uyumu güvence altına almak ve bu uyumsuzluklara karşı yaptırım mekanizmaları oluşturmak amacıyla geliştirilen düzenlemeler

olarak değerlendirilmektedir. Bu bağlamda mali kurallar; bütçe dengesi, borçlanma düzeyi, kamu harcamaları ve vergiler gibi temel mali değişkenler üzerinde yasal veya anayasal sınırlamalar getirmektedir. Dolayısıyla bu kurallar, hükümetlerin maliye politikası oluşturma sürecinde yönlendirici ve denetleyici bir işlev üstlenmektedir. Alternatif bir yaklaşıma göre ise mali kurallar, bütçe karar alma süreçlerine ilişkin prosedürel ve hukuki standartlar şeklinde de ele alınabilmektedir. Bazı ülkelerde merkezi bütçe yönetimi kapsamında, “altın kural” gibi basit, genel ve açık nitelikte kuralların tercih edildiği görülmektedir (Yılmaz, 2008). Ayrıca kamu açıkları, borçlanma ve harcama limitlerine ilişkin sayısal hedeflerin, yerel yönetim düzeyinde uygulanmasını öngören mali kural düzenlemeleri de bulunmaktadır.

Daha geniş bir çerçevede mali kurallar, maliye politikası üzerinde kalıcı nitelikte getirilen kısıtlamalar olarak tanımlanabilir. Bütçe açıkları, kamu borcu, vergi gelirleri ve kamu harcamaları gibi mali performans göstergeleri, belirlenen sayısal limitler veya milli gelire oranlar aracılığıyla sınırlandırılmaktadır. Bu kurallar anayasal düzenlemeler, yasalar, uluslararası anlaşmalar ya da hükümetlerin kendi mali taahhütleri şeklinde farklı hukuki dayanaklara sahip olabilmektedir. Literatürde mali kuralların tanımına ilişkin ortak bir görüş birliği bulunmamakla birlikte, bu kuralların mali disiplini güçlendirmeye yönelik kurumsal araçlar olduğu genel kabul görmektedir (Alesina ve Tabellini, 2005).

Daha katı bir tanımlama yapan Hallerberg, Strauch ve von Hagen’e göre mali kurallar, bütçeye ilişkin kararları yönlendiren hukuki ya da davranışsal normlardır. Bu yönüyle mali kurallar, kamu maliyesinde disiplinin sağlanmasını ve hükümet politikalarının güvenilirliğinin artırılmasını amaçlayan kurumsal mekanizmalar olarak değerlendirilmektedir. Ancak bu kuralların etkin biçimde işleyebilmesi için belirli ilkelere dayanması gerekmektedir. Literatürde bu ilkeler genel hatlarıyla şu şekilde sıralanmaktadır (Auerbach, Gale ve Harris, 2010, s. 141–164):

- Kurallar açık ve anlaşılır olmalıdır; hükümetlerin kurallara uyup uymadığı kolaylıkla tespit edilebilmelidir.
- Kamu borçlanmasını ve borç stokunu azaltıcı bir etki yaratmalıdır.
- Genel kamu maliyesini kapsamalı; bütçe dengesi ve merkez bankası açıkları gibi unsurları dışarıda bırakmamalıdır.
- Kamu sektörünün büyüklüğü üzerinde sınırlayıcı veya yönlendirici bir etki oluşturmalıdır.
- Otomatik istikrar sağlayıcı mali politikaların işleyişini engellememelidir.
- Kısa ve uzun vadeli hedefleri birlikte içermelidir.
- Ülkenin ekonomik yapısı ve başlangıç koşulları dikkate alınmalıdır.

- Ulusal düzeyde anlamlı olmasının yanı sıra, bütünleşik yapılarda (örneğin Avrupa Birliği) ortak hedeflerle uyumlu olmalıdır.
- Güvenilir olmalı ve uygulamada keyfiliğe izin vermemelidir (Buiter, 2003).
- Adil ve eşit biçimde uygulanmalıdır.

3.2.2. Mali Kuralların Zaman İçindeki Değişimi

Mali disiplinin politika araçları ve anayasal düzenlemeler yoluyla sürdürülmesine yönelik çabaların tarihsel kökeni 19. yüzyılın ortalarına kadar uzanmaktadır. Bu gelişim süreci genel olarak üç temel aşamada ele alınabilir. İlk aşamada, özellikle federal yönetim yapısına sahip ülkelerde yerel yönetimlerin bütçe disiplini sağlamak amacıyla “altın kural” yaklaşımını benimsedikleri görülmektedir. Bu yaklaşım, 19. yüzyıldan itibaren Amerika Birleşik Devletleri’nde, 1920’li yıllardan itibaren ise İsviçre’nin çeşitli kantonlarında, bütçe dengesini sağlamak amacıyla belirli kamu birimlerine yönelik kısıtlayıcı düzenlemelerin hayata geçirilmesiyle somutlaşmıştır.

İkinci aşama, İkinci Dünya Savaşı sonrasına denk gelmektedir. Bu dönemde Almanya, İtalya, Hollanda ve Japonya gibi gelişmiş ülkeler, para politikası araçlarına dayalı istikrar arayışları yerine, bütçe disiplini öncelleyen mali politikalara yönelmişlerdir. Bu yaklaşım, mali istikrarın sürdürülebilirliğinde bütçenin merkezi bir rol üstlenmesi gerektiği düşüncesinin güçlenmesine katkı sağlamıştır (Buiter ve Patel, 2010, s. 1–52). Üçüncü aşamada ise mali kuralların daha sistematik ve yasal çerçeveye dayalı biçimde uygulanmaya başlandığı görülmektedir. Bu bağlamda Yeni Zelanda, 1994 yılında yürürlüğe koyduğu Mali Sorumluluk Kanunu ile mali disiplini güçlendirmeyi ve enflasyon hedeflemesine dayalı bir politika çerçevesi oluşturmayı amaçlamıştır.

Son yirmi yıl içerisinde mali kuralların küresel ölçekte hızla yaygınlaştığı dikkat çekmektedir. 1990 yılında yalnızca beş ülkede mali kural uygulaması bulunurken, Eylül 2012 itibarıyla 75 ülke ulusal veya uluslararası düzeyde mali kuralları benimsemiştir. Günümüzde neredeyse tüm Avrupa Birliği ülkelerinde, farklı biçimlerde de olsa ulusal mali kuralların uygulandığı görülmektedir (Debrun, Epstein ve Symansky, 2008, s. 1–27). Uluslararası Para Fonu (IMF) verilerine göre, Avrupa Birliği dışında Arjantin, Brezilya, Kolombiya, Ekvador, Panama, Pakistan ve Peru’nun da aralarında bulunduğu gelişmekte olan piyasalara sahip 11 ülkede mali sorumluluk yasaları yürürlüktedir.

Son dönemde hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelerde kamu borçlarının hızla artması, mali kurallara olan ilgiyi daha da artırmıştır. Bu artışın temel nedenlerinden biri, kamu sektörünün giderek büyümesidir. Gelişmiş ülkelerde kamu harcamalarındaki artış,

gelişmekte olan ülkelerde ise mali disiplinin zayıflaması kamu borçlarının yükselmesinde belirleyici rol oynamaktadır. Kamu sektöründeki bu genişlemenin, alınan siyasi ve yönetsel kararların toplumun tercihlerini tam olarak yansıtmadığı yönünde eleştirilere neden olduğu ve mevcut mali politikaların yeniden değerlendirilmesi gerektiği sıklıkla vurgulanmaktadır. Bu çerçevede, özellikle İngiltere ve Amerika Birleşik Devletleri gibi ülkelerde, liberal ekonomik yaklaşımlara yönelme ihtiyacı ve hızla artan bütçe harcamalarının kontrol altına alınması gereği yoğun biçimde tartışılmaktadır (Mabugu ve Marinkov, 2012, s. 20–31).

Mali kuralların uygulanmasında öncü ülkelere biri olan Amerika Birleşik Devletleri, 1980’li yılların ortasında Gramm–Rudman–Hollings Yasası ile federal düzeyde sayısal bütçe hedefleri getirmiş, 1990 yılında ise Bütçe Uygulama Yasası’nı yürürlüğe koymuştur. Japonya 1997 yılında niceliksel mali kısıtlamaları benimserken, Kanada 1991 yılında kamu harcamalarını 1996’ya kadar sınırlamayı amaçlayan Federal Harcama Kontrol Yasası’nı uygulamaya koymuştur. Aynı dönemde Latin Amerika’da birçok ülke de benzer şekilde sayısal mali düzenlemelere yönelmiştir.

Avrupa’da ise 1992 yılında yürürlüğe giren Maastricht Antlaşması, Ekonomik ve Parasal Birliğe (EMU) katılım için gerekli olan mali kriterleri belirleyerek mali kuralların kurumsal bir çerçeveye kavuşturulmasını sağlamıştır (Şevik, 2008, s. 50–59). Maastricht Antlaşması’nı takiben oluşturulan İstikrar ve Büyüme Pakti (İBP), bütçe açıkları ve kamu borçlarına ilişkin referans değerleri aşan üye ülkelere yönelik yaptırım mekanizmaları öngörerek mali disiplinin birlik genelinde korunmasını amaçlamıştır.

3.3. Mali Kural Tercihinin Gerekçeleri

Finansal disiplinin sürdürülmesinde, iradi (takdiri) maliye politikalarının toplumsal tercihlerden sapma yaratmasının ortaya çıkardığı olumsuz etkiler, kurala dayalı maliye politikasının teorik ve pratik temelini oluşturmaktadır. Bu çerçevede mali kurallar, hükümetlerin ve parlamentoların sürdürülebilir mali disiplinin sağlanmasına yönelik olarak orta ve uzun vadeli hedefler üzerinde açık ve bağlayıcı bir uzlaşma arayışına girmelerinin bir sonucu olarak geliştirilmiştir. Mali kurallar aracılığıyla politika yapıcılar, kötü mali yönetim uygulamalarına karşı kendilerini sınırlandırmayı, kamu harcamalarının aşırı artırılması ya da vergi indirimleri yoluyla ortaya çıkabilecek bütçe açıklarının uzun vadeli sonuçlarından kaçınmayı amaçlamaktadırlar (Özker ve Biniş, 2009, s. 39–61).

Bununla birlikte mali kural uygulamalarının şekillenmesinde ülkelerin ekonomik yapıları, demografik özellikleri ve kurumsal düzenlemeleri belirleyici olmaktadır. Bu

kapsamda mali raporlama ve mali disiplin yaklaşımlarını etkileyen bazı temel unsurlar şu şekilde sıralanabilir:

- (a) Japonya’da uzun dönemli makroekonomik istikrarın korunmasına yönelik mali çerçeve arayışları,
- (b) Kanada’nın bazı eyaletlerinde mali politikaların bütçe disiplini koruma ve açıkların derinleşmesini önleme amacıyla sınırlandırılması,
- (c) demografik dönüşüm sürecindeki bölgelerde yaşanan nüfusa yönelik mali harcamaların uzun vadede sürdürülebilirliğinin sağlanması,
- (d) Avrupa Birliği gibi çok düzeyli yönetim yapısına sahip federasyonlarda veya benzer dağıtık kurumsal yapılarda, dışsal ekonomik koşulların mali politika üzerindeki etkileri (Şen, 2010, s. 26–57).

Bu unsurlar dikkate alındığında, mali kuralların ortaya çıkış nedenlerinin yalnızca bütçe dengesiyle sınırlı olmadığı görülmektedir. Mali kuralların temel amaçları; makroekonomik istikrarın sağlanması, kamu maliyesinin uzun vadeli sürdürülebilirliğinin güvence altına alınması, maliye politikalarının etkinliğinin artırılması ve hükümet politikalarının piyasa aktörleri nezdindeki güvenilirliğinin güçlendirilmesi olarak özetlenebilir. Bu yönüyle mali kurallar, yalnızca teknik bir mali araç değil, aynı zamanda ekonomik yönetimi güçlendiren kurumsal bir çerçeve niteliği taşımaktadır.

3.3.1. Makroekonomik İstikrarın Tesisi

Makroekonomik istikrar, para, finans ve gelir politikalarının piyasa mekanizmasının işleyişini bozmeden, sürdürülebilir ve öngörülebilir bir performans ortaya koymasına anlamına gelmektedir. 1970’li ve 1980’li yıllarda birçok OECD ülkesi ile gelişmekte olan ekonomilerde kamu borç stokunun hızla artması ve buna bağlı olarak ortaya çıkan mali dengesizlikler, mali kurallara olan ilgiyi önemli ölçüde artırmıştır. İradi (takdiri) maliye politikaları ekonomik istikrarsızlıklara çözüm üretmeyi hedeflese de, politika uygulamalarında karşılaşılan zaman gecikmeleri, bilgi eksiklikleri ve tahmin hataları, beklenen sonuçların elde edilmesini güçleştirebilmektedir (Wyplosz, 2013).

Bu çerçevede mali disiplin, kamu maliyesinde kaynak dağılımından ve siyasi süreçlerden kaynaklanan ekonomik dalgalanmaların sınırlandırılması yoluyla makroekonomik istikrarın sağlanmasına katkıda bulunmaktadır. Nitekim Badinger (2009) tarafından 20 OECD ülkesi üzerinde gerçekleştirilen ampirik bir çalışma, bu görüşü destekleyen bulgular ortaya koymuştur (OECD, 2016). Söz konusu çalışmada, mali kurallar ile iradi maliye politikalarının

kullanımı ve makroekonomik istikrar arasındaki ilişki panel veri analizi yöntemiyle incelenmiş; mali kural uygulamalarının iradi maliye politikalarının kullanımını azalttığı ve bu yolla makroekonomik istikrarın güçlenmesine katkı sağladığı sonucuna ulaşılmıştır.

3.3.2. Mali Sürdürülebilirliği Sağlama

Süregelen bütçe açıkları ve artan kamu borç stokları, mali sürdürülebilirliğe ilişkin kaygıların giderek artmasına neden olmakta ve bu durum maliye politikalarının sürdürülebilirliğini temel bir politika hedefi hâline getirmektedir. Maliye politikasının sürdürülebilirliğinin sağlanabilmesi için, oluşturulan birincil fazla büyüklüğünün mevcut borç yükünü karşılayabilecek düzeyde olması gerekmektedir. Bu yaklaşım, kamu borçlarının yalnızca yeni borçlanmalar yoluyla sürekli artmasının önüne geçilmesini sağlarken, aynı zamanda bütçenin dönemler arası kısıtlarla uyumlu biçimde yürütülmesini de mümkün kılmaktadır. Aksi takdirde, mevcut yükümlülüklerin karşılanamaması durumunda, sürekli genişleyen kamu harcamalarının sürdürülebilirliğini sağlamak amacıyla maliye politikalarında yapısal değişikliklere gidilmesi kaçınılmaz hâle gelmektedir (OECD, 2013).

Borç stoku ile gayrisafi yurt içi hasılanın (GSYH) sürekli artış eğilimi göstermesi, kamu borcunun ekonomik büyüme ile uyumlu ve belirli sınırlar içerisinde tutulmasını zorunlu kılmaktadır. Bu çerçevede, borçların kontrolsüz biçimde çevrilmesine dayanan ve literatürde “Ponzi finansmanı” olarak adlandırılan sürecin önlenmesi, borçlanmaya üst sınırlar getirilmesini gerektirmektedir. Mali kurallara yönelik artan ilginin temel nedenlerinden biri de, kalıcı mali sürdürülebilirliğin sağlanmasına yönelik bu gerekliliktir.

Yeni Zelanda’da başlatılan reform süreci ile İsviçre ve Japonya’da önerilen mali kural uygulamaları, ekonomik genişleme dönemlerinde elde edilen mali kazanımların harcamaya dönüştürülmesini sınırlamayı ve nüfus artışına bağlı olarak ortaya çıkabilecek potansiyel kamu harcaması baskılarını kontrol altına almayı hedeflemektedir. Bunun yanı sıra, kamu borcu ve GSYH oranlarına ilişkin mali göstergelerin disiplin altına alınması, gelecek nesillerin borç yükünün azaltılması ve mali yüklerin kuşaklar arasında daha adil bir biçimde dağıtılması açısından önem taşımaktadır. 1990’lı yıllarda Avrupa ülkelerinde gözlemlenen mali politika yaklaşımlarındaki benzerlikler ise, İstikrar ve Büyüme Pakti çerçevesinde sürdürülebilir maliye politikalarının tesis edilmesine yönelik çabaların tarihsel bir devamı niteliğindedir.

3.3.3. Maliye Politikalarının Verimliliğinin Arttırılması

Mali kuralların cazibesi, politika yapıcılarının bütçe açıklarını azalttığı veya tamamen ortadan kaldırdığı gerçeğinden kaynaklanmaktadır (Çevik, 2012). Güvenilir mali kuralların,

maliye politikasını daha tahmin edilebilir hale getireceği beklentisi, bu tür kuralların benimsenmesinde başka bir sebeptir. Mali kurallara yönelmenin önemli sebeplerinden biri de mali disiplini artırma hedefidir. Bu alandaki zayıflama, birçok ülkede ciddi kamu finansmanı sorunlarına yol açarken, aynı zamanda ekonomik politikaların etkinliğini de azaltmaktadır. Maliye politikalarının şeffaflığının ve mali disiplinin kesintisiz sürdürülmesiyle, politika oluşturmada kısa vadeli siyasi etkilerin ortadan kaldırılabilmesi düşünülmektedir (Dikmen, 2006).

3.3.4. Kamu Politikalarının Güvenilirliğinin Güçlendirilmesi

Mali kural uygulamalarını önemli bulan ekonomistler, bu tür uygulamaların hükümetlerin yürüttüğü ekonomik programların güvenilirliği ve sürdürülebilirliği üzerinde olumlu etkiler yaratarak, kamu yönetimlerinin itibarını artırabileceğini ifade etmektedirler (Karaca, 2017, s:227-240). Maliye politikasına dair kuralların oluşturulması, seçim ekonomisinin, kayırmanın, bürokrasinin ve siyasi kısa görüşlülüğün neden olduğu kamu ekonomisindeki etkinlik kayıplarını azaltabilir. Kurallar tarafından desteklenen maliye politikası, hükümetlerin israfını ve hatalı ekonomik uygulamalarını azaltarak, ekonomik krizleri veya bu krizlerin etkilerini hafifletebilir. Ayrıca, kuralların varlığı, ekonomik politikaların şeffaflığını artırarak kamu yönetiminde vatandaşların daha fazla ilgisini çekebilir. Bir politikacı mali kural uygulamaya karar verdiğinde, bu durumu kamuoyuna bir mesaj olarak iletmiş olur ve aynı zamanda mali disiplinin sağlanması ve sürdürülmesi konusunda harekete geçtiğini de göstererek, halkın güvenini artırır.

3.3.5. Diğer Nedenler

Mali kurallar, geçmişteki pek çok yönetimde, federasyonlar, konfederasyonlar ya da ortak para biriminde, olumsuz dışsallıkları önlemek amacıyla değerlendirilmiştir. Yerel yönetimlerin bütçe açıklarını kontrol ederek alan bir mali kural, yerel yönetimlerin hatalı mali politikalarının, diğer yerel birimlere ve merkezi yönetime ayrılmasını engelleyerek güven kaybını ve yüksek faiz oranları gibi dağılımın ortaya çıkmasını önleyecektir (Şen ve Kaya, 2015). Dolayısıyla mali kurallara uymayan alt ulusal birimlerin hatalı politikalarının neden olduğu kurtarma çalışmaları, uluslararası para otoritesine fazla yük bindirecek bir baskı unsuru olmayacaktır.

Parasal sistemlerin istikrarın devamında kullanılması gibi, diğer finansal politikaların uygulanması da mali kurallar tarafından desteklenebilir (Tokucu, 2010, s:31-54). AB ve İBP örneklerinde olduğu gibi mali kurallar, otomatik stabilizatörlerin bakımı mümkünken, aynı zamanda para politikası üzerindeki yükü de hafifletebilir.

Bu aşamada parasal ve mali disiplinlerin birbirlerini desteklemesi, istenilen hedeflere daha hızlı ve daha kolay bir şekilde ulaşmayı sağlar. Mali kurallara uymanın bir başka nedeni ise siyasi popülisti engellemektir. Özellikle seçimin değiştirilmesi, kısa süreli kaygılarından kaynaklanan kamu açıklarının artmasının önüne geçmek için mali kuralların sınırlayıcı işlevi, bu açıkları engellemek amacıyla etkili bir şekilde kullanılabilir. Ayrıca mali kuralların varlığı, ekonomik politikaların öngörülebilirliğinin artırılması, diğer ekonomik birimlerin değiştirilme planlarını yapmalarında da fayda sağlar. Görüldüğü üzere, mali kural uygulamalarının uygulanması ile ekonomik politikaların belirsizliğinin azaltılması ve öngörülebilirliğinin artırılması mümkündür. Mali kuralların gelişim sürecini incelediğimizde, ülkelerin yaşadığı finansal sistemlerinin güçlendirilmesi, ekonomilerin finansal krizleri başarıyla atlatabilmeleri için önemlidir (Ünsal, 2013). Mali politikalar formüle edilirken, bütçe dengesi sorununu ele almak bütçe politikalarının güvenilirliğini artırır. Ayrıca, kapsamlı ve güvenilir düzenlemeler kaynakların daha verimli ve etkili kullanımına katkıda bulunabilir. Ulusal düzeydeki mali kurallar gibi anlaşmalar, finansal planlamayı, bütçeleme sürecini ve orta vadeli bütçe planları için gerekli görülen bağımsız finans kurumlarının kurulmasını kolaylaştırdıkları için son zamanlarda dikkat çekmektedir. Bütçe reformlarına dahil edilmesi nedeniyle, bu düzenlemelerin mali politikayı şekillendirmedeki rolü araştırmada giderek artan bir ilgi konusu haline gelmiştir.

3.4. Mali Kuralların Hukuki Temelleri

Mali kuralların tasarlandığı ya da mevcut olduğu, anayasa, yasa, düzenleme, politikalar ya da uluslararası anlaşmalar gibi pek çok yasal temel olabilir. Yasal temeller, gelenekler, hukuk kuralları ya da yasa koyucu nitelikte çok taraflı anlaşmalarla belirlenebilir (Krogstrup ve Wälti, 2008, s:123-138). Teorik bir bakış açısıyla, anayasa düzenlemelerinin yasa veya politika önlemlerine göre daha yüksek bir bağlayıcılığa sahip olması daha etkilidir; ancak pratik yasa veya politika önlemlerinin, anayasal düzenlemelerle benzer ya da daha fazla koruyuculuğu gözlemlenmektedir.

Anayasa, kurallar, uluslararası anlaşmalar, bütçe planları ve orta vadeli mali planlar gibi farklı hukuki düzenlemeler ve politika kuralları, mali kurallar için bir yasal temel oluşturulmuş koşulların ortaya çıkması olarak görülebilir. Farklı seçenekleriyle, mali kural uygulamalarının hukuki dayanaklarını daha iyi kavrayabilmek mümkündür.

Anayasalar: Bir ülkenin anayasasında herhangi bir mali kurala dair bir hüküm yer aldığı anda, bu kural anayasal bir nitelik kazanır ve uyulması zorunlu hale gelir. Yasal olarak mali kuralın o ülke için uygulanabilirliği önemli faktördür (Peree ve Valila, 2005, s:1-25). Belirli bir sistemde mali disiplin sağlandıktan sonra, bu disiplinin sürdürülebilirliğinin

devamlılığı için böyle bir politikanın anayasal hale getirilmesi kolaylaşabilir ve olası durumlar ortadan kaldırılabilir. Mali disiplinin sağlanması gayesiyle, Almanya'da federal ve eyalet yönetimlerde, denk bütçe rejimi anayasada belirlenmiş ve ayrıca bütçe yasalarıyla desteklenmiştir.

Yasalar: Mali kural uygulamaları açısından daha önce belirtilen ülkelerin dışında birçok ülke, yasal düzenlemeleri yeterli bulmaktadır. Sanayileşen ülkeler arasında İngiltere, Yeni Zelanda, İsveç ve Kanada; gelişmekte olan Latin Amerika ülkeleri arasında ise Peru, Kolombiya, Arjantin ve Brezilya, bu konuda en geniş yasal düzenlemeleri gerçekleştirenlerdir. Örneğin, Yeni Zelanda'nın Mali Sorumluluk Yasası çerçevesinde bütçenin dengelenmesini sağlamakla birlikte mali yönetimde sorumluluk kavramının gerekliliklerini yerine getirmek zorunda oldukları belirtilmiştir. Bu ilkeler, uygulama aşamasında belli bir esneklik içerse de, sıkı düzenlemelerle belirlenmiş şeffaflık kriterlerine de tabidir.

Uluslararası Anlaşmalar: Mali disiplin uygulamalarının bir diğer yasal dayanağı, uluslararası anlaşmalardır ve bunlar özellikle Avrupa Birliği ile Afrika Finansal Alanı gibi ekonomik birleşimlerde yer alır. CFA bölgelerindeki merkez bankalarından alınan kredilere konulan kısıtlamalar, bu uluslararası anlaşmalara dayanarak sınırlandırılmıştır. İngiltere'de ise, merkez bankasından yapılan borçlanmalara getirilen sınırlamalar, geleneksel uygulamalardan kaynaklanmaktadır (Tapsoba, 2012). 1992'de Avrupa Birliği ülkeleri tarafından kabul edilen Maastricht Anlaşması, üye ülkelerin bütçe açıkları ile ilgili olarak merkez bankası kaynaklarından borçlanmalarını yasaklayarak, önemli bir kural getirmiştir. Daha önce belirtildiği gibi, Avrupa Birliği'nin ortak para alanındaki ülkeler, Maastricht Anlaşması ve İstikrar ve Büyüme Pakti gibi uluslararası sözleşmelere riayet etme yükümlülüğündedirler.

Politika Kuralları: İktisat politikası, özelliklerine göre nicel (kantitatif) ve nitel (kalitatif) olmak üzere iki ana gruba ayrılmaktadır. Nicel iktisat politikası, mevcut ekonomik yapı ve temelleri değiştirmeden, mevcut araçlarda yapılacak artırma ve azaltmalarla uygulanan bir yaklaşımdır. Nitel iktisat politikası ise ekonominin mevcut yapısını değiştirdiği gibi, daha önce olmayan yeni araçların kullanılmasına olanak tanıyan politikaları içerir. Örneğin, vergi oranlarını artırmak niceliksel ekonomi politikasına örnek teşkil ederken, daha önce vergi olmayan bir ekonomide gelir vergisinin sıfırdan yüzde ona çıkarılması nitel bir politikayı gösterir. Burada sözü edilen politikalar niteliksel kurallara daha çok eğilim gösterir. Politika düzenlemelerine dayalı mali kurallar benimseyen ülkeler, bunları iç dinamikler

aracılığıyla veya IMF ile yapılan anlaşmalar sonucunda performans ölçütü olarak uygulamalar (Alesina ve Tabellini, 2005).

Mali kuralları uygulayan ve politika düzenlemelerine örnek teşkil eden ülkeler arasında Hollanda ve Endonezya yer almaktadır. Endonezya’da, yasal bir temele sahip olmamasına rağmen, mali kurallar Devlet Politikası Kuralları başlığı altında düzenlenmiştir ve Maliye Bakanlığı bütçeyi hazırlarken bu yönergelere uymaktadır (Altsuler ve Bosworth, 2011). Hollanda’da 1961’de önerilen yapısal bütçe açığı tavanı, 1974’te bütçe açığını ele almak için yapılan şeffaf olmayan hesaplamalar nedeniyle kaldırılmıştır. Bununla birlikte, Hollanda 1995’te Avrupa Para Birliği tarafından belirlenen bütçe açığı referans değerini karşılamak için benzer bir ölçüyü yeniden tesis etmiştir. Finansal politikadaki tutarlılığa rağmen, tasarım ve uygulama aşamalarında bazı farklılıklar gözlemlenmektedir. Avustralya, Kanada, Yeni Zelanda ve Birleşik Krallık gibi Anglosakson ülkelerinde şeffaflık en hayati bileşenlerden biri olarak öne çıkmaktadır. Öte yandan, Arjantin, Brezilya, Kolombiya, Peru, İsviçre ve Hindistan gibi büyük ekonomiler, Avrupa Birliği ile birlikte daha organize bir şekilde performans hedeflemesi için dijital ölçütleri kullanmaktadır (Cottarelli, 2009). Önemli yerel özerkliğe sahip federal sistemlerde, Arjantin ve Hindistan’da olduğu gibi, genellikle yalnızca merkezi kontrol altında gözlemlenen uygulamalar görülebilir. Diğer federal sistemlerde, Brezilya ve Avrupa Birliği örneğinde olduğu gibi, olası banka kurtarma ve diğer alanlardaki uygunsuz mali davranışların etkileriyle ilgilenmek amacıyla kurallar her yönetim düzeyinde koordineli bir şekilde hayata geçirilmektedir.

3.5. Maliye Politikasının Temel Unsurları

Maliye ile ilgili bilimsel incelemeler, 19. yüzyılın başlarından itibaren başlamıştır. Bu konuda çalışmalar yapan düşünürler arasında Boisguilbert, Vauban, Forbonnais, Ferati, Thomas Mun, Hobbes, Petty ve Locke bulunmaktadır. Ayrıca 18. yüzyılda David Hume ve James Stuart gibi isimler de bu alanda katkı sağlamışlardır (Froyen, 2005). Toprağa dayalı tek vergi önerisiyle Quesney, Mirabeau ve Le Trosne gibi fiziokratlar dikkat çekmiştir. Bunun üzerine Adam Smith, J. B. Say ve diğer klasik teorisyenler, vergilendirme ve devletin rolü üzerine çeşitli araştırmalar yaparak bilimsel temeller oluşturmuşlardır. Günümüzde maliye biliminin kapsamı oldukça genişlemiş ve daha derinlemesine incelenmektedir. Terminoloji açısından maliye ve kamu maliyesi terimleri Türkçe’de benzer anlamlar taşıırken, maliye politikası, maliye veya kamu maliyesi bilim dalının bir alt dalı olarak öne çıkmaktadır.

3.5.1. Maliye Politikasının Konusu

Kamu maliyesi, verilerin sürdürebilmesi için gerekli kaynakları sağlamayı ve bu büyümenin nasıl sürdürüldüğünü araştıran bir akademik disiplindir. Geleneksel anlayışla, kamu maliyesi gelirini kazanır ve bu gelirleri nasıl harcayacağı ile ilgili emisyonları araştıran bir alan olarak çalışır (Hagen, 2005).

Kamu maliyesi, ekonomik yapının özel ve kamu kesimlerinden oluşan bölümüyle ilgilenir; burada kamu kesiminde gerçekleşen aktivitelerin ekonomik ve mali boyutları ele alınır (Çolak, 2010, s:48-52). Daha geniş bir perspektiften bakıldığında kamu maliyesi, özellikle merkezi hükümetin görevlerini yerine getirebilmesi için gerçekleştirilen faaliyetleri, ekonomik ve sosyal getiriler ile maliyetler bağlamında inceleyen bir alan olup, çağdaş devlet tanımında devlet işlevlerinin sınırlarını araştırır ve bu faaliyetlerin gerektirdiği harcamaların yapılmasıyla, bunları karşılayacak gelirlerin sağlanmasıyla ilgili sorunları hukuki, ekonomik, sosyal ve teknik açıdan analiz eden sosyal bilimler disiplindir. Maliye politikası, üretkenlikteki bozulmalar, gelir oluşumu ve genel fiyat durumundaki değişiklikler için kamu harcamalarının, gelir yapılandırılmalarının ve borçlanma yöntemlerinin nasıl kurulacağını belirler. Geniş anlamda maliye politikası, kamu kesiminin ekonomik etkilerini belirleyerek, iktisat politikasının hedefleri doğrultusunda (ekonomik büyüme, istikrar, gelir adaleti vb.) yönlendirilmesi için, kamu gelirleri, harcamaları ve hizmetlerinin miktarı, bileşimi ve kamu işletmelerinin üretim ve satış politikalarındaki düzenlemeleri içerir (IMF, 2009). Günümüzde maliye politikası, sınırlarını genişleterek, kamu ve özel sektör faaliyetlerinin yanı sıra uluslararası mali etkinliklerin ekonomiye olan etkilerini de inceleyen önemli bir iktisat politikası aracı haline gelmiştir.

3.5.2. Maliye Politikasının Amaçları

Maliye politikasının amaçlarını, ana ekonomik politikaların hedefleriyle birlikte belirtmek oldukça önemlidir. Farklı potansiyele sahip maliye politikası hedefi ve bu büyümenin genel görünümü, ülkenin ekonomik gelişme düzeyi ve maliye politikalarını idare eden kişilerin sosyal ve ekonomik hedefler ile siyasi tercihleri tarafından etkilenmektedir (OECD, 2008). Bu nedenle ülkelerin maliye politikaları, ulaşmayı hedefledikleri noktalar arasında gözlemlenebilir. Temel hatlarla, maliye politikasının amacı, yönetim ve diğer kamu kuruluşlarının ihtiyaçlarının sürdürülmesidir. Bu durum özetle geçerli olsa da, modern maliye politikaları ile ulaşılması amaçlanan hedefler, ekonomik istikrarın sürdürülmesi, ekonomik büyümenin devamı ve gelişim sürecinin düzenli bir şekilde ilerletilmesi yer almaktadır (Şengönül ve Songur, 2010, s:4-22). Özellikle gelişmiş maliye politikası, ekonomik istikrar ile eşanlamlıdır. Bu, talep yönetimi yoluyla hem fiyatların dengesizliğine hem de tam

istihdamın sürdürülmesine işaret eder. Ancak bu durumun genetik bir durumu var; çünkü bu sorunlar nedeniyle maliye politikaları ekonomik istikrarı farklı bir bakış açısıyla ele almak zorunda kalınmaktadır.

Ekonomik büyüme, özellikle 1950'lerde gelişmekte olan ülkelerin savaş sonrası dönemde gerçekleştirdikleri büyük kalkınma çabaları ve gelişmiş ülkelerin dengeli büyüme çabaları ile birlikte maliye politikası açısından hayati bir konu haline gelmiştir. Ekonomik istikrar, maliye politikasının kısa vadeli bir hedef olarak kabul edilirken, kişi başına düşen reel gelirdeki artışla ifade edilen ekonomik büyüme ve kalkınma, maliye politikasının uzun vade amacını gösterir. Ayrıca maliye politikasının bir başka hedefi de gelir gelişimini iyileştirmek, kamu harcamalarının getirilerinin artması ve vergi politikalarının etkisinin adil bir gelir paylaşımı sağlamasıdır. Gelirin adil bir biçimde dağıldığı, yalnızca gelir ve servetin eşit şekilde paylaşılması değil, aynı zamanda yaygın ve sürdürülebilir bir refah kaynaklarının stoklanmasının da sağlanması amaçlanmaktadır.

3.5.3. Maliye Politikasının Araçları

Maliye politikalarının ana bileşenleri arasında düzenli gelirleri, harcamaları ve borçlanma yer almaktadır. Uygulanan maliye politikası, elde edilen belirli kaynaklar ile birlikte vergi, kamu sektörü aktarımı ve bu tür harcamalar yoluyla satın alma gücü katkı sağlanması üzerine kuruludur.

Devlet bütçesi üzerinden yürütülen maliye politikası sebebiyle, kamu harcamalarının ve gelirlerinin miktar ve içeriği arasında sıkı bir bağ bulunmaktadır. Bütçe açığı ya da fazlası ise maliye hedeflerine ulaşmak için kullanılan kritik araçlardır (Pınar, 2010). Ancak bir ekonomideki değişikliklerin tüm boyutlarını göz önünde bulundurmak gerektiğinden, maliye politikası sadece dar açıdan bütçe politikasıyla sınırlı kalmamalıdır.

Maliye politikalarının uygulanmasında önemli bir rol oynayan kamu harcamaları, devletin siyasi hedeflerine ulaşmada kullandığı mali araçlardandır (Ataç, 2002). Kamu hizmetlerinin yerine getirilebilmesi için yapılan, kamuoyu tarafından yürütülen faaliyetlerle ilgili tüm harcamaların toplamı olarak tanımlanabilir. Ülkelerin ekonomik ve sosyal gelişim düzeylerindeki ve siyasi tercihlerin değişen dinamiklerinin, kamu harcamaları üzerinde genişletici bir etki oluşturduğu görülmektedir. Kamu harcamalarının hangi alanlarda ve hangi amaçlarla yapılacağı bütçe ile belirlenmektedir.

Devletin ödemelerinin yerine getirilebilmesi için, anayasanın açıklanabileceği çeşitli kaynaklar arasında kamu gelirleri mali politika araçları bulunmaktadır. Devlet, ekonomiye etkisi olması amacıyla en önemli gelir kaynağı olan vergileri kullanabilir. Bir malın

tüketimini kısıtlama hedeflendiğinde, o mala yüksek bir vergi uygulanabilir; belirli sektörlerde yatırım teşvikleri sağlamak amacıyla da vergi muafiyetleri getirilebilir. Ayrıca, devletin mülkiyetindeki arazi, gayrimenkul ve ticari faaliyetlerden sağlanan, zorunlulukla ilişkisi bulunmayan gelir türleri de mevcuttur.

Klasik ekonomi görüşünde olağanüstü bir kamu geliri sayılan borçlanma, bugün hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkelerde giderek daha önemli bir mali araç olarak öne çıkmaktadır. Günümüzde borçlanma politikaları, yalnızca kamu finansmanında değil, aynı zamanda ekonomik ve sosyal yaşamın düzenlenmesinde de kullanılmaktadır. Mesela enflasyon zamanlarında, devlet borçlanarak piyasalardan para biriktirerek toplam talebi küçültmeye çalışmaktadır. Ayrıca, borçlanma yoluyla elde edilen gelirlerin nasıl kullanıldığına bağlı olarak, ekonomide genişletici etkilerini göstereceği açıktır.

3.6. Maliye Politikası Yöntemleri

Mali politikaların uygulanması zamana ve duruma bağlı olarak değişebilse de, genel olarak üç ana yaklaşım belirlemek mümkündür. Bunlara takdiri mali politika, otomatik dengeleyici mali politika ve formül esnekliğidir (Eğilmez ve Kumcu, 2004). Kurallara dayalı politikalar, kural tabanlı mali politika olarak da adlandırılır, teoride formül esnekliğine benzeyebilir; ancak, uygulamadaki farklılıklar nedeniyle, ayrı bir yöntem olarak kabul edilebilirler.

3.6.1. Takdiri Maliye Politikası

Mali politika, ekonomik dalgalanmaların büyümesinde kamu harcamaları ve vergi gelirleri ile ilgili belirli sistem türlerini göstermektedir (Benos, 2005). Bu kaynak yönetimi, yetkili siyasi otoriteler tarafından düzenli bir şekilde uygulanmaktadır. Özetle, bu tür mali politika, ekonomik takvimdeki değişimlere bağlı olarak kamu harcamaları ve gelirlerdeki gerekli ayarlamaları yaparak kendini göstermektedir. Ancak, maliye politikasının kullanılacağı ekonomilerin önceliği, türü, ne kadar süreceği, süresi ve zamanlaması kritik bir rol oynamaktadır. Ayrıca, o anki ekonomik durumun doğru bir şekilde tespit edilmesi kaçınılmazdır (Karagöl, 2002). İradi mali sorunlarının birinde görülen gecikmeler, bu yaklaşımın belirtilerinden biridir. Ekonomik belirsizliğin ortaya çıkması ile birlikte bu durumun iyileştirilmesi karar alma arasındaki gecikme, bir diğer diyagramların tanımlanmasındaki gecikmeler; istikrarsızlığa karşı çalışma başlatma ile durdurma arasındaki gecikme, uygulama sürecindeki gecikmeler olarak adlandırılabilir. Ayrıca devreye alınan politikaların ekonomide bozulma gösterme süresi dahi etkilenmelere neden olabilir. Bu tür

takdiri mali politikaların karşılaştığı sorunlar nedeniyle, ekonomik istikrarsızlığı düzeltmek için önerilen bir başka yöntem otomatik dengeleyici mali politika yaklaşımıdır.

3.6.2. Otomatik İstikrar Sağlayıcı Maliye Politikası

Ekonomik istikrarsızlık, yönetimin müdahaleye ihtiyaç duymadan giderme amacıyla, kamu harcamaları ve vergilerin mali sistem yapısının entegre edilmesi esasına dayalı bir maliye politikası yöntemidir (Güenalp ve Gür, 2002). Bu yaklaşıma göre, ekonomik istikrarsızlık zamanlarında bütçe açığı ya da enflasyonun genişletilmesiyle bütçe fazlası oluşturulur, tam olarak durum dosyası bir deneme ya da yasal işlem içermez. Böylece milli gelire bağlı otomatik değişimler, ekonomik durumu dengeleyici bir etki sistemleri oluşmuş olur. Kamu harcamaları, ekonomik genişlemenin doğal olarak yapısının yanı sıra, gelişme sırasında ortaya çıkan giderler için ortaya çıkan durumlardır. Bu durum, özellikle yönetim destekleri ve yardımları ile ilgili yapılan harcamalar açısından belirgin bir şekilde görülmektedir. Ekonomik büyümenin artması, daha fazla istihdam sağlanması ve ödemelerin dağıtılması, bütçedeki baskının hafifletilmesi; bu kamu harcamalarında bir düşüşe yol açar ve ekonomide bir büyüme etkisi meydana gelir (Ataç, 2002). Aynı şekilde, büyüme döneminde azalan istihdam, işsizlik sigortası ödemelerinin artması, büyümenin kararlılığına yardımcı olan kamu harcamalarının devreye alınmasına neden olur. Tarımsal destek politikaları çerçevesinde odaklanan harcamalar da benzer şekilde otomatik istikrar sağlar. Talebin düşmesinde devletin, mevcut tüketimin bir kısmını satın alarak fiyatların aşırı düşmesini engeller ve bu alımlarla sağlanan ek talep genişletici bir etki yaratır (Ertüzün, 1984). Devlet, sübvansiyonlar aracılığıyla belirli bir seviyenin altına inen fiyat farklarını ödeyerek bu genişletici etkiyi destekleyebilir. Tarımsal üretim, doğa koşullarına bağlı olduğu için otomatik istikrar sağlayıcısı bir rol oynar; Ancak desteklendiği belirtilen genellikle daha fazla takdiri kararlara bağlı kalınarak devam etmektedir.

Takdiri maliye politikası, bazı olumsuzlukları tetiklerse, otomatik istikrarı sağlayan maliye politikalarının da devreye girmesi mümkündür. Bazı durumlarda, milli gelirle vergi gelirleri arasında beklenen uyumdan sapmalar, ekonomik para birimlerini hızlandırıcı etkiler olabilir. Vergi sistemi istikrarlı, dinamik bir ekonomide büyümeyi otomatik olarak yavaşlatabilir. Fazladan, otomatik istikrarı sağlayan maliye politikası yöntemiyle büyük değişiklik yaşanması durumunda, konjonktürel olarak para birimi değerindeki değişimin önlenmesi çoğu zaman mümkün olmamaktadır.

3.6.3. Formül Esnekliği

Maliye politikası ve otomatik denge sağlayıcı maliye politikasının eleştirilen yanarını gidermek için uygulanan prosedür yöntemidir. Formül destekleri, milli gelirden ayarlanabilir başlatma elde etmek amacıyla, vergi oranı veya harcama düzeyinde önceden belirlenmiş yazılımın yasallaştırılması ile ilgili olanlardır (Hanif ve Arby, 2003). Örneğin, milli gelir x kadar düştüğünde, kamu harcamalarının artması veya vergi oranlarının düşürülmesi için yasal düzenlemeler yapılabilir; Ayrıca oran değişimleri, önemli faktörlerde yaşanacak değişimlerle ilgili verilerdir. Bu şekilde, vergi geliri ve harcamaları, aralıklar arası ayarlamalarla artırılarak kontrol edilebilir. Ancak bu sistemin istikrarsızlığının azaltılıp azaltılamayacağı, hedeflenen istikrarsızlığın performansına bağlıdır. Ekonomik istikrarsızlığın çeşitli durumları ve mevcut tüm konjonktürel dengesizliklerin giderilmesine yönelik düzenli formüller oluşturmanın zorluğundan dolayı bu yöntemde eleştirilmiş ve ekonomik istikrarsızlığın giderilmesinde etkisiz olabilmektedir. Formül yönteminin devreye girebilmesi için belirli ekonomik istikrarsızlık kriterlerinin ortaya çıkması sırasında, mali kurallar her durumda olması gereken kurallar olarak ekonomik istikrarsızlık önlemeyi hedefler (Öçal ve Çolak, 1999). Dolayısıyla, formülün kapsamı, mali standartlara göre daha dar bir alana sahiptir.

3.7. Mali Kuralların Sınıflandırılması ve Karakteristikleri

3.7.1. Mali Kuralların Türleri

Genel olarak iki çeşit bütçe kuralı bulunmaktadır. Birincisi, maliye politikası araçlarını düzenleyen yasal sayısal sınırlamalardır. İkincisi ise mali kararların alınması sürecine dair kural veya sınırlamalardır. Bu sınırlamalar çeşitli biçimlerde ortaya çıkabilir. Sayısal kurallar arasında dengeli bütçe yasaları, harcama kısıtlamaları, mali göstergelere yönelik hedefler, borç verme kuralları ve tahvil ihraç kısıtlamaları yer almaktadır. Prosedürle ilgili kurallar, mali kararların alınmasına yönelik sınırlar ya da kurallar olup, hem maliye politikasının geliştirilmesi hem de uygulama aşamasında yardımcı olmayı amaçlamaktadır. Bütçenin açık sunumu için gerekli koşullar, bütçenin çeşitliliği ve onaylanması sırasında uygulanan değişiklik kuralları ve onay yöntemi kullanılan oylama yöntemi standart olarak kayıtlı kurallar arasında yer alır.

Mali kurallar, ülkeden ülkeye farklılık gösterir ve değişik şekillerde uygulanabilir. Ancak bu kuralların getirdiği kısıtlamalar, bütçe açığı, faiz dışı fazla, borç miktarı, borçlanma yolları, vergiler, vergi yetkisi ve harcama türleri (personel ve transfer harcamaları gibi) gibi unsurları yönetmeyi amaçlar (Öncel, 1969). Bu süreçte maliye politikası araçlarının miktar ve yapısını kontrol altına almak amaçlanır ve düzenlemeler, hükümet programı, hükümet

bildirgeleri, anayasa, yasalar ve uluslararası anlaşmalar gibi çeşitli temellere dayanarak yapılabilir.

Genel olarak matematiksel ve prosedürel kurallar var ama pratikte maliye politikası unsurları arasında bütçe, borç, harcama ve gelirler ile ilgili getirilmiş sayısal kurallar daha yaygın olarak kullanılmaktadır.

3.7.1.1. Denk Bütçe Kuralları

En çok dikkat edilmesi gereken ve uygulanan kural, kamu bütçeleri arasında denge sağlama amacı güden denk bütçe kuralıdır. Bu denge, genel denge, cari denge ve her finansal yıl için gelir-gider dağılımının yanında, daha uzun bir süre için beslenme dengesi veya döngüsel olarak ayarlanmış dengeli şekilde ele alınması içindir. Bütçe açığına ilişkin kısıtlamalar ise, farklı hasıla büyüklükleri ile bir oran belirleme şeklinde olabilir; bu oranlar, nominal değerler olarak şekillendirilebilir (Salvatore, 2006, s:701-712). Nominal olarak kayıtlara geçen açık seviyeler, genellikle belirli bir zaman dilimi açısından orta vadeli bütçe çerçevesinde, oransal olarak açık kontroller ise sürekli olarak yasal kısıtlamalar olarak kullanıma sunulur.

Gelir ve giderlerin üzerindeki döngüsel ve geçici etkilerin ayrıştırılması ile hesaplanan açık sınırlandırılması, geçici unsurların temizlenmesine olanak tanıyarak daha sağlıklı bir trend analizi sağlar. Bütçe dengelerine finansal kurallara ilişkin, genel bütçe dengelerinin eşitliğinin esnekliği veya konjonktürel olarak düzeltilmiş dengenin bir sınırlaması olarak da uygulanabilir. Yapısal veya konjonktürel düzeltmeler, dönemsel etkilerden arındırılmış bir politikaya dikkat etme imkanı verir; ancak bu dengenin tam ve doğru bir şekilde belirlenmesindeki zorluklar nedeniyle bir belirsizliğin ortaya çıkmasına sebep olur.

İkinci Dünya Savaşı'nın ardından bazı ülkelerde sanayileşme ileri düzeydedir. Almanya, Japonya ve Hollanda'da, ilke olarak cari dengenin gözetilmesi ve yatırım giderlerinin gözetilmesine izin veren bir ana prensip kabul edilmiştir (Türk, 2005). Hollanda'da sonraki süreçte yapısal bir üst sınır belirlenmiştir. Maastricht çerçevesinde, AB Üyeleri için 1997 yılı geneli itibarıyla toplam devlet açığının GSYİH'nin yüzde 3'ünün aşılması hususu karara bağlanmıştır. Aynı zamanda orta vadeli bütçe geleceğinin otomatik istikrarlaştırıcıların işleyebilmesi için dengeli ya da fazla olmasına hükmedilmiştir.

3.7.1.2. Borçlanma Kuralları

Eski mali prensiplerden biri olan borç alma rejimi, devlet borçları kısıtlaması ya da yasaklanma üzerine kurulmuş ve genellikle borçların kaynağı (merkez bankası, hazine vb.) ve borçlanacak yönetim şekline (ulusal ya da yerel) göre farklı ayarlar yapılabilmektedir.

Hükümetin merkez bankası kaynaklarından borç alınmasına sınırlamalar getirilmekte, kamusal mali yönetimin temel güvencelerinden biri olarak kabul edilmektedir ve birçok ülkede bu uygulama tercih edilmektedir. Ayrıca kamu borçlarının toplamının ya da kamu sektörünün borçlanma masraflarının, nominal veya reel milli gelire oranı sınırlandırılabilir. Diğer mali kurallarla bir arada uygulanan borç stoku kuralı, mali kural uygulamalarının kapsamlı olarak ulaşması beklenen bir hedef nedeniyle türev bir özellik geliştirmektedir. Bu kurallar, finansal olarak çeşitli şekillerde farklı zaman dilimlerinde mevcuttur.

Maastricht değişimi ile Avrupa Birliği üyesinin bireysel kamu borçlarının GSYH'ye kaydedilmesi %60'ı geçmemesi kararlaştırılmıştır (Pehlivan, 2011). 1997 yılında İngiltere'de uygulanan altın kural, borçlanmayı yalnızca yatırım harcamaları için mümkün kıldı ve borç miktarının toplam GSYİH'nin %40'ını aşmaması şartı konulmuştur. 2000 yılında Brezilya'da mali sorumluluk kanunu, hem yerel hem de merkezi yönetimlerin borçlanma işlemlerine bir dizi sınırlaması getirmiştir.

3.7.1.3. Harcama Kuralları

Gelirlerin denetimi dışında olduğu için, birçok ülkede bütçenin harcama bölümüne odaklanılmış ve harcamalarda çeşitli kısıtlamalar devam etmiştir. Temelde, bir harcama limiti oluşturulmaktadır, ancak bu ölçü, hükümet politikasındaki varlığını desteklemekle kalmaz, aynı zamanda tüm harcama kalemlerinin toplamını belirlemede de yardımcı olur (Tokatlıoğlu ve Selen, 2017). Uygulamalar, toplam harcamalarda, faiz dışı giderlerde ya da cari harcamalarda kayıtlı oranlar veya GSYH'nin değeri ya da harcamaların oranındaki artışlar şeklinde sürekli birikim yapar. Borçların sürdürülebilirliğini sağlamak adına, finansal koşullarla birlikte borç ve bütçe düzenlemeleri, mali disiplinin sürekliliğini ve mali konsolidasyonun devamını sağlamak için etkili araçlar olarak işlevsellik sağlar.

Potansiyel büyümeyi sağlayacak yatırım veya benzer kalitede harcamalar, belirli sınırlara tabi olmayabilir. Kamu harcaması ücretlendirme uygulama sistemi ülkeler arasında Hollanda, Yeni Zelanda, İsveç, ABD ve İngiltere bulunmaktadır. Bazı ülkelerde, uzun dönemli koşullar altında bu kurallar kayıtlı değildir, ekonominin boyutu sınırlanabilir (Bacutoğlu ve Ekinci, 2009, s:66-82). Ancak kamu harcamalarındaki artış ile kamu gelirlerindeki artış arasında dengesizlik olması, bu kuralların, disiplinin sürdürülmesine daha iyi bir denge oluşumuna yardımcı olur.

3.7.1.4. Gelire İlişkin Kurallar

Gelir kuralları, gelirlerin alt veya üst sınırının belirlenmesi yoluyla geliri toplamak veya aşırı vergi kesintisini amaçlayan bir dizi kuraldır. Bu kurallar, farklı hedeflerle

şekillendirilebilir. Özellikle vergi değişiminin artışını sınırlamak veya kamu sektörünün büyüklüğünü kontrol etmek için ya da tam açıklaması kamu hizmetlerinin karşılanabilirliği için gerekli üretimin sürdürülmesine yönelik olarak tasarlanabilir. Ayrıca, beklenenden daha fazla elde edilen gelirlerin işleyişini düzenleyerek ekonomik politikaların etkili şekilde çalıştığını ve hedefler sağlandığı görülür.

Gelirlerin doğrudan borçların azaltılması ya da olağanüstü miktarda kullanılmak üzere birikim yapılmasının sağlanması söz konusudur (Şener, 2001). Toplam vergi değişiminin anayasada belirlenmesi ve bu sınırın aşılmayacağını yasal bir düzenleme ile güvence kapsamında sunulması sağlanmaktadır. Merkezi yönetim vergi koyma yetkisi, anayasayla kısmen yerel yönetimlere devredilebilir. Hangi vergi türlerinin yerel yönetimler tarafından değiştirileceği anayasada net bir şekilde düzenlenebilir. Özellikle federal sistemlerde, merkezi hükümet ile eyaletler arasındaki gelir paylaşımına yönelik gelir politikaları, desteklenen vergilerin ihtiyacından fazla artmasını önlemek için de kullanılmaktadır (Akalin, 1986). Nominal kamu gelirlerinin nominal GSYH'ye yönelik tavan sınırlamaları ve doğrudan ya da dolaylı vergilerin artışına ilişkin düzenlemeleri içeren gelir kuralları, çoğu vergi ile ilgili olan kurallardır. Nicel olmayan yani süreçle ilgili kurallar, daha önce bahsedildiği gibi, maliye politikası ile ilgili kararların alınması halinde geçerlidir. Bütçe sürecinin sürdürülebilir olması, bütçenin şeffaf olması için gerekli koşullar, bütçenin hazırlanması ve onaylanması değişiklik kuralları ve onay süreci oylama yöntemleri, bütçenin uygulamaya koyulabilmesi esnek bölmelerin sınırlandırılması, bütçe programlarının denetlenmesi, şeffaflık, çok yıllık bütçeleme ve hesap verilebilirlikle ilgili kurallar, nicel olmayan kurallardaki kategorilere girer.

Ülkelerin tercihlerinde ve ihtiyaçlarında görülen farklılıklar, mali kuralların çeşitli tür ve niteliklere sahip değişken sebeplerindendir. Ekonomik veya politik tercihlerin oyunlarına bağlı olarak değişebilen kurallar değişken, sürekli kalan kurallar sabit ve sürekli varlıkları gösteren kurallar ise süreklilik olarak adlandırılabilir.

3.7.2. Mali Kuralların Ayırt Edici Özellikleri

Mali kuralların, beklenen sürdürülebilirliği başarıyla gerçekleştirebilmeleri için gerekli nitelik veya niceliklere sahip olmalarına bağlıdır. Arzulanan sonuçların sağlanabilmesi, bu kuralların tasarımında bu özelliklerin olması gerekmektedir.

3.7.2.1. Optimal Mali Kuralların Temel Nitelikleri

Buchanan ve Wagner (1977), etkili bir mali kurallar setinin sahip olması gereken belirli özellikleri tanımlamışlardır (Savaşan, 2017). Öncelikle bu kurallar sadece ekonomistlerin anlayabileceği karmaşık işlemlerden oluşmamalı; aynı zamanda herkesin

kavrayabileceği şekilde basit ve net olmalıdır. İkincisi, kayıtlarla ilgili açık ifadeler yer almalıdır, yani hem idareciler hem de halk, uygulama sırasında ve sapmaların devamında ne yapılması bilmelidir. Son olarak ve en kritik nokta, bu kuralların korunmasının değerlerinin uyumlu olması gerekir. Böylece kurallara uyma oranı daha yüksek olacaktır. Bu üç temel özelliğin sağlandığı takdirde, seçimlerin bakış açısı bütçe disiplinine yönelik kurallar daha anlamlı hale gelecektir.

Kopits ve Symansky (1998) ise ideal bir mali kuralda bulunması gereken temel unsurları şöyle ifade eder: belirgin bir biçimde tanımlanmış, şeffaf, sade, esnek, esnek (tutarlı), uygulanabilir (uygulama öncesi ve sonrasında etkin denetimi sağlayan) ve sürdürülebilir (düzeltmelere ve yaptırımlara açık) reformlarla desteklenmesi gerekmektedir (Yılmaz, 2015).

Mali kuralların iyi dağılımı, sınırlanacak göstergenin, kurumsal çerçevenin ve hükümlerin (yasal yönetimler) açık ve anlaşılır bir şekilde ifade edilmesini zorunlu kılar. Örneğin, genel dengeden söz edilen bir kural, cari gelir ve giderler arasında denklik aralıkları cari dengeden daha iyi fayda sağlayacağı kabul edilebilir. Bunun nedeni, yatırım harcamalarının daha soyut olması ve ölçüm eksiklikleri taşımalarıdır. Ayrıca, kurumsal düzeydeki kısıtlamalar, bütçe işlemleri ve kamu otoritelerinin yarı mali işletmelerin dış koşulları, bütçe sızıntılarına yol açabilir. Kosta Rika'da önerilen açık tavan, tüm kamu sektörünü kapsamaktadır; ancak olası zararları karşılamak için sosyal güvenlik fonlarının denge kuralından (Japonya'da olduğu gibi) ayrılmaya neden olur. Kalıcı bir mali kural oluşturmak için, devlete ait işlerin muhasebesi, tahmin ve düzenlemeleri en açık şekilde yapılmalıdır. Bu gereklilik, halkın daha fazla katılım göstermesini sağlayacaktır.

Mali kayıtlar, yönetim kontrolü dışında gerçekleşen dışsal şoklara uygun şekilde yanıt verme olanağı sağlamalıdır (Edizdoğan, Çetinkaya ve Gümüş, 2010). Bu tür şoklarla başa çıkabilmek için mali kayıtların esnek bir yapıda olması gerekmektedir. Esnekliği sağlamak, otomatik stabilizatörlerin çalışmasını artırmak kısa dönemli dalgalanmalara izin vermek ve orta vadeli dengeyi korumak için bütçe değişikliklerinin gösterilmesiyle mümkün olur. Bu gibi geniş kapsamlı tanımlanmış kurallar, Hollanda ve Yeni Zelanda'da uygulanmış olup, İBP (bütçe açıklığı referans değeriyle sınırlanmak) çerçevesi öngörülmüştür (Akdoğan, 1985). Ayrıca, oluşturulan hedefler ve yakın şekilde oluşturulmuş kuralların, yasal veya anayasal temellerinin oluşması önemlidir. Bu temeller, uygulanmadıkları veya bozuldukları takdirde çeşitli yaptırımlara tabi olmalıdır. Yasal ve anayasal düzenlemelerin kurallara uyulmaması durumunda sorumlu birimlere yaptırımlar uygulanması netleştirilmelidir.

Mali kurallar, diğer makroekonomik politikalarla veya kurallarla uyum içinde tanımlanmalıdır. Kopits ve Symansky (1998) tarafından kaydedilenlere göre AB'deki İBP'nin ideal mali kural özelliklerini taşıyıp taşımadığını incelediği çalışmalar, bu kuralların genellikle belirtilen özelliklerle uyumlu olması ancak uygulanabilirliğiyle mümkündür.

Yeterlilik ilkesi çerçevesinde, bütçe disiplini sağlamak amacıyla göz önünde bulundurulmuş ve her yıl mali disiplinin kesintisini kapsayan İBP kuralları, uzun vadeli sürdürülebilirlik durumu ve yüksek düzeyde yatırım harcamasına ihtiyaç duyulan ülkelerde (örneğin yeni AB üyesi ülkeler) dikkate alınmamaktadır (Annett ve Jaeger, 2004). Bunun yanı sıra, söz konusu kurallar ekonomik büyümenin konjonktürel politikalara karşı bir engelleyici işlevi de bulunmaktadır.

Teorik olarak, aşırı açık rejimin varlığına bağlı ceza sistemi ve uygulama zamanının bozulması, İBP'nin uygulanabilirliğini artırmak için yeterli gibi görünse de, 2002 yılı içinde yaşanan kesintili süreç ve kesiklere rağmen, kasım 2003'te Almanya ve Fransa'da ortaya çıkan karşıt durumlar, paktın uygunluğu konusunda ciddi sorun çıkarmıştır. Buna rağmen İBP'nin fiyat istikrarı hedefinin, Avro Bölgesi'nin para politikasıyla uyumlu olduğu düşünülmekte olup, İBP kapsamındaki yıllık programların bazen mali politika ile toplantı stratejileri arasında yer alma potansiyeline sahip olduğu değerlendirilmektedir. Sonuç olarak, orta vadeli bütçe kısıtlamalarından etkilenen ve uzun vadeli olumlu sonuçlar vereceği beklenen yapısal reformların kısa vadeli maliyetler ile mali reformların sürdürülebilirliği gözlenirse, İBP'nin güçlü reformlarla zayıflama stratejisinin ortaya çıktığı görülmektedir.

3.7.2.2. Mali Kuralların Tasarımı

Biraschi'ye göre, mali kurallar, bütçe kısıtlamalarını güvenilir ve etkili hale getiren bir dizi özellik grubu olarak gruplandırılmıştır. Bu bağlamda ideal mali kurallar, sonuçta prestij kazanan ve nihai hedeflere ulaşmada etkili olan kurallar olmalıdır (Debrun ve Kumar, 2007). Optimal finansal kuralların tasarımında göz önünde bulundurulması gereken üç temel özellik vardır: kurumsal kapsam, yasal altyapı ve uygulama yöntemleri.

Kurumsal kapsam, kişilerin eşleştirme yapabilmesi ve kamu boyutlarını görebilmesi için kamu mali göstergelerini analiz eder. Yasal altyapısı, kuralların dayandığı yasal zeminleri (yasal, anayasal veya uluslararası antlaşmalar) belirtmektedir. Uygulama yöntemi ise yıl sonuç hesabı verme ve sonraki yıllarda devredeme özelliklerine sahip olmalıdır. Ayrıca bu kurallara uyulmasını sağlamak amacıyla belirli oranların belirlenmesi gerekir. Öncelikle kurallara uyulmadığı takdirde, kamu ve finansal piyasalar, mali dengesizlikler sürekli ve bir şekilde takip edilir. Bir veya daha fazla aşamada mali, hukuki ya da itibar kaybı nedeniyle

cezaların caydırıcılığı söz konusu olabilir (Commission, 2017, s:1-224). Her ne kadar böyle bir mekanizma etkin bir uygulama sürecinin yalnızca bir parçası olsa da, kuralların ihlali durumunda belirli özel hükümler içermelidir. Kaçış hükümleri olarak bilinen bu durumlar, belirli şartların korunması ve yaptırımlardan muaf olmasına izin verir, böylece hükümetin mevcut müdahalelerde bulunabilme imkanı tanır. Uygulama sürecindeki eylemler bağımsız ve teknik bir otorite tarafından değerlendirilmeli ve denetlenmelidir.

3.7.3. Otomatik Düzenleyici Mekanizmalar

Yerleşik kurallardan sapma olduğunda, uyumun zorluğunu artırmak için, sınırlı miktarlarda da olsa, otomatik düzeltme mekanizmaları olarak bilinen belirli prosedürler kuralların içeriğine dahil edilir. Kuralların diğer bileşenleri gibi, bu mekanizmaların açıkça tanımlanması ve yasal olarak açıklığa kavuşturulması kurallara uyumu kolaylaştıracaktır. Ancak, bu mekanizmaların tasarımı ve uygulanması siyasi isteğe bağlıdır. Aşağıdaki örnekler otomatik düzeltme mekanizmalarını anlamana yardımcı olacaktır. İsviçre ve Almanya, borç freni olarak bilinen otomatik bir düzeltme mekanizması içeren yapısal bütçe dengesi kurallarını kullanmaktadır. Belirli bir dönem boyunca, yapısal esnekliğin yeniden sürdürülmesi için daha önce geliştirilmiş bir zaman aralığı uygulanacaktır. İki ülke arasındaki temel fark, eşik değerlerinin nasıl belirlendiği (Almanya'nın eşiği GSYİH'nin %1-1,5'i iken, İsviçre'ninki harcamaların % 6'sıdır) ve ayarlanan sapma türlerinde yatmaktadır. Almanya'da, yalnızca GSYİH büyüme tahmini hatalarından kaynaklanmayan sapmalar soyut hesaplara girerken, İsviçre'de tüm hatalar dikkate alınır (Commission, 2016). İsviçre'nin yaklaşımı daha şeffaf olsa da, hükümet kontrolü dışında oluşan olumsuz durumları ele alırken daha esnek olmayan bir yapı sunar. İsviçre'de öngörülen sınırlar aşılsa, telafiler önümüzdeki üç bütçe yılı içinde yapılmalıdır (Haan vd. 2013). Buna karşılık, Almanya'da, bu sınırların aşılması, harcama ve gelir sınırları yoluyla yapılan ayarlamalarla pro-döngüsel sıkılaşmayı önlemek için ekonomik toparlanma dönemlerinde ele alınması için yeterli görülmektedir. Polonya ve Slovakya, GSYİH'nin %60'ında bir tavan belirleyen ve ihlalleri önlemek için belirli eşikler içeren borç kurallarına sahiptir. Slovakya'da, borç-GSYİH oranı % 50'ye ulaştığında, maliye bakanı bu artışı parlamentoya bildirmekten ve onu azaltmaya yönelik önerilerde bulunmaktan sorumludur. Borç-GSYİH oranı % 53'e ulaştığında, borç azaltma için kabine liderliğinde bir paket uygulanır ve ücretler dondurulmalıdır (Moris Vd. 2006). Oran %55'e yükselirse, harcamalar %3 oranında azaltılır ve AB fonları hariç, takip eden yılın bütçe harcamaları da dondurulur. Borç-GSYİH oranı % 57'ye ulaşırsa, kabine dengeli bir bütçe sunmalıdır. Mali sözleşme kapsamında, 25 AB üye devleti, AB Komisyonu tarafından önerilen ilkelere göre

borçlanma limitlerinin aşılmasını önlemek için otomatik düzeltme mekanizmaları kurmayı kabul etmiştir.

3.7.4. Bağımsız Mali Kurumlar Bağlamında Destekleme ve Yaptırım Araçları

Mali kurallara uygunluğun sağlanmasında destek ve politikaların mevcut olması büyük önem taşıyor. Bu çalışmanın nasıl çalışılacağı ve hangi koşullar altında performansının belirleneceğinin yanı sıra, özgürlüklere sahip olmayan bağımsız mali kuralların varlığı, kural programlarının başarısında kritik bir rol oynamaktadır.

3.7.4.1. Bağımsız Mali Kurumlar

Bağımsız mali kurumlar, Mali kural programlarının standartlarını, kurallara uyum seviyesinin kalitesini ve durum değerlendirmesinde önemli bir destek sağlama perspektifi, kritik bir role sahiptir. Dünya çapında birçok ülkede, hükümetle birlikte çalışan para otoriteleri bulunmaktadır. Bu otoriteler, para politikası uygularken, maliye politikası dışından müdahale edilmediği için bağımsız olarak hareket edemezler. Maliye politikasının, büyük ölçüde kurumsal bir çözüm olarak görülen kuralları, bazılarının yeterince esneklik sunmadığı için bu standartlara güven azalmıştır. Bu eksiklikleri gidermek için bazı akademisyenler, merkez bankalarına benzer şekilde bağımsız mali otoritelerin geliştirilmesini önermiştir. Ancak bu uygulama dünya genelinde hiçbir ülkede gerçekleştirilmemiştir. IMF'nin tavsiyesinin başka bir bağımsız mali otorite biçimi olan mali konseyler, daha az baskıcı ve daha uygulanabilir bir yapıdadır (Soukiazis ve Castro, 2003, s:1-33). Mali toplantılar, mali performansa yönelik bir bakış açısı sağlamayı hedefleyerek atanmış kişilerden oluşur, kamu fonlarıyla başlayan bir kuruluş olup, mali gelişmeler ve politikalar üzerine analizler yapar. Ayrıca mali konseylerin yerine getirilebilecek bazı temel faaliyetler şunlardır:

- a. Tarafsız makroekonomik ve bütçe tahminleri yaparak bütçeleme sağlamak,
- ii. Hassas maliye politikası belirlemek ve bu doğrultuda normatif öneriler artırmak,
- iii. Mali işlerin sürdürülmesini sağlamak,
- iv. Yeni politikalarla ilgili mali analizler yapmak.

Mali politikalar, politika harcamalarını sınırlayarak mali kuralların etkili bir şekilde başarısını sağlama konusunda ikna edici bir akademik kaynak olmuştur. Çalışmamızın kapsamının gerekliliği mali konseylerin mali kurallarla olan ilişkisini incelemeye devam etmektedir. Bağımsız mali performansı, mali kurallar gibi iyi bir şekilde bağlıdır. Hallerberg ve diğerleri (2009), mali kurumlar için iyi bir tasarımın tek bir durumun olmadığını savunmakta, bu kültürel seçim sistemlerinin, yönetim biçimleri ve toplumsal biyolojik

farklılıkların dahil olacak şekilde politik kurumlarla uyumlu hale getirilmesini vurgulamaktadır.

Farklı çeşitlilikteki personel ve sermaye yapıları, politika politikaları ve aşırı değişiklikler ile borçların sebeplerine bağlı olarak, finansal konseylerin işlev alanları, sorumlulukları ve esneklik düzenleri farklılık gösterebilmektedir (Plóciennik, 2017, s:1-42). Ancak IMF tarafından belirlenen temel nitelikler; oranlar, finansal kuralların düzenli olarak izlenmesi, medya etkisinin yüksek olması, makroekonomik öngörüler ve değerlendirmeler yapma becerisi, kamu maliyesini değerlendirme reformu ve sistem bilgilerinin oluşturulması şeklinde ortaya konulmaktadır.

Mali konseylerin birçok özelliği bir arada bulundurulmasına rağmen, bu basit regresyon, mali toplantıların tam olarak yansıtılması için yeterli değildir. Örneğin, mali standartların denetlenmesi durumunda tartışmalar ve şeffaflık ile desteklenmiyorsa, mali sonuçlar üzerinde olumlu bir etki oluşturamayacaktır (Buti, Martins ve Turrini, 2007, s:115-152). Mali toplantılar, sadece vergi ve harcamalarla ilgili raporların dosyasında kalır; Aynı zamanda makro hedefler olan büyüme, borç ve istihdam gibi konuların raporlarını mali kuralların etkin bir biçimde uygulanıp uygulanmadığını inceler. Yayınladıkları raporlar, kamuoyunda kayıtlı muhasebe hileleriyle mali kurallara uyuyormuş gibi bir yanılsama oluşturma girişimlerinden koruyarak bilgilendirir. Mali kurallar ve koşullar arasında birbirinin dışında kalan bir görünüm özelliğinin yanı sıra, her iki unsurun sınırlılığı (kuralların sertliği ve kayıt edilmemesi) nedeniyle birlikte kullanılmaları, küçük tutarsızlık sorunlarının bozulmasına karşı fayda sağlar. Gerekliğinde kurallardan sapmalar, bağımsız ve yetkili resmi kurumlarca denetlendiğinde, kuralların korunmasına zarar vermeyecektir. Makro mali projeksiyonların yapılması, Bütçe kurallarına sadık kalmak, şeffaflık sağlamak, borçların sürdürülebilirliğini sağlamak ve bunların denetimi için sorumlu olan bağımsız mali büyüme, uyumlu hesap kapasitesi ve dayanıklı bir şekilde tasarlanmasına bağlıdır. Mali denetim sorumluluğu üstlenen bağımsız kamu kuruluşları, uzun yıllar boyunca Belçika, Danimarka, Hollanda ve Amerika Birleşik Devletleri gibi düzenli aralıklarla faaliyet göstermektedir (Debrun, Hauner ve Kumar, 2009, s:44-81). 2008 ekonomik krizi sonrasında, İrlanda, Portekiz, Slovenya ve İngiltere gibi ülkelerde bu dönüşümden kaynaklanan problemlerin ortaya çıktığı görülmüştür.

3.7.4.2. Mali Sorumluluk Yasaları

Mali Sorumluluk yasası (MSY), bütçeyle ilgili hesap verebilirlik, şeffaflık ve istikrar bilgilerinin belirli kuralları ve özellikleri içeren bir limiti olan yasadır. Mali sorumluluk

yasasıyla ilgili olarak sorumluluk veya genel bağı hükümler için net bir ölçü yoktur (Debrun, 2011). Ancak kamu mali yönetiminin mali sorumluluğun temel unsurları;

- ii. orta vadeli mali büyüklüklerle ilgili belirlemelerin yapılması,
- iii. kaydedilen mali hedeflerin orta vadeli ve bütçe optimizasyonunun net bir şekilde bölünmesi,
- iv. yılda en az iki kez, mali hedeflerin gerçekleştirilmesiyle ilgili düzenli raporların yayımlanması,
- v. yıllık mali tabloların denetimi ile mali verilerin çoğaltılmasının yıllık olarak sıralandığı sıralamadır.

Kolombiya, Jamaika, Pakistan, Panama, Peru, İspanya ve Sri Lanka gibi yaygın mali sorumluluk yasası uygulayan ülkeler, ulusal mali kurallarda kayıtlı dijital hedeflere yer verir, Avustralya ve Yeni Zelanda gibi yerler ise esasen kullanıma, şeffaflık ve bunların bütçelerinin geliştirilmesinde mali stratejilerini belirlemeye odaklanmaktadır. Gelişmiş mali sorumluluk yasalarının pek yaygın olmamasının nedeni, OECD ve diğer birçok gelişmiş ülkelerdeki bütçe yönetimiyle ilgili kriterlerin özellikleriyle belirginleşmesidir. Almanya ve Polonya örneklerinde, anayasalarda kamu maliyesiyle ilgili belirli maddeler ve bölümler bulunmaktadır. Misal olarak, Almanya, Polonya ve İsviçre gibi ülkelerde çeşitli mali istikrara ilişkin düzenlemeler anayasada yer alırken, diğer prosedürel kurallar ön koruma olmuştur. Mali kuralların MSY gibi unsurlarla birlikte tanınması, ihlalleri daha zor hale getirmiştir. Ancak, özellikle ekonomik ve politik belirsizliklerin fazla olduğu dönemlerde bu problemin yaşadığı zaman da olabilmektedir (Fatas ve Mihov, 2006, s:101-117). MSY ile birleştirilmemiş mali kurallar, kaçışlardan faydalanmak isteyen siyasetçiler tarafından çığnenebilir. Bu durumda OECD ülkelerinin parlamentoları, bütçe tasarımı değiştirme konusunda sınırsız yetkilere sahiptir. Bu tür yetkiler, hükümetin mali refahını iyileştirmeye yönelik hazırlanmış mali konsolidasyon planlarını tehlikeye atabilir.

Bütçe değişme gereklilikleri MSY dışında bir yasada belirtilmiştir. Bu yasada, MSY'ye göre parlamentoya sorumlu bütçe yönetimi yetkisinin sunulmasına rağmen, parlamentonun sınırsız değişiklik yetkisini kullanımı halinde yasal yaptırımlar öngörülmemektedir. MSY uygulamalarında özellikle dijital mali kuralları içeren bu kurallarla belirlenmek istenen hedeflere, politik kararlılığa sadık kalınan ve uygulanabilir kalıcı kurumsal düzenlemelerle yeterli yaptırımların içerdiği genişlikte daha etkin bir biçimde ulaşılabileceği görülmektedir.

3.7.4.3. Yaptırım Mekanizmaları

Bir ideal mali kuralın sahip olması gereken temel özelliklerden biri, kuralların kanıtını sağlamak adına para biriminin yapısının gerekliliğidir. Özellikle kriz zamanlarında devletlerin yaratıcı muhasebe yöntemlerini kullanarak bütçe kalemlerinde değişiklik yapmaları, kuralların görüldüğü gibi görünmemelerine neden olmakta ve bu şekilde kuralların devamı azaltılmaktadır. Bu nedenle, bağımsız mali harcama faaliyetlerine yönelik denetimler sonucu yaptırımların uygulanması büyük önem kazanmaktadır. Ancak bu yaptırımlar, duruma göre farklılık gösterebilmektedir.

Avrupa Birliği'nin performansı, kriterleri karşılayan üyenin gösterdiği Maastricht Antlaşması çerçevesinde, üye ülkelerin bono ihracının sağlıklı olması, Avrupa Yatırım Bankası'nın ilgili ülkelerde kredi vermemesi, Avrupa Birliği'ne faizsiz depozito yatırma ve para cezası gibi dört yaptırımdan biri veya birkaçı uygulanabilmektedir.

Bağımsız programların hazırlanışı ve raporların hazırlanması, kurallara uygunluğun sağlanmasında kritik bir rol oynamaktadır. Son yıllarda birçok ülke, kuralların izlenmesi ve yaptırımların sağlanabilmesi için bağımsız kuruluşlardan yararlanmaya başladı. Yaptırımların hukuki dayanakları, MSY olarak sunulan metinlerde yer almaktadır.

1990'lı yıllardan bu yana seçimleri kazanmak için kullanılan mali popülizmden kurtulma çabasıyla çeşitli yönetimler, mali sorumluluğu artırmaya yönelik kurallar ve bu kurallara dayanan teşvikler ve yaptırımlar oluşturulmuştur. Avustralya, Brezilya, Kolombiya, Peru ve bazı Kanada eyaletlerinde mali kuralların yaptırımları, MSY'ler aracılığıyla düzenlenmektedir. Literatürdeki ilkelere göre, optimal mali kuralların sahip olması gereken özellikler iki ana kategoriye ayrılmaktadır. Yasal özellikler, kuralların açık bir şekilde dağılımını ve bunların nasıl kullanıldığını içermektedir. Operasyonel özellikler, mali kuralların başarıya ulaşmasını kolaylaştıran özellikleri barındırır.

Mali performans kaybının ve uygulama alanında değişimin yaşanması görülebilmektedir. Örneğin, Avrupa Birliği ve Yeni Zelanda'da bütçe kuralları genel hükümetin kapsamı; Arjantin ve Peru'da ulusal hükümetin hedefi yer alıyor. Brezilya ve Almanya, hem genel hem de yerel yönetimlerin genel kuralları uygulanırken, Brezilya, Kanada, İsviçre ve ABD'de yapılan, gayri safi yurt içi hasılanın oranı (GSYİH) üzerinden cari dengeye göre belirlenmişken, Arjantin, Avrupa Birliği ve Peru'da limitler genel dengeye yönelik olarak belirlenmiştir (International Monetary Fund, 2010).

3.8. Mali Kurallar Lehindeki ve Aleyhindeki Görüşler

Mali kayıtlar veya refahla ilgili bir değişiklik, çeşitli görüşlerin ana nedenleri, ekonomik krizlere karşı daha çabuk reaksiyon verme yeteneğinin gelişmesi ve anahtar politikaların engellenmesi bölgesel olarak değişmektedir.

3.8.1. Mali Kuralların Lehindeki Görüşler

Mali düzenlemeleri bazı kişiler destekleyerek, olası bozulmaların olumsuz etkilerinden daha fazla olumlu sonuç vereceğini iddia etmektedir. İlk olarak, maliye politikası üzerindeki sınırlamalar, hükümetlerin aşırı bütçe açıklarını vermesini ve sürdürüleme borç seviyelerine erişmesini önleyecektir (European Commission, 2010). İkinci olarak, bu tür kısıtlamalar, maliye politikalarının makroekonomik dalgalanmalara neden olmasını engelleyebilir ya da en az zarar görme olasılığı oluşur. Öte yandan, sınırlı durum, bir sonraki seçimde kazanmayı sağlama ve rant arayanlar için olanaklar yaratma gibi kısa vadeli hedef ön planda tutmaları, ekonomik bozulma ve bütçenin verimsiz kullanımı sosyal refahı olumsuz yönde etkileyebilir. Bu süre, harcama, vergilendirme ve borç alma kararlarının belirli kurallara bağlanması, hükümetlerin keyfi eylemlerinin önüne geçilebilir. Eğer kurallar, piyasa tarafından sürdürülebilir maliye politikasının bir garantisi olarak görülürse, kamu borcunun finansmanında performanslarının mali yükü hafifletilebilir (Hemming, 2008, s:251-268). Kamu borcunun gelecekte beklenen bütçe ile eşit olması durumunda sürdürülebilir bir yapıya kavuşur. Açık sınırlamaları, bütçe fazlasını oluşturarak borç ödeme dayanıklılığını artırabilir ve fiyat istikrarına katkıda bulunur. Sürekli maliye politikasının varlığı, hükümetlerin daha önce belirlenen taahhütlerden ayrılmasını engellerken, aynı zamanda ekonomi uygulamalarıyla mali açıkları artırmalarını da kısıtlarlar. Maliye politikası kuralları, nesnelerin keyfi olarak bozulması, bütçe açığı ve kamu harcamalarının artmasıyla ortaya çıkan ekonomik istikrarsızlık sorunu çözüm imkânı sunabilir. Bununla birlikte, güçlü mali kurallar, orta vadeli bütçe çerçeveleri ve bağımsız kurumlar, başarılı mali konsolidasyonlara zemin hazırlayabilir.

3.8.2. Mali Kuralların Aleyhindeki Görüşler

Maliye politikası değişiklikleri eleştirenler, mali politikaların ekonomik dalgalanmalara müdahale etmede bir araçta kullanılmasında etkili olsa da, bu kuralların hareket izolasyonunu savunmamaktadırlar. Mali kurallara karşı ortaya çıkanların bu güçlü tepkisini yıkmak için, kuralların iyi bir şekilde düzenlenmesi son derece önemlidir (Yeldan, 2001). Uygulanan konjonktür kısıtlamaların eksikliği nedeniyle stabilitesizlikler giderek artmakta ve daha sık yaşanmaktadır.

Maliye politikasının etkin olması için siyasi iradenin varlığı kritik bir rol oynamaktadır. Öte yandan, finansal hükümetler, herhangi bir kural olmaksızın disiplini sağlamak için akılcı stratejiler geliştirebilirler. Kural olarak, maliye politikalarına yönelik bir başka eleştiri, uluslararası (örnek IMF) ya da bölgesel (örnek AB) organizasyonlardan bağımsız olarak kaydedilmiş kayıtların, hükümetler üzerinde koruyucu bir etki yaratmamış olmasıdır. Kural uygulamalarında siyasetten bağımsız bir maliye politikası hedeflenmektedir. Bu durum, bürokrasiye daha fazla yetki verme anlamına gelir, üst düzey bürokratların hükümet tarafından atanması bu ayrılıklar üzerine soru işaretleri yaratmaktadır. Mali yönetimiyle ilgili eleştiriler arasında, seçilmiş temsilcilerin mali politikalarının belirlenmesi yetkisinin demokratik olmayan bir kamu maliyesi oluşturma planının bulunabileceği görüşü de vardır.

Hem lehte hem de karşıt görüşler bir arada bulunmakla birlikte, kurallar performansının bir zorlu yönü daha vardır (Andrle vd. 2015, s:1-22). Öncelikle bütçe açıkları veya borçlarla ilgili limitlerin net bir biçimde belirlenmesi gerekmektedir, çünkü ekonomik değişiklikler limitlerin yanlış belirlenmesine yol açabilir ve bu maliye politikalarının kısa vadeli kullanımlarını engelleyebilir. Konjonktüre göre değerlendirme yapmak yaygın bir yöntem fakat para birimlerinin önceden tahmin edilmesi ve göz önünde bulundurulması durumunda, bu yaklaşım her zaman doğru sonuçlar vermeyebilir.

Pratikte, bir kuralın kendine özgü özellikleri nedeniyle, genel bir politika seçimi yapmak için istenen mali hedefe ulaşmak mümkün olmamaktadır. Bir örnek olarak, kamu borç sınırı uygulaması, borçların sürdürülebilirliği sorunları üzerinde olumlu bir etki yaparken, kısa süreli borç sınırının uygulanabilir hale getirilmeden sürekli döngü içinde mali disiplinin çalıştırılmasına neden olabilir. Bunun yanı sıra bütçe dengesi ile ilgili hedefler kısaca İhtiyaç duyulan mali disiplini sağlama konusunda daha etkili olsa da, konjonktürel politikaların varlığı da göz önünde bulundurulmalıdır (Bocutoğlu, 2005).

3.9. Bütçe Kısıtlamaları

Bütçe oluşumları, belirli bir zaman dilimindeki gelirlerin ve giderlerin tahminleri ile bunların içerdiği günlük unsurları gösteren ve yapılması gereken düzenlenmiş belgeleri içeren bir kavram olarak belirtilir (Altuğ, 2004). Açık bütçe politikasının amacı, ekonomideki talebin eksikliğinin giderilmesi ve buna bağlı olarak durgunluk ve işsizlikle mücadele etmektir. Fazla bütçe politikasında ise hedef, artan baş döndürücü enflasyonist baskılardan ödün vermemek ve ekonomiyi tam istihdam sağlamaktır. Bütçe politikasıyla vergi gibi kamu gelirleri ile kamu harcamaları ve borçlanma ile ilgili program belirlenmektedir. Bu nedenle, bütçe için

konulacak anayasal kısıtlamalar doğrudan kamu gelirleri, harcamaları ve borçlanma gibi maliye politikası unsurları ile ilgili ayrıntıları da kapsar.

Kamu tercihine göre, bütçe açığı sebebi, hükümetin çoğunluğu ve iktidarda kalma isteği ile kamu harcamalarında popülist bir yaklaşımda bulunmak isteyenlerdir (Atkinson ve Noord, 2001, s:85-153). Aynı zamanda, oy kaybı korkusu nedeniyle bu harcamaların vergi artışlarıyla finanse edilememesi durumunda, yine bir gelir ve harcama dengesizliği ortaya çıkmakta ve bu da bütçe açığına yol açmaktadır. Bu açıkların borçlanma ile karşılanması nesillerde bir borç yükü oluşturmaktadır. Bu sayede kamu kesimindeki ödemede gereğinden fazla seçim ekonomisi uygulamaları ortaya çıkar (Brender ve Drazen, 2005). Seçim programında işsizliğin azalması ve yüksek ekonomik büyüme hedefi bütçenin daha açıklarının ve enflasyonun göz ardı edilmesi, seçim sonrasında tam değişim politikalarının takip edilmesi neden olarak siyasi döngü dalgalanmasına yol açmaktadır. Bütçenin anayasal kurallarla sınırlaması ile elde edilmesi planlanan hedefin şu şekilde sıralanması mümkündür:

1. Savaş, krizler gibi olağanüstü durumlar dışında bütçe açığına yol açabilecek popülist harcamaların engellenmesi,
2. Özel üretimin kamu sektörünün vergi veya borç yoluyla kaynak aktarımının etkin kaynak görünümünü bozabileceği düşünceleriyle aşırı kamu harcamasının önlenmesi,
3. Hükümetin sınırsız harcamalarının ortadan kaldırılması ve borçların azaltılması (Conteh ve Huque, 2014),
4. Kamu sektörünün milli gelir payının azaltılması,
5. İktisadi verimliliğin sürdürülmesi.

Bu hedefe ulaşmak için hayata geçirilebilir kurallar ve düzenlemeler, üç ana başlık altında toplanabilir:

- a. Dijital kurallar,
- b. Bütçenin hazırlanması ve onaylanması yönetimi prosedürel kuralları (sayısal olmayan kurallar),
- c. Bütçenin muhasebeleştirilmesi ile ilgili kurallar.

3.9.1. Sayısal Bütçe Kuralları

Vergi politikalarında değişiklik yapılmasına izin veren ya da olağanüstü durumlar için istisnai maddeler içeren kurallar, az da olsa zorlayıcı olabilir ama yüksek esneklikleri sayesinde ekonomik dalgalanmalara karşı daha dayanıklıdır. Denk bütçe ilkesi gibi dijital mali kayıtların kullanılmasındaki ana avantaj, teknolojinin etkin kullanımı ve kısa vadeli

verimlerden kaynaklanan farklı engellerin ve sürekli bütçe açıklarını önlemesi, dolayısıyla mali disiplin oluşturmastır (Edizdoğan ve Çetinkaya, 2019). Ancak, bütçenin ayrımının katı olması, hükümetin vergi oranlarını diledikleri gibi değiştirmelerini engelleyebilir ve bu durumda optimal olmaktan uzaklaşmalarına neden olabilir. Benzer şekilde, bütçede belirsiz programlamların yapılmasının yolu açılabilir. Bu kapsamda, hükümetin vergi oranlarında en az bir miktarda değişiklik yapmalarına olanak sağlayacak, esnek ve şeffaf olan bütçeden mali disiplini sağlama olasılığı daha yüksektir.

IMF tarafından 2018'de büyüme sınıflamasında, maksimum bütçe açıkları, dört ana unsurda kabul görür. Bu başlıklar; genel bütçe düzeninin kuralı, altın kuralı, ekonomik parçalara göre uyarlanan bütçe düzeninin kuralı ve döngüsel bütçe düzeninin kuralıdır. Her kuralı, kendine özgü uygulama yöntemlerini, faydalarını ve özelliklerini içermektedir (Falay, 1997).

3.9.1.1. Genel Bütçe Dengesi Kuralı

Genel bütçe dengesi (GBD) rejimi, ekonomik para birimleri dikkate alınmadan, gayri safi milli hasılaya (GSMH) belirli bir yüzde oranında bütçe açığına izin vererek serbest bırakılmasına izin verilir. GBD kuralı, kamu sektörünün borç yönetimi ile birbiriyle bağlantılı olduğu için, kamu borçlarının sürdürülebilirliğini sağlamak adına en etkili işlemlerden biridir (Majida ve Singaravelloo, 2017, s:255-267). Temel gelir ya da harcama kalemlerini göz ardı edilmemesi için - yani genel bütçe dağılımının belirli bir üst sınırını koymak için - toplum tarafından kolayca saklanabilir ve kabul edilebilir. Bununla birlikte, GBD rejiminin ekonomik gelişme ve değişimi aynı sınır uygulaması, makroekonomik istikrarı tehdit edebilir. Benzer biçimde, bütçe açıklarının hangi alanlardaki kesintilerle sınırlandırılacağı belirsizliği, eğitim, sağlık ve kamu yatırımları gibi toplum için faydalı harcamalarda gerçekleştirilmesine yol açabilir (Yaşar, 2018, s:874-895). Ekonomik genişleme kapsamı kamu gelirleri genellikle artma eğilimindedir, bu nedenle hükümetler GBD kurallarına uyum sağlamakta daha fazla özgürlük yaşarlar. Ancak ekonomik büyümenin artması veya tükenmesi gibi zorluklarla karşılaşılır. Bu nedenle, genişleme aralığı mali güvenlik önlemleri geliştirebilen hükümetler, yayılma ve krizlerin esnekliğine imkan sağlama olanağına sahip olmaya devam etmektedir.

3.9.1.2. Altın Kural

Altın kuraldaki yatırım harcamaları dikkate alınmadan, bütçe açığında borçlanmaya yönelik bir üst sınır belirlenmektedir. Altın kural; yalnızca harcama harcamaları hariç, bütçe giderleri ile bütçe gelirlerinin eşitlenmesini sağlar. Bu uygulama, GBD kuralındaki yatırım harcamalarının düşme riskini engelleyerek kamu yatırımlarını teşvik eder (Zengin, 2009).

Ayrıca kamu yatırım projelerinin kaynaklarının gelecek nesillere devretmesi açısından nesiller arası dengeyi de gözetmektedir.

3.9.1.3. Ekonomik Döngüye Uyarlanmış Bütçe Dengesi Kuralı

Konjonktüre göre düzeltilmiş bütçe dengesi (KGDBD) kuralı, kamu gelirleri ve harcamalarını ekonomik para birimlerinden arındırarak hesaplar ve bütçe dengesine üst bir limit belirler. KGDBD rejiminin en önemli farklılıkları, makroekonomik istikrara yönelik bir hedef gütmesi ve otomatik dengeleyicilerin daha verimli çalışma sağlamasıdır. Altın kural uygulamalarında ekonomik kriz zamanlarında bile, hükümetlerin ülkelerindeki kamu harcamalarını azaltması mümkündür. KGDBD kuralında, kriz dönemlerinin kamu gelirlerini azaltma etkisi göz önünde bulundurularak, kamu harcamalarının kısılmasının beklenmemesi söz konusudur. Bununla birlikte, özellikle veri kalitesi düşük olan değişken ekonomik dalgalanmaların sonuçlarının ortaya çıktığı durumlarda hükümetlerin bu kurallara uyup uymadıkları oldukça zorlaşmaktadır. Bu durum, hükümetin sıklıkla politikalarında değişiklik yapılmasına, politika uygulamalarının karmaşıklığına (örneğin; aynı sorunu çözmek için farklı zamanlarda farklı politikalar seçmek gibi) ve toplum ile politika harcamaları arasındaki iletişimin zayıflamasına neden olabilir.

3.9.2. İşlem Odaklı Bütçe Kuralları (Nitel Kurallar)

Prosedürel kurallar, ya da diğer bir ifadenin sayısal olmayan yönergeler, bütçenin finansmanı, finansal tabloların düzenlenmesi ve denetim süreçleri, mali kuralların yetkilerini dağıtmak ve dijital kuralları desteklemek, aynı zamanda daha verimli bir işleyiş sağlayan düzenlemeleri içerir. Bütçe süreci için uygulanabilecek temel prosedürel kurallar şunlardır (Hazine Müsteşarlığı, 2017):

- Bütçe hazırlığı ve kademeli olarak genişletilebilirliğin sınırlandırılması. Örneğin; “seçmene selam” mahiyetinde olan, geliri azaltan ve gideri artan önerilerin hukuki bir temele oturtulması,
- Ek bütçe ve sonsuz bütçenin engellenmesine ilişkin kurallar,
- bütçenin şeffaf ve hesap verilebilir bir hale getirilmesi,
- Aşırı büyümeden harcama kalemleri ve/veya fonların kesilmesine bağlı olan,
- Performansa ve ortaya çıkan temelleme kesintisi. Prosedürel kurallar, kendi içinde Hiyerarşik-Ortak Kurallar ve Kapalı-Açık Kurallar olarak iki şekilde sınıflandırılabilir.

3.9.2.1. Hiyerarşik ve Müsterek Kurallar

Bütçenin oluşturulma aşaması yürütme organının görevindeyken, onay süreci yasama organının yetkisi içindedir. Bu durum, hiyerarşik kuralların kullanımını beraberinde getirir ve yürütme organının güç ve yetkilerine vurgu yapar. Bu da yasama organının bütçe üzerindeki önerdiği değişikliklerin boyutunu ve özelliğini kısıtlar. Hiyerarşik kurallar, mali disiplinin sağlanmasında daha etkili olsa da, bütçe ile alakalı kararların çoğunlukla yürütme organında olacağından, çoğunluğun çıkarlarının öncelikli hale gelmesine ve azınlığın çıkarlarının göz ardı edilmesine neden olabilir (Busse ve Hefeker, 2007, s:397-415). Karşılıklı kurallar ise, güçlerin ayrılığını ve denge kontrol mekanizmasını öne çıkaran bir yaklaşım ile bütçe yetkisinin genellikle harcamaları yürütecek olan bakanlıklarda olmasını gerektirir. Kamu kurumlarının bütçe konusunda uzlaşma sağlamaya çalışırken, gerektiğinde sert bütçe önlemlerinin alınmasının gecikebileceği düşünülmektedir.

3.9.2.2. Kapalı ve Açık Kurallar

Baron (1989) ve Baron ile Ferejohn (1989) tarafından tanımlanmış Kapalı – Açık bütçe rejimi, bütçenin onay süreci bileşenleri oylama yöntemleri ve günlük kurallar sunar. Yasama organı bütçenin şekline yönelik değişiklik önerileri sunabilir, ancak bütçenin bozulmasını değiştirme önerisinde bulunamaz. Başka bir harcama kaleminin bütçesini artırmak için belirli bir harcama kaleminin bütçesinin kısılması gerekmektedir. Bu durum, mali disiplini korumayı sağlamaktadır. Kapalı bütçe rejiminde mali disiplinin işletilmesi için bir başka yöntem ise önce kamu gelirleri ve giderlerinin tutarlarının onaylanması, ardından bu tutarların bileşimlerinin onaylanmasıdır (Annicchiarico, Marini ve Piersanti, 2011, s:285-303). Açık bütçe rejiminde bütçenin onay süreci daha uzun sürer, bütçe kalemleri birden fazla kez onaylanır ve belirtilen mali disiplini uygulamaya başvurmaz.

3.9.3. Bütçede Şeffaflık İlkeleri

Daha önce belirtilen sayısal ve usul kurallarına ek olarak, bu kuralların etkili bir şekilde uygulanmasını ve denetlenmesini sağlayan bir diğer temel düzenleme de bütçe şeffaflığına ilişkin çerçevedir (Carrera ve Rodrigo, 2012). Modern kamu maliyesinde bütçelemeye ilişkin beklentiler gelişip dönüşürken, şeffaflık ve hesap verebilirlik kavramları bütçenin temel ilkeleri haline gelmiştir. Bu, bütçeyle ilgili tüm belgelerin erişilebilir olması, kamuoyunun kamu kaynaklarının nasıl kullanıldığı konusunda bilgilendirilmesi ve denetim için hükümler bulunması anlamına gelir. İlgili kanunun 7. maddesi mali konularda şeffaflığı şu şekilde özetlemektedir:

- a. Görev, yetki ve sorumlulukların açık bir şekilde tanımlanması,

- b. **b)**Hükümet politikalarının, kalkınma planlarının, yıllık programların, stratejik planların ve bütçelerin hazırlanması, yetkili organlarda görüşülmesi, uygulanması ve sonuçlarının kamuoyuna açık ve erişilebilir olmasının sağlanması (Enders, Müller ve Scholl, 2011, s:53-69),
- c. Kamu idarelerinin sağladığı teşvik ve desteklerin bir yılı aşmayan belirli dönemlerle sınırlı olmak üzere kamuoyuna açıklanması,

IMF'nin bir diğer çalışmasına göre, hem bütçe hem de genel kamu mali yönetimi şeffaflığının sağlanması için;

- Yetki ve sorumlulukların açık bir şekilde tanımlanması,
- Bütçe hazırlama sürecinin kamuoyuyla şeffaf bir şekilde paylaşılması,
- Bütçe ve diğer mali konulara ilişkin verilerin kamuoyuyla aktif bir şekilde paylaşılması,
- Kamuyla paylaşılan veri ve bilgilerin bağımsız kuruluşlarca incelenmesinin sağlanması önerilmektedir. Sayısal ve prosedürel bütçe düzenlemeleri, hükümetleri şeffaflıktan ve hesap verebilirlikten uzaklaştırma riski taşımaktadır (Gülcan ve Bilman, 2005).

3.10. Vergi ve Harcama Yetkisinin Kısıtlanması

Vergi ve harcama sınırlamaları (VHS), kamu gelirlerinin, özellikle vergilerin ve kamu harcamalarının yasal ya da anayasal şekilde sınırlandırılması anlamına gelir. Bu sınırlamalar, bir gelir elde etme ve harcama hakkını kısıtlayan en temel malilerden biridir.

VHS'ler, karakteristikleri ifade etmek gerekirse, değerleri alabileceği gelir ve harcamaların tutarlarını belirli bir oranda sınırlandırmaktadır. Bu oran, gayri safi milli hasıla artışı, enflasyon oranı, ekonomik büyüme gibi unsurlara bağlı olarak hesaplanmaktadır (Kim ve Roubini, 2008, s:669-728). Uygulamada, bu sınırların tek bir unsurdan emin olamayacağı gözlemlenmesiyle birlikte, birden fazla unsurun birleşimiyle de belirlenebilir. İdeal bir VHS'nin sahip olması gerekenler:

- Toplumca kabul edilmiş olması (örneğin, anayasada referandum ile onaylanması gibi),
- Anayasal düzeyde yasal bir güvence altında tutulması,
- Vergilendirme aşamasına ilişkin verilerin açık, belirtilmesi bir biçiminin elde edilmesi,
- Yıllık olarak enflasyon ve/veya artışını alarak güncellenmesi,
- Yerellerin topladığı vergileri de kapsamaması,

- Belirlenen üst vergi durumu çeşitliliğinin sağlanabilmesi. VHS'ler, kamu gelirlerini ve harcamalarının miktarını bölme kamu sektöründe ödemeyi düşürmeye yardımcı olur. Kamu harcamalarını yükselten ülkeler, harcamalarını kısıtlama açısından harcama kurallarına yönlendirilmemiştir. Sadece vergi sınırlamaları ya da vergi ve harcama sınırlamalarını birlikte uygulayan ülkeler, mali kuralların uygulamayanlarla karşılaştırıldığında ekonomik dalgalanmalara ve şoklara karşı daha dayanıklı olabilir (Woodford, 2001).

Toplum tarafından benimsenen (örnek, referandum ile) VHS'lerin, doğrudan yasama organları yasalarla veya anayasalarla dayatılan kurallara göre daha etkili olduğu ve bu kurallara göre hükümetin daha iyi uyum gösterdiği görülmüştür. Harcamaların vergi kurallarına göre bazı zenginlikleri vardır. Örneğin harcama kuralları sayesinde hükümetler, halka açık kayıtlı bir limit sunarlar. Bu tutarlılık, bütçe yapımı ve harcamaları sırasında kamu harcamalarına ilişkin bazı kararların neden alındığını açıklar (Burton ve Sadiq, 2013). Ayrıca, vergi oranlarının vergilerin otomatik dengeyi sağlaması üzerinde olumsuz bir etki olabileceği için harcamaların azaltılmasının tercih sebebi olabileceği de mevcuttur.

Harcamanın etkin bir şekilde uygulanabilmesi için siyasi iradenin güçlü bir destek sağlaması ve seçeneklerinin olması gerekir. Harcama kuralının nominal kamu harcamalarını dikkate almaması, yani yüksek enflasyon durumunda kamu harcamalarının artmasını kapsamaması kritik bir yapıya sahiptir. Harcama kayıtlarında üst limitlerin nominal bazda belirlenmesi, enflasyon hakkında uygun bir çalışma şartıyla belirlenebilir (Batirel, 2013, s:13-20).

Altın kuralda bütçenin yatırım harcamalarını istisna tutma uygulaması gibi, harcama kurallarında da bazı kamu harcamaları – kuralın mevcut olup olmadığı bile – istisna olabilir. Bu harcama kalemlerinin başında faiz ödemeleri, işsizlik ödemeleri ve büyümeyi destekleyebilecek kamu yatırımları gelir (Kişioğlu, 2018). Harcama kuralları, hem mevcut mali yıl için devlet harcamalarının üst sınırını belirler hem de ilerideki mali yıllarda kullanılacak bütçe ve vergi politikalarına ışık tutar. Kamu harcamalarına ilişkin mevcut olan üst sınır, belirlenen vergi potansiyelini ve dolaylı olarak bütçe açığını da sınırlamanın genişlemesini belirler (Kaplan, 2012).

Harcama kuralları uyumu, doğrudan kontrol altında ve yasal bir çerçeveye güvence sertifikasıyla, bütçe kurallarına göre daha güçlü olan durumdur. Bu yüksek uyumun, ilk bütçe açığının engellenmesi ve döngünün sürdürülmesi politikaların uygulama açısından kolaylıklar olduğu görülmektedir. Ancak, harcama kuralları pek çok ülkede bütçe ve/veya borçlanma

kurallarıyla birlikte uygulandığında, bu durumda rejimin dayanıklılık performansının ne derece etkili olduğunu takip etmek zorlaşmaktadır.

Tüm bu yararların yanında, VHS'lerin kamu gelirlerini daha verimli alana yönlendirmesine, hükümetin vergi, borç ve emisyon dışında yeni gelir kaynaklarının etkin kullanılmasına ve hesap kapasitesinin artırılmasına yönelik bir düşünce de bulunmaktadır. Ancak yukarıda belirtilen avantajlara rağmen, VHS'lerin bazılarının da olumsuzluğu kaçınılmazdır. Örneğin, VHS'ler (Özdemir, Topçuoğlu ve Kışioğlu, 2019):

- Kamu maliyesiyle ilgili karar alma süreci yetkisini yetkisini ve acil durumun hızlı karar başlatılmasını zorlaştırabilir.
- Yıllar içinde kamu sektörü tarafından sunulan mal ve hizmet miktarında bir azalmaya yol açabilir. Bu, kamu desteğinin yaşlı ve gençlerin çoğalıp artmasıyla, sunulan sosyal hizmetlerin faydasını düşürebilir.
- Ekonomik durgunluk veya kriz durumları, yardım birimlerinin sürdürebileceği kaynaklar sınırlanabilir.

Bunların yanı sıra, tahsilatın planlanan vergi miktarına yönelik bir sınırlama, istediği zaman vergi gelirlerini artırmasını zorlaştırabilir; bu durum ihtiyaç koşulları bazı dönemlerde kamu borçlanması bozulmasına sebep olabilir (Demircan, 2003, s:97-116). Bu durum kalıcı hale gelirse, bu hem faiz kaybı hem de geçmişte kalan borçların artması kamu borçlanma maliyetlerinde artış riski yaşatabilir.

VHS'lerin kamu sektörünün borçlanma maliyetleri ve dolayısıyla borç yükü üzerindeki etkileri hakkında çeşitli görüşler bulunmaktadır. Örneğin, Eichengreen ve Bayoumi, öte yandan, Poterba ve Rueben, mali kuralları uygulayan devletlerin borçlanma masrafları, sıkı mali kuralları uygulayan devletlere göre daha yüksek olduğunu ileri sürmektedir. ABD'nin belirli eyaletlerinde yaptığı bir araştırma, vergi ve harcama sınırlamalarının kamu gelirleri ve harcamalarını sınırlayabildiğini göstermiştir. Doğru tasarlanmış VHS'ler, bu eyaletlerde kamu geliri ve harcama oranlarını beş yıl içinde kaydedilenin yüzde 0,8 puan üzerine yüzde 2,9 puan çekmiştir (Tepe, 2015). 1978-1983 yılları arasında birkaç yıl boyunca VHS uygulayan ABD eyaletlerinin, bu uygulamayan eyaletlere kıyasla daha düşük kamu harcamaları artış oranları gösterdiği, ancak bazı yıllarda ise tam tersi bir şekilde gözlemlendiği tespit edilmiştir.

VHS'nin kamu gelirlerini ve harcamalarını sağlayacak bir diğer faktör, bunların anayasal ya da yasal yoldaki uygulama şeklidir. Yasal olarak uygulanan VHS'nin hükümetler tarafından değiştirilmesi, bazı gelirlere ve harcama kalemlerine istisnalar getirilmesi veya sınırların yükseltilmesi ve düşürülmesi gibi durumlar mümkündür (Toder, 2000, s:361-371). Ancak anayasal düzeyde uygulanan VHS'lerin değiştirilemsi, toplumsal bir anlaşma olmadan

daha zordur. Örneğin; ABD’de 18 eyaletin incelendiği bir eyalette, yasal VHS’lerin erişebildiği eyaletlerde, kişi başına kamu harcamalarının ülke genelinde %2,3 azalması gözlemlenirken, anayasal VHS %4,8 olarak eyaletlerde uygulanır. Bu nedenle anayasal VHS’nin kamu mali disiplini sağlamak için çok daha etkili bir araç olduğu görülmüştür. VHS’lerle ilgili hayata geçirilebilecek belirgin mali kural önerileri şu şekilde özetlenebilir:

- ii. Bir yıl veya dönem içinde yapılabilecek vergi miktarı ya da vergi borcu ile yapılacak kamu harcamaları, GSMH ya da GSYİH’nin belirli bir yüzdesi ile sınırlanabilir. Ayrıca, açıklama ekonomideki görev ve sorumluluklarının anayasada açık bir şekilde belirtilmesi (örneğin, kamu sektörünün hangi mal ve hizmetlerin üretileceği veya sunacağı, hangilerinin özel sektöre bırakılacağı gibi) vergi ve harcama kısıtlamalarının engellenmesi artırılacaktır (Villela, Lemgruber ve Jorratt, 2010, s:361-371).
- iii. Vergi oranları ve oranlarının hükümetler tarafından anahtar olarak belirlenmesini engelleyen hükümler anayasa içine dahil edilebilir. Ayrıca, vergi oranlarındaki, gelirlerdeki ve kamu harcamalarındaki artışlar, parlamentonun çoğunluk payı bölümüne (2/3, 3/4 ya da 4/5 gibi) tabi tutulabilir (Alamanda, 2020, s:1-11).
- iv. Kamu harcama artışı yalnızca vergi gelirleriyle finanse edilmesi gerekir, istisnai durumlar olmadığı sürece borçlanma ve emisyon yapılmaması gerektiği belirtilmelidir.
- v. Gelirlerin başvurusu yapılamayacağına göre bir düzenleme anayasada yer alabilir. Ayrıca, bir defaya mahsus elde edilen vergi gelirlerine karşılık olarak harcama yapılmaması veya bunların yalnızca bir kez harcanması gerekliliği de belirlenebilir. Bu durumda gelecekte ortaya çıkacak borçlanma ihtiyaçlarının önüne geçilmiş olacaktır.
- vi. Merkezi yönetim ile yerel yönetimler arasındaki koşullar ve gelirlerin nasıl paylaşılacağı anayasada düzenlenebilir ve gelirlerin toplanacağı açık bir şekilde belirlendiğinde, merkezi yönetim harcama yetkisi de sınırlı hale gelecektir (Babones, 2008).
- vii. Tüm kamu hizmetleri için dayanıklılık zor olsa da, bazı kamu hizmetleri için ödeme gücü yerine, fayda ilkesinin benimsenmesi söz konusu olabilir.
- viii. İlgili yıl veya dönemde tahsil edilen gelir miktarının beklenenden fazla olması durumunda, harcamalardan artan kısım doğrudan borç stokunun tükenmesi veya olağanüstü durumlar için ayrılmış fonlarda saklanması anayasal olarak düzenlenebilir.

3.10.1. Prosedürel Vergi ve Harcama Kuralları

Prosedürel kurallar, vergi ve harcamalarla ilgili dijital hedefler veya sınırlamalar belirlemeyen yöntem kurallarıdır (Balseven ve Tuğcu, 2017, s:377-383). Wicksell'in kamu harcamaları ve gelirlerinin yasama organında aynı zamanda oy verme stratejisi, Hayek'in genel politikaların anayasa içinde güvence desteğini sağlama, Friedman'ın düz oranlı vergi sisteminin anayasaya dahil edilmesi, vergilerle ilgili kurallar, merkezi ve yerel yönetimlerin hizmeti ile günlük kurallar ve kamu fikrinde ödeme gücü yerine uygulanması gibi yöntemler vergi ve harcama örneği sağlamaktadır (Çakmak, 2010).

3.10.1.1. Kamu Harcamaları ile Gelirlerinin Eş Zamanlı Oylanması Kuralı

Wicksell'e göre bütçe işlemleri sırasında vergiler ve harcamalar ayrı ayrı değil, bir bütün olarak yasama organına sunulmalı ve oy birliği ile onaylandığında, kamu sektöründe özel sektördeki gibi gönüllü bir değişim yapısı ortaya çıkmış oluyor. Bu sayede bireyler, istenmeyen kamu mal ve hizmetleri finanse etme veya kullanan kişilerle karşılaşmaz ve elde edilen fayda, toplumun tüm üyeleri arasında paylaşılır. Ancak Wicksell, oybirliğindeki çeşitli değişiklikleri her zaman mümkün olamayacağını, oy çoğunluğu (3/4 veya 9/10) seçeneğini de göz önünde bulundurur (Çınar ve Öçalık, 2014). Wicksell'in vergilerin ve harcamaların eş zamanlı onaylanmasının, dengeli bütçe ilkesine dayanmadan çalışmadaki kamu harcamalarının artması yol açan vergi artışıyla mali disiplinin çalıştırılmasına yardımcı olabileceğini belirtir. Ancak oy birliği veya birleşimlerin oy çoğunluğunun benimsenmesi halinde, günümüz parlamenter sistemlerinde karar verme durumunda yavaşlamalar ve uygulama gecikmeleri de mümkündür (Hoyos ve Sarafidis, 2006, s:482-496).

3.10.1.2. Genellik İlkesi

VHS'ye göre bir başka prosedürel kural, Avusturyalı iktisatçı Hayek'in formüle ettiği genellik ilkesidir. Hayek'in hukukta her yerde eşit şekilde ayrı ayrı görüşme, vergi alanındaki yansımalarından biri olarak genel ilkeleri ortaya çıkmaktadır. Vergilemede genellik ilkesi; din, dil, ırk ve sosyal gibi ayrımlar göz önünde bulundurulmaksızın vergi yasalarının herkes için biçimlendirilmiş şekilde eşitlenmesini sağlayan klasik bir prensip olarak değerlendirilebilir. Bu açıdan bakıldığında, yalnızca bazı bireylerin vergi ödediği, ödeme gücü ilkesine göre vergi dağılımı adil dağıtım amacı dışında, vergi aralıklarındaki toplu kesimleri üzerine yığmak ya da bazı bölümler hariç tutmak, genel prensiplerle çelişkili uygulamalara örnek teşkil edebilir (Eroğlu vd. 2017, s:335-354). Yasaların öngörülebilirliği sayesinde, bireylerin yasal olarak düzenlenebilirliği bilinebilir keyfi biçimde kanunları yorumlayıp değiştirilebilecek endişeler yaşamayacaklardır.

3.10.1.3. Anayasal Düz Oranlı Vergi Kuralı

Bu model, düşük gelir gruplarını vergi dışı bırakmayla kalır, aynı zamanda üretim teşvik amaçlıdır. Kişisel ve kurumsal gelirler, ayrı iki vergi ile entegre edilir, tek ve düşük oranlı bir şekilde tahsil edilir. Düz oranlı vergilendirmenin savunucularına göre, ekonomik sistem içerisinde ulaşılmak istenen ürünler şunlardır (Doğrusöz, 1985, s:65-76):

- Muafiyet, istisna ve indirimlerde kısıtlamalar sağlamayı, böylece verginin daha geniş bir tabana sunulmasını sağlamayı ifade eder. Bu şekilde, daha geniş bir vergi tabanı üzerinde düşük oranlı bir vergi uygulanarak, vergi adaletinin de sağlanması hedeflenmektedir. Vergi sisteminin karmaşıklığını azaltır ve siyasi gücün vergi sistemi üzerindeki baskıyı değiştirebileceği yapıları önleyerek, parçaların işlevini güçlendirir. Kamu harcamalarının azalması yoluyla kamu mali disiplini sağlamaya yönelik çalışmalara destek verir (Öncel, Kumrulu ve Çağan, 2012).

Literatürde düz vergilendirme sistemini destekleyenler vardır. Dunn (2006) tarafından belirtildiği üzere, düz oranlı vergileme sistemi basit ve adil gibi görünse de, yüksek gelir gruplarının avantajına, orta gelir gruplarına zararına bir durum yaratmaktadır. Kısacası, yüksek gelir grupların vergi mükellefleri, orta gelir grupların vergi mükellefleri tarafından sübvansede edilmektedir. Bir diğer alternatif yaklaşım olarak gösterilebilecek öneri, Milton Friedman ve Rose Friedman'ın yazdıkları "Seçme Özgürlüğü" adlı eserden esinlenilerek yapılan anayasal düz oranlı vergi kuralıdır (Öz, 2004).

3.10.1.4. Vergi Konusunun Sınırlandırılması

Kamu tercihi genellikle önerilen bir başka nokta, vergi mevzularının anayasada belirtilmesidir. Teoride bu düşüncesinin temel nedeni, hükümetlerin vergilerin istediklerini yapmalarını engellemektir. Aksi takdirde, hükümetler her türlü mal ve hizmet, üretim, tüketim vb. vergilendirme yetkisine sahip olacaktır (Altunışık vd. 2007). Anayasal iktisat teorisi, vatandaşların kamu hizmetlerinden elde ettikleri faydanın artık daha fazla vergileme ile karşı karşıya kalmamaları ya da başka bir deyişle mali olarak sömürülmemeleri gerektiğini savunmaktadır. Aynı zamanda, daha karmaşık mali düzenlemelere ihtiyaç duyulmaması açısından da, vergiyle yapılan anayasal mali kuralların net bir şekilde önceden belirlenmesini önermektedir.

3.10.1.5. Kamu Yönetimleri Arası Mali Paylaşım İlkesi

İktisat önerileri tarafından önerilen diğer bir fikir, vergi ve harcamalarla ilgili olarak, mali anayasada anayasal yönetim ve yerel yönetimler arasındaki mali dağılım kurallarının belirtilmesi ve bazı yetkilerin yerel yönetimlere devredilmesidir (Auerbach ve Jr. 2001). Bu

yaklaşımın dayanağı olan Niskanen'in 1968 yılında dile getirdiği, kamu çalışanlarının güçlerini ve etki alanını genişletme, personel sayılarını artırma, yüksek maaşlar elde etmek gibi amaç bütçe boyutlarını maksimuma ulaşmaya yönelik eğilimleri fikridir. İlerleyen dönemlerde Brennan ve Buchanan'ın 1980 tarihli dönemlerinde, genişleme derecesinin kısıtlanmasının etkili bir araç olabilmesi savunulmuştur. “Yerel mali özerklik” olarak sunulan bu yaklaşım, yerel yönetimlerin merkezi yönetimden bağımsız gelir kaynaklarının sahiplenilmesi ve kendi karar vermede kaynak kullanımını hedeflemektedir (Bayraklı, Saruç ve Sağbaş, 2004). Vergi ve harcama yönündeki bazı yetkilerin merkezi yönetimden yerel yönetimlere devredilmesinin, idareler arası rekabeti artıracığı ve daha etkin bir yönetimin sağlanacağı ileri sürülmektedir. Ayrıca yerel yönetimlerin toplumla daha yakın ilişki kuracağından hareketle, yapılan harcamaların faydasının göz önünde bulundurulacağı, bir şekilde gerçekleştirileceği iddia edilmektedir.

3.10.1.6. Tahsis Prensibinin Kabulü

Tahsis ilkesi, genel olarak belirli kamu gelirlerinin bir kamu harcamasını finanse etmek amacıyla ayırmak anlamına gelir. Tahsis ilkesinin olağan örneği, motorlu taşıtlar veya araç alım-satım vergisinin otoyolların inşasına yönlendirilmesidir.

Tahsis finansal durumunun devamı, kamu mali yapısının hem olumlu hem de olumsuz sonuçları doğurabilir. Tahsis ilkesine ilişkin bazı olumlu görüşler şunlardır:

- Kamu gelirin tahsis edildiği kurumda bürokrasinin düzenlenmesi, karar alma sürecini hızlandırır (Cansız, 2006).
- Bahsi geçen idarede sorumluluk bilincinin arttırılması için, sunulan hizmet kalitesi ve etkinliğin arttırılması.
- Ekonomik kriz veya gelişmelerin meydana gelmesine rağmen, idareler için hizmetin sürekliliği korunur.
- Kamu borçlanması, idarenin mali yapısının farklılaşması nedeniyle dağıtımli idarelerin borç alımına göre daha kolay olması.

Anayasal iktisat teorileri, dağıtım ilkelerinin uygulanması harcamaların, gelirlerden bağımsız bir şekilde azalmasının nedeni ve bunun da kamu mali disiplini güçlendirdiğini savunmaktadır (Demircan, 2004, s:553-572). Vergi ve harcama oranlarının ilkesine uygun biçimde yönetilmeden gerçekleştirilmesi, kamu ekonomisini genişletmekte ve vergi ile harcamalar arasındaki uyumsuzluk boyutunun artmasına neden olmaktadır. Tahsis ilkesinin benimsenmesinin olumlu sonuçları anayasal iktisat teorileri üzerinde var olduğu, ancak olumsuz etkiler oluşturma potansiyelinin de var olduğunu belirtilmektedir. Hangi

harcamaların hangi gelirlerle finanse edildiği kayıtlı olarak belirlense bile, bu gelirler ve harcamalar her yıl değişkenlik gösterebilir (Dileyici, 2003). Bu nedenle, adem-i dağıtım ilkesini koruyarak bütçe dengesinin sağlanmasına yönelik mali disiplin önlemlerinin yerine getirilmesi gerekmektedir.

3.10.2. Nicel Vergi ve Harcama Kuralları

Kantitatif veya dijital vergi ve harcama kuralları, toplam vergi gelirleri ya da kamu harcamaları için üst sınırlayıcıları belirleyen mali düzenlemelerdir. Kurallar, kantitatif kural sonuçları üzerinde etki yapmayı amaçlar. Bu nedenle, kuralların, kantitatif kuralların tamamlayıcı unsurları olarak varlığı esastır.

Vergi ve harcama artış oranlarının GSYİH ya da GSMH artış oranlarıyla sınırlı kalması ve kamu yönetimi tarafından toplanacak vergilerin maksimum oranlarının belirlenmesi, kantitatif kurallar arasında belirtilebilir. Örneğin, 1978 yılındaki bir düzenlemeye göre, ABD'nin Kaliforniya'daki mülklerinden alınan vergi miktarı, gayrimenkulün net olarak kaydedilme yüzdesi 1'inci aşamadaydı (Forbes, 2005). Bu uygulama, maksimum vergi oranlarının belirlenmesine ilişkin kantitatif bir kural örneği olarak gösterilebilir.

3.11. Borçlanma Kısıtlamaları

Borç, daha önce bir paranın ana para ve faiz gibi ödemeleri dahil olmak üzere geri talebinin gerekliliğidir. Bu tanımdan yola çıkılarak, kamu borçlanması, özellikle merkezi kamu idaresiyle birlikte kullanılabilir, çeşitli kamu otoriteleri tarafından sözleşme karşılığında elde edilen borçlar şeklinde belirtilir. Kamu borçlanması, gelir ve giderin sağlanması için harcanan bir araç ötesinde, tam istihdam, fiyat istikrarı, ekonomik büyüme ve kalkınma gibi hedeflere ulaşmada etkin bir mali politika yöntemi olarak işlev görür.

Klasik iklimlendirme teorisine göre sürdürülebilmesi iç ve dış güvenliğin sağlanması, adalet hizmetleri ve ekonomik faaliyetlerle mümkündür. Bu nedenle, kamu gelirlerinin ve giderlerinin eşit ve mümkün olduğunca düşük kesilmesi sağlanır (Gorodnichenko vd. 2008). Klasik iktisat teorisine göre, devlet borçlanmayı yalnızca savaş durumlarında, olağanüstü hallerde ve toplum için fayda sağlayacak yüksek verimli altyapı yatırımları için yapmalıdır. Aksi takdirde kamu borçlanması pek çok nedenden dolayı tehlikeli olarak kabul edilir. Klasik iktisat sisteminin kamu borçlanmasının sorunlu olarak değerlendirilmesinin esas nedeni, iç veya dış borçlanma yoluyla gelecek nesillere yük aktarımının yapılmasıdır (Gökbunar, 2007). Ayrıca, klasik teorinin kurucusu A. Smith'e göre, kamu borçlanması, vergilerle

karşılaştırıldığında toplumun daha az tepki verdiği bir hesaplama yolu olduğu için kamu harcamalarını artırmada ve vergilerin toplum tarafından kabul edilmesi sağlanır.

1929 Büyük Buhranı sonrasında birçok ülkede benimsenen ve olumlu sonuçlar elde edilen Keynesyen ekonomi anlayışında, gelir ve giderlerinin ekonomik döngüye uyumlu olması ön planlıdır, bu nedenle kamu borçlanmasına olumsuz yaklaşılmamaktadır. Klasiklerin tersine, Keynesyen ekonomistler, kamu borçlanmasının gelecek nesiller üzerinde bir yük oluşturmadığını savunurlar. Geçmişten gelen borçlarla birlikte, gelecek nesiller alacaklarının da mirasçılarıdır. Bu nedenle Keynesyen iktisat teorisi, kamu borçlanmasını ekonomik istikrarsızlıkla talep artışını sağlamak amacıyla faydalı bir araç olarak değerlendirmektedir (Heath, 2006).

Kamuda borçlanmanın kısıtlanması, klasik iktisat rejimini muhafaza etmekte ve kamu borçlarını verimsiz bir gelir kaynağı olarak değerlendirmektedir. Buchanan'a göre, hem kamu sektörü hem de özel sektör tarafından yapılan borçlar, ister iç kaynaklar ister dış alımlar olsun, gelecek nesillere bir yük bırakmış olup, refah kaybına neden olmaktadır (Mitchell, 2008). Borçlanmaya anayasal bir sınır getirilmezse, kamu harcamalarını finanse etmek amacıyla borç alma tercihinin artması olasıdır. Vergi yoluyla finanse edilen harcamalar siyasi tercihleri etkileyerek, hükümetin oy oranını azaltmaktadır. Sonuç olarak, kamu sektörü yeni gelir yolları oluşturma yerine borçlanmaya yönelmekte ve bu da yüksek faiz yüklerinin doğmasına yol açabilmektedir. Geçmişte yaşanan borç fazilerinin borcu için yeni borçlar almak zorunda kalmak, yani bir borç konusuna girmek kaçınılmaz hale gelir. İlk başta kaçınılan vergi finansmanı, biriken faiz yüküyle birlikte artmakta; bu da kamu sektörünün sunduğu hizmetler ve yatırımlar için finansman sağlamak ve ödediği vergilerin bir kısmını faiz giderlerine gitmektedir (Pehlivan, 2009). Bu nedenle anayasal mali kuralların kısıtlanması gereklidir. Borçlanma sınırlamaları, borçlanma veya borçlanma yetkisini elinde bulunduran kamu idaresinin, borç alınan miktara, kaynak veya borç stoku işlemlerinin hangi limitler koyacağını belirten mali kurallar olarak düzenlenir. Yasal ya da yapısal düzeyde oluşturulabilen bu sınırlamalar, kamu borç stoğunu GSYİH veya GSMH'ye oranı sınırlayan dijital kuralların uygulanabileceği gibi, ayrıca belirli prosedür kurallarıyla da gerçekleştirilebilir. Öne çıkan prosedürel kurallar arasında, kamu idari birimlerinin belirli piyasalardan veya özel araçlardan (örnek; Merkez Bankası veya yabancı paralar) borçlanmalarını engelleme düzenlemeleri bulunmaktadır.

3.11.1. Nicel Borçlanma Kuralları

Sayısal borçlanma kuralı, kamu borçlarına ilişkin bazı durumlarda GSYİH veya GSMH'ye oranı belirli bir üst sınırla sınırlanmasıdır. Özellikle borç ve faiz oranlarının yüksek

olduğu çeşitlilikte, kamu borçlarına yönelik mali kuralların uygulanması maliye politikası uygulamalarının sürdürülebilirliğe katkı sağladığı ve böylece hükümetin güvenilirliğini artırdığı görülmüştür (Göker, 2005, s:174). Ayrıca kamu borçlarının bir stok değişkeni olmasından dolayı, borçlanma sınırlamalarının ekonomik özelliklerine göre değiştirilmesine gerek yoktur. Bu durum, borçlanma kısıtlamalarının denetimini iyileştirmede ve prosedürel borçlanma kurallarıyla karşılaştırmanın daha zor bir şekilde aşılmasını sağlar. Ancak bu borçlanmanın kaybindan bağımsız bir para politikası ile birlikte performansı da oldukça önemlidir (Hazine Müsteşarlığı, 2005, 2006, 2007).

Sayısal borçlanma kaybının ekonomik etkileri arasında önemli olarak genel ve birincil bütçe açıklarının kapanması ve dolayısıyla mali disiplinin sürdürülmesi yer alır. Bu bakış açısını destekleyen birçok çalışma yapılmıştır. Örneğin, Debrun ve diğerleri tarafından 1990-2005 yılları arasında ekonomik kuralların uygulandığı ve 25 AB üyesinin bulunduğu bir çalışmada, borçlanma kısıtlamalarının bütçelerini azaltıcı etkisi ortaya çıkmaktadır. Hedeflenen harcama kısıtlamaları, tek başına bütçe açıklarını etkileyemezken, değişen sınırlamalarla birlikte başlangıçta olumlu sonuçlar elde edilmektedir. Aynı fiyatlar, kamu borçlarının artışının bütçe açıklarının büyümesiyle karşılaştırıldığında Mali kuralların etkililiğini daha fazla azalttığı da belirlenmiştir.

Dijital mali kayıtların kamu harcamalarını azaltma etkisi sayesinde faiz dışı bütçe açığını iyileştirdiği ve borçlanmayı azalttığı ve diğer mali kurallarla kıyaslandığında mali disiplin sağladığında daha etkili olduğu gözlemlenmiştir (Sarı, 2004).

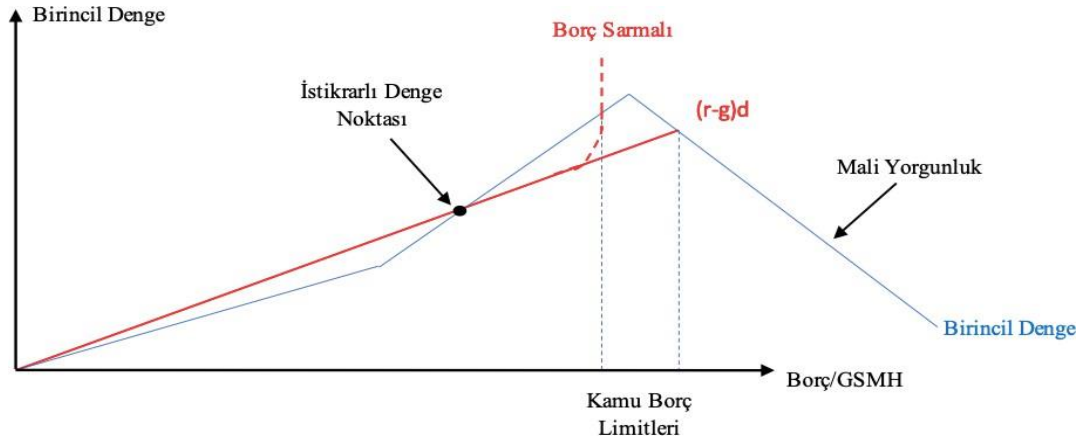
Türkiye üzerine başka bir araştırmada, borçlanma kurallarının kamu mali disiplini açısından olumlu sonuçlar doğurduğu ve bu nedenle gelecekte borçlar ve faiz ödemeleri, bütçe açığı ve para arzında azalma olacağı belirtilmiştir. Pratikte ise belirli borçlanma kuralları; kamu borç sınırı, kamu borç üst limiti ve temkinli borç hedef uygulamaları şeklinde görülmektedir (Demircan ve Dönmez, 2007, s:135-136).

3.11.1.1. Kamu Borç Limiti

Kamu borç limiti (KBL), kamu borcunu dairesinin mümkün olmadığı ve yüksek borç düzeyini ifade eder. Bu kavram, geçmiş dönemlerde hükümetin artan kamu borçlarına karşı tutumlarına ve aynı zamanda büyüme ile faiz oranlarına bağlıdır. Borç ödemelerindeki artış durumunda, hükümetin temel ödemeler dengesi de yükselmektedir. Kamu borç seviyesi artışında, hükümetler borçlanmayı artırır ve birincil artık faiz ödemelerini karşılayamaz; bu durum “mali yorgunluk” olarak adlandırılan bir duruma yol açar.

Şekil 1.

Kamu Borç Limitlerinin Belirlenmesi

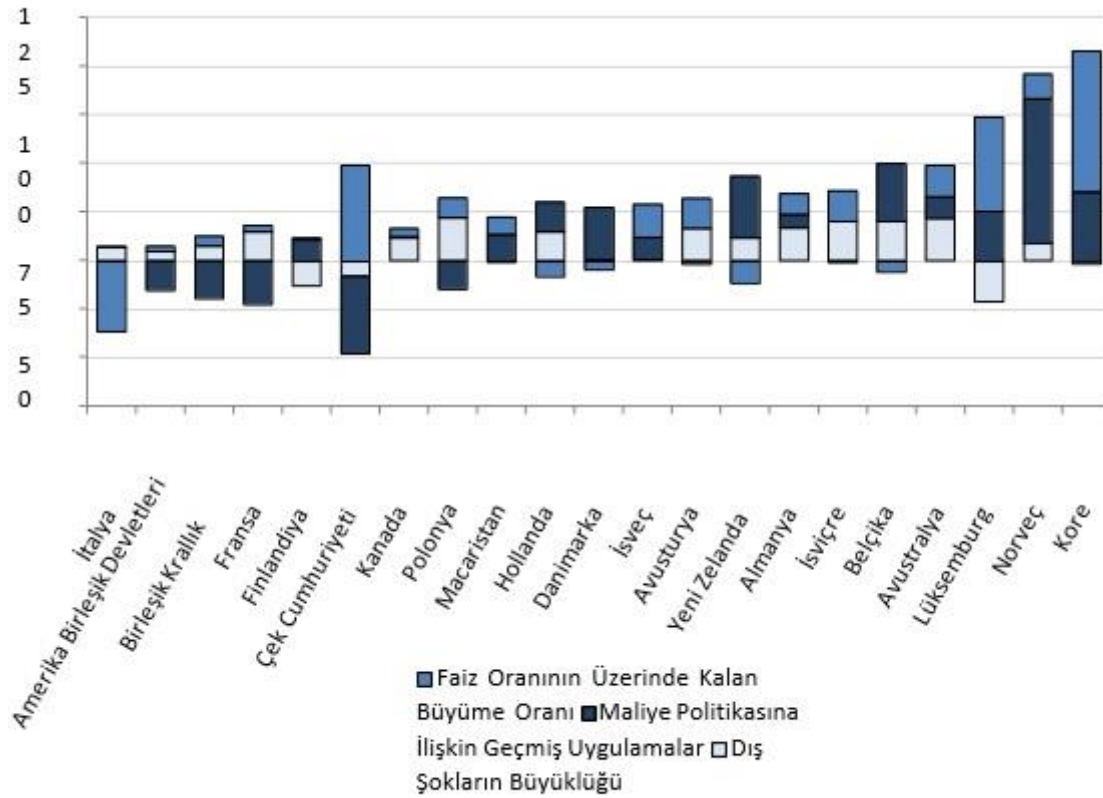


Kaynak: OECD, 2021.

KBL'nin birçok OECD düzeyinde GSYİH'nin % 200'ü kadar olduğu tahmin edilmektedir. Ülkeler arasındaki KBL farklılıkları esas olarak hükümetlerin mali politikalarının nasıl uygulandığına, ülkelerin faiz oranlarının kalan büyüme hızlarına ve dış kaynaklı şokların etkisine bağlıdır (Alberto ve Tabellini, 1990, s:403-414). Örnek vermek gerekirse; Norveç gibi katı mali politikalar yürüten düzenli KBL oranları yüksekken, İtalya gibi daha düşük büyüme potansiyeline sahip geniş KBL oranları düşüktür. Ülkelerin GSYİH'nin %200'ü olarak kaydedilen ortalamalardan hangi seviyede saptığı ve bu farklılıkların hangi faktörlere dayandığı ise aşağıda gösterilmektedir (Barry ve Minarik, 2006, s:159-208).

Şekil 2.

Kamu Borç Limitini Belirleyen Etkenler



Kaynak: Fall vd. 2015, s. 16.

3.11.1.2. Kamu Borç Tavanı

Kamu borç tavanı terimi, önerilen mali sürdürülebilirliğin devamını sağlayan en yüksek kamu borcu miktarı olarak ifade edilebilir. Mali literatürde net bir şekilde tanınmamış olan KBT, neredeyse yüzyıllık bir geçmişe sahiptir, ancak 1953'te ABD'de meydana gelen ilk borç tavanı kriziyle ve 2011 Avrupa borç krizi sonrasında KBT üzerine işlemler ve uygulamalar çoğalmıştır (Balı ve Çelen, 2007). Artan kamu borcu nedeniyle oluşan faiz oranlarının ülkelerin borç konularına dahil edilmesi, bu durumun ülkelerin kırılganlığını artırması ve ekonomilerinin duraklama riskinin taşınması, KBT uygulamalarının gerekçeleri arasında öne çıkmaktadır (Braun ve Tommasi, 2002). Ülkemiz kamu borç tavanı, 4749 sayılı "Kamu Finansmanı ve Borç Yönetimine İlişkin Yönetmelik" in üçüncü bölümünde "Borçlanma, İhraç ve Kefaletlere İlişkin Limitler" başlığı altında tanımlanmıştır.

3.11.1.3. Tedbirli Borçlanma Amaçları

İhtiyatlı borç, kısaca borçlanma yetkisini sınırlamak, mali durumu korumak, maliye politikasının gelişimini artırmak, ülkelerin risk primlerini düşürerek piyasalarda güven hissini oluşturmak maliyetleri azaltmak için bir borç seviyesini ifade eder (Buti ve Noord, 2003). Bu

hedefler, ekonomik büyüme süreçlerinin kamu borç limitleriyle aşılmasının önlenmesi amacıyla belirlenir ve her ülkeye özeldir. OECD'nin programlamalarına göre, dış şoklara karşı hassasiyetler ve istikrarsız yapılar nedeniyle, Türkiye gibi gelişme aşamasındaki ülkeler için bu hedefin GSYİH'nin yüzde 30-50 arasında olması gerekir. Borçların ödemede zorlukların yaşanması, hükümetin gücünü sarsacak ve gelecek dönemlerde bütçe açıklarını olumsuz etkileyecektir. Bu olumsuzlukların önlenmesi adına, borç hedefi belirlenirken savaş, ekonomik kriz gibi dış kaynaklı şokların kamu borçları üzerindeki muhtemel etkileri izlenebilir. Bu nedenle, borç hedeflerinin belirlenmesinde ileriye yönelik tahminler ve yöntemler için model yöntemlerinin kullanılması oldukça faydalı olacaktır (Brender ve Drazen, 2006).

3.11.2. İşlem Odaklı Borçlanma Kuralları

Borçlanma kuralları, dijital kurallardan farklı olarak, borç miktarına ya da stokuna belirli bir üst sınır koymayan, ancak hükümetin borçlanma yöntemleri, kaynakları veya sürelerini ya da bu süreçteki zorluklarla ilgili düzenlemelerdir.

Prosedürel borçlanma kuralları ile ilgili ilk uygulanabilir öneri, merkez bankası gibi iç harcamaların borçlanmasını engellemektir. Bu yaklaşım, dış borçların geri ödenmesinde döviz rezervlerinin gerekli olduğu, ancak iç borçların talebinde senyoraj gelirlerinin kullanılabileceği düşüncesi yatmaktadır (European Commission, European Economy, 2006). Senyoraj gelirlerinin iç borçların geri ödenmesinde kullanılmasıyla enflasyonun artması mümkündür ve kamu mali disiplini olumsuz etkilenebilir.

Bu bölümde mali kural geliştirilmiş ve bütçe, vergiler, kamu harcamaları ile kamu borçlandırılmasına yönelik uygulanabilir mali kurallar araştırılmıştır. Mali kural yapısının temel verileri, bu kurallar incelenirken dijital ve prosedürel kurallar olarak ayrılacağı belirtilerek her kural türünün ayrı ayrı değerlendirileceği ifade edilmiştir (European Commission, European Economy, 2007).

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

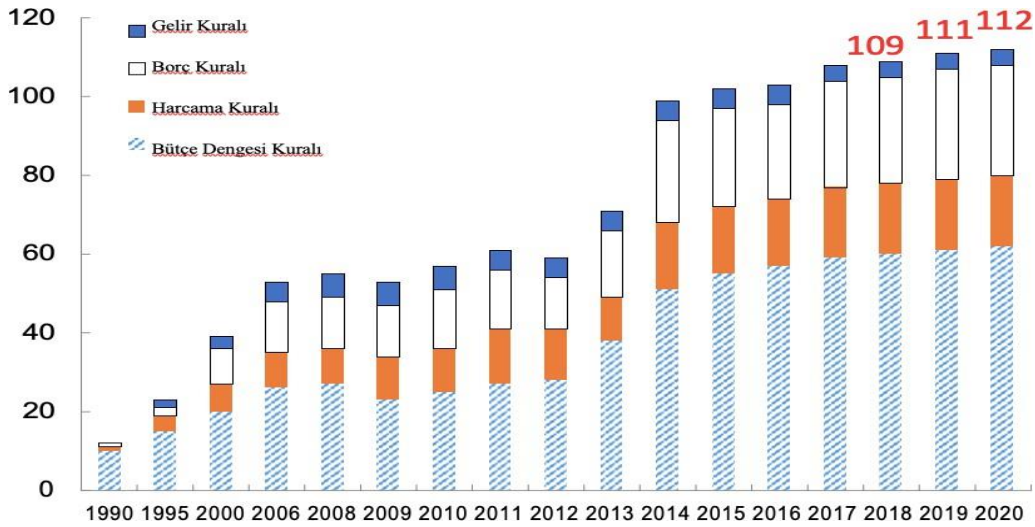
MALİ ANAYASA VE MALİ KURALLARIN DÜNYA ve TÜRKİYE PERSPEKTİFİNDEN DEĞERLENDİRİLMESİ

4.1. Uluslararası Kuruluş ve Ülkeler Uygulamaları

Anayasalar, ilişkiler, anlaşmalar, uluslararası sözleşmeler ya da sadece hükümetlerin politika seçimleri üzerinden inşa edilen mali kural uygulamaları, bütçe, vergi, harcama ve borç yönetimi gibi mali politika araçlarının sınırlandırılması işlemleri bu uygulamalarda yer alır (Heller, 2005). Bu, mali disiplini sağlamak için önemli bir adımdır. 1990'lı yıllarda ortaya çıkan büyük bütçe açıkları, mali disiplinin zedelenmesine yol açmış ve özellikle AB ülkeleri de dahil olmak üzere birçok ülkede, maliye politikaları yerine kurallara dayalı mali politikaları benimsemeye yönelmiştir. Bu süreçte, 1975-1995 yılları arasında AB ülkeleri arasında ve diğer gelişmiş ekonomilerde finansal genişleme ve kamu borçlarının arttığı gözlemlenmiştir. Bu gelişmeler, maliye politikalarının karar organlarına sınırlama getirmediği için finansal açıkları ve borçlanmayı artırabileceği ortaya çıkmıştır. Bu bağlamda, 1990'lı yıllardan itibaren hem birlik düzeyinde hem de üye ülkeler arasında kural olarak bireysel maliye politikalarına yönelik uygulamalar giderek daha yaygın hale gelmiştir (Hm Treasury (UK), 2006). 1993 yılında Maastricht Kriterlerinin devralınması ve 1997'de İstikrar ve Büyüme Pakti'nin kabulü, birlik içinde yaşanan çalışma örnekleri olarak öne çıkmıştır.

Şekil 3.

AB'de Uygulanan Sayısal Mali Kuralların Türleri ve Sayıları (1990-2020)



Kaynak: European Commission, 2023.

AB içinde ve ülkeler arasında uygulanan finansal düzenlemelerin büyük çoğunluğu dengeli bütçe ve borçlanma kriterlerinden oluşurken, vergiler ve harcamalarla ilgili kurallar arka planda kalma eğilimindedir. AB üye ülkelerinde vergi ve harcamalarla ilgili kısıtlamaların yetersizliğinin başlıca nedenlerinden biri, üye ülkeler arasında vergi sistemlerinin uyumlu hale getirilmesinde yaşanan zorluklardan kaynaklanmaktadır. 1990'dan sonraki verilere bakıldığında, uygulamada sayısal mali kural sayısında belirgin bir artış eğilimi görülmektedir. AB üye ülke sayısı 1990'da 12'den 2020'de (Brexit sonrası) 27'ye yükselmiş olsa da, bu durum finansal düzenlemelerin sayısında artışa yol açmış olsa da, kural tabanlı mali politika uygulamalarına doğru artan eğilimi göz ardı etmemek gerekir (Imbeau ve Chenard, 2002). AB içinde uygulanan mali kurallar, genel olarak birlik düzeyinde ve üye ülkeler düzeyinde olmak üzere iki ana başlık altında incelenebilir.

4.1.1. Maastricht Kriterleri

Maastricht Kriterleri ya da Avrupa Yakınsama Kriterleri, Avrupa Birliği'nin ekonomik ve parasal birleşimini birleştirmek için oluşturulan kurallardır (Michel, Thadden ve Vidal, 2006). Bu kurallara uymayan ülkeler için çeşitli yaptırımlar belirlenmiştir. Kamu borçları ve bütçe açığına ilişkin kurallar, birlik içinde geçerli olan mali düzenlemelerin en tipik örneklerindendir.

Maastricht Kriterleri sadece üye ülkelerin ekonomik ve mali rejim üzerinde sınırlamalar getirmekle kalmaz, aynı zamanda ekonomik ve parasal birliğe (EPB) katılan ülkelerin bu bileşenlerine uyumunu denetler. Kriterlerdeki sapmalar için çeşitli yaptırımlar öngörülmüştür ve bunlar 104. madde şu şekilde özetlenmiştir (OECD, 2007):

- Üye devlete, harç ve tahsisat ihraç edilmeden önce, Ekonomik ve Mali İşler Konseyi (ECOFIN) tarafından kaydedilen ek bilgilerle duyurulmalıdır.
- Avrupa Yatırım Bankası, üye devletin kredi politikası gözden geçirilecektir.
- ECOFIN, üye devletlerden, aşırı kamu açıklarının kapandığına inanana kadar birlik hesabına faizsiz para yatırma işlemleri yapılabilir.
- Üye devlete, GSYİH'sinin %0,25'ini aşmayacak bir miktarda para cezası uygulanabilir (Öztopal, 2005).

Tablo 5.**AB Üyesi Ülkeler ile Türkiye'nin Maastricht Kriterlerine Uyumu (2021 Yılı Verileri)**

	Bütçe Dengesi/GSYİH (%)	Kamu Borcu/GSYİH (%)	Enflasyon Oranı (%)	Faiz (%) Oranı
Kriter Oranı	-3,0	60	2,23²⁷	2,56²⁸
Almanya	-3,7	69,3	3,2	-0,37
Avusturya	-5,9	82,8	2,8	-0,09
Belçika	-5,5	108,2	3,2	-0,01
Bulgaristan	-4,1	25,1	2,8	0,19
Çekya	-5,9	41,9	3,3	1,9
Danimarka	2,3	36,7	1,9	-0,06
Estonya	-2,4	18,1	4,5	0,06
Finlandiya	-2,6	65,8	2,1	-0,09
Fransa	-6,5	112,9	2,1	0,01
GKRY	-1,7	103,6	2,3	0,37
Hırvatistan	-2,9	79,8	2,7	0,45
Hollanda	-2,5	52,1	2,8	-0,33
İrlanda	-1,9	56,0	2,4	0,06
İspanya	-6,9	118,4	3,0	0,35
İsveç	-0,2	36,7	2,7	0,27
İtalya	-7,2	150,8	1,9	0,81
Letonya	-7,3	44,8	3,2	0
Litvanya	-1,0	44,3	4,6	0,16
Lüksemburg	0,9	24,4	3,5	-0,36
Macaristan	-6,8	76,8	5,2	3,06
Malta	-8,0	57,0	0,7	0,5
Polonya	-1,9	53,8	5,2	1,95
Portekiz	-2,8	127,4	0,9	0,3
Romanya	-7,1	48,8	4,1	3,62
Slovakya	-6,2	63,1	2,8	-0,08
Slovenya	-5,2	74,7	2,0	0,07
Türkiye	-2,7	42	19,6	18,59
Yunanistan	-7,4	193,3	0,6	0,88

Kaynak: Eurostat Database, 2022.

Avrupa Birliği üyesi birçok ülkenin, hem küresel gücün öncesinde mali disiplinlerinin bozulduğu hem de COVID-19'un ekonomik koşullar nedeniyle mali kurallara uyumda zorlandığı görülmektedir. COVID-19 pandemisi, kamu kaynaklarında sağlık harcamaları gibi harcamaların artmasına neden olmuş, bir yandan da vergi tabanını büyütüp gelirlerin azalmasına neden olmuştur (Peach, 2001, s:395-400). AB Komisyonu, 2020 Mart ayında, pandeminin yol açabileceği sosyal ve ekonomik etkileri azaltmak için Maastricht Kriterleri

kapsamında kaydedilen mali kuralların esnetilmesine yönelik bir maddenin uygulanabileceğini açıklamıştır. 2021 Haziran ayında gerçekleşen bir başka paketle, Mart 2020'de alınan kararın, pandeminin olumsuz etkilerinin alarm vermesine neden olduğu belirtilerek, mali kuralların durdurulmasının 2022'de geçerli olacağı, 2023'te ise sona ermesinin beklendiği ifade edilmiştir (Poland Ministry Of Finance, 2008).

4.1.2. İstikrar ve Büyüme Pakti

İstikrar ve Büyüme Pakti, Maastricht Antlaşması'nın bir devamı olarak birlik genelinde mali yönetimin yönetim kadrosunun belirlenmesi için kullanılmaktadır. İBP, Maastricht Antlaşması kayıtlı kamu borç oranı ve bütçe açığı için sırasıyla GSYH'nin %60 ve %3'ünü aşmama gerekliliğini kabul ederken, üye ülkelerin bütçe fazlasını ya da dengeye odaklanmasını teşvik eder (Railavo, 2005). İBP'nin yönetim sistemleri arasında uzun vadeli fiyat istikrarını sağlamak, sürdürülebilir ekonomik büyümeyi desteklemek ve kamu açıklarını küçültmek bulunmaktadır. Bu sayede ekonomik dalgalanma ve istikrarın sağlanması bütçenin sağlanması ve gerekli ekonomik düzenlemelerin fiyat istikrarının bozulmadan kurulması mümkün olacaktır (Schick, 2003, s:7-34). Komisyon tarafından “Avrupa Birliği ülkelerinin güvenilir mali politikalarını iyileştirme ve bu politikaların desteklenmesini sağlamak amacıyla oluşturulmuş bir dizi kural” olarak tanımlanmış İBP, iki bölümden oluşur: destekleyici ve kurumsal kurallar. İBP'nin gelir miktarı, ekonomik para birimleri dikkate alınarak üye ülkelerin normal şekliyle mali planlama ve politikalar için etki belirlemesini hedeflemektedir (Servén, 2007).

İBP Değişikliği: AB'de yeni entegre olan, mevcut üyelerin ekonomik olarak gelişmesinin altında tutulduğu için maliye politikalarının gelişmesi bir şekilde kötüleşme oluşturmuştur (Yılmaz, 2007). Bu nedenle, 2005 yılında İBP'de; standart mali kurallar yerine ekonomik kalkınma düzeylerini ve ilerlemeleri dikkate alınmadan, belirli farklı mali kural uygulamalarına geçiş yapılmıştır. Bu değişiklikle birlikte İBP'nin önlenmesi bölümünde; bütçe açığı için hedeflenmiş etki belirlenirken, üye devletlerin demografik yapısı, borç oranı gibi yapısal özellikler göz önünde bulundurulmuş, bütçe politikalarının esnekliğini sağlamak amacıyla GSYİH'nin yüzde 1'i oranında bir güvenlik marjı uygulanmaya başlanmıştır.

Altılı Paket: 2008 yılında Küresel Ekonomik Krizin başlamasıyla birlikte, uzun vadeli istikrar ve sürdürülebilir büyümeyi sağlamak için para ve maliye politikaları konusunda AB üye ülkeleri arasında işbirliği ve koordinasyonun gerekliliği bir kez daha ön plana çıkmıştır (Bayraktutan ve Bayraktar, 2004, s:1-17). Küresel krizle ortaya çıkan makroekonomik istikrarsızlık, üye ülkelerin bütçe dengelerini ve kamu borç seviyelerini olumsuz etkilemiş ve 2011 yılında İstikrar ve Büyüme Pakti'nin (SGP) revize edilmesi ihtiyacını doğurmuştur. Bu

bağlamda, SGP'nin hem önleyici hem de düzeltici kollarında çeşitli değişiklikler yapılmıştır. Altılı paket olarak bilinen başlık altında birleştirilen değişiklikler şu şekilde özetlenebilir:

- Üye ülkelerdeki harcama kurallarının bir parçası olarak, kamu harcamalarının büyüme hızı ülkenin orta vadeli potansiyel büyüme oranını aşmamalıdır; aksi takdirde ülke uyarı veya faiz getiren mevduat gibi yaptırımlarla karşı karşıya kalabilir (Dilekli, Yeşilkara, 2002).
- Borçlanma kurallarına göre, bir ülkenin kamu borcu GSYİH'nın % 60'ı kriter seviyesini aşarsa, bu eşiğin üzerindeki kısım üç yıl boyunca her yıl 1/20 oranında azaltılmalıdır.
- Bir üye devlet ihtiyati politikalardan saparsa, GSYİH'sının %0,2'sine eşit faiz getiren bir mevduatla karşı karşıya kalacaktır; ciddi açıklar durumunda aynı oranda yaptırım uygulanacaktır.
- Üye ülkelerdeki dengesizlik risklerinin düzenli olarak değerlendirilmesi yapılacak ve yüksek riskli olarak belirlenenler aşırı dengesizlik prosedürüne tabi tutulacaktır (Özer, 2018, s:67-98).
- Aşırı dengesizlik prosedürünü uygulamayan ülkeler, GSYİH'larının %0,1'i tutarında yıllık parasal ceza ile karşı karşıya kalacaktır.
- Ayarlamalar ayrıca üye devletlerin ulusal bütçelerine yansıtılmalı ve birden fazla yıla yayılarak planlanmalıdır. 2010 yılında önerilen ve 2011 yılında etkili bir şekilde uygulanan Altılı paket, yürürlüğe girdiği dönemde küresel krizin acil etkilerini hafifletmeyi ve gelecekteki etkilerini önlemeyi amaçlamıştır. AB'nin ekonomik bütünleşme sürecini güçlendirmede önemli bir adım olarak değerlendirilmektedir.

İkili Paket: İkili Paket, AB üye ülkelerinin aşırı açık prosedürlerine ilişkin kurallara daha sıkı uymasını sağlamayı amaçlayan bir düzenlemedir (Yiğit, 2006). İkili paket tarafından getirilen hükümler uyarınca, üye ülkelerin komisyona ve konseye her 3 veya 6 ayda bir rapor vermesi gerektiğine karar verilmiştir. Bu önlem, aşırı açıkları erken bir aşamada düzeltmekte zorluk çekebilecek ülkeleri belirlemeyi amaçlamaktadır. Ek olarak, aşırı açık sorununa kalıcı bir çözüm olarak yapısal reformlar önermekte ve ekonomik ortaklık programlarının uygulanmasını taahhüt etmektedir (Archick, 2017, s:1-21).

Mali Sıkılaştırma: 25 AB üyesi ülke tarafından imzalanan, 2013 yılında yürürlüğe giren Mali Sıkılaştırma, mali disiplin ve karantinanın gerektirdiği bir hükümetler arası anlaşmadır. Bu anlaşma, denk bütçe rejimi, borçlanma rejimi ve düzeltme sistemi uygulaması yoluyla konmuştur. Mali sıkılaştırmanın bütçe kuralı, bütçenin dengeli olması veya

fazlaştırılması koşuludur. Ancak kamu borçlarının GSYH'ye oranı, Maastricht Kriterleri ve İBP'de yer alan %60'lık sınırlama altında olan ülkeler için %1'e kadar bir dayanıklılığın artırılması beklenilmektedir. Borç şartı ise, %60'lık oran olan bir ülkenin her yıl, fazladan olan kısmının 1/20'si kadar borcunu düşürmesini gerektirir. Aynı zamanda, uygulamaya alınan bütçe dengeleri ve borçlanmanın kesilmesi, atanan ülkelerin ulusal hukuk sistemlerine, genişleme anayasasında geçecek şekilde dahil edilmesi kararlaştırılmıştır (European Commission, 2017, s:1-224). Kurallara uyum sağlanmadığı takdirde, otomatik değişiklik biriminin devralınması planlanmıştır.

İBP Esnekleştirme: İBP'nin mevcut kuralları içinde görünür ve en iyi şekilde nasıl sürdürüleceğine dair bir kılavuz yayımlanmıştır. İBP esnekleştirme adı verilen bu düzenlemeler, İBP'de kayıtlı mali kurallar üzerinde birliğin gitmesinden belirli geçici sapmalara izin verir (Schuknecht vd. 2011). Orta vadeli bütçe hedefinden Gayri Safi Yurt İçi Hasıla'nın yüzde 0,5'i kadar geçici sapmalara kaydırılıyor, bu sapmaların hızlanması için ise dört yıllık aralık süre tanınmaktadır. Kamu yatırım giderlerinin bütçeye dahil edilmesi ve genel anlamda dayanıklılık ile dayanıklılık reformlarının gerçekleştirilmesi şartıyla aşırı açık prosedürün ertelenebilirliği gibi esneklikler örneği olarak gösterilebilir.

4.1.3. Seçilmiş Ülke Bazlı Mali Kural Deneyim Örnekleri

4.1.3.1. Almanya

Almanya'daki mali kural tarihi 1969'a uzanır. 1969'dan 2011'e kadar, anayasada bütçenin dengede tutulması ve sadece kamu yatırımları için borçlanmayı mümkün kılan bir mali kural (altın kural) bulunmaktadır. Almanya'nın bazı eyalet anayasalarında gün içinde bu kural, makroekonomik istikrarsızlık ve savaş gibi zor dönemlerin uygulanabilmesi için bazı kaçış hükümlerini de içerir (Alt, 2016). Haziran 2009'da yapılan anayasadaki değişiklikle kalıcı sabit bütçe rejimi getirilmiştir. Bu kurala göre federal bütçede GSYİH'nin yüzde 0,35'i kadar yapısal bütçe açığına izin verilir. Eyaletlerde ise yapısal bütçe yapısının sürdürülmesi beklenir (Buck ve Klopfer, 2011).

Almanya, anayasal düzeydeki bütçe rejimiyle birlikte 1982'den bu yana ulusal düzeyde bir harcama kuralı da oluşturmuştur. Sadece 2009-2012 yılları arasında geçerli olan harcama kuralı, İBP çerçevesinde Altılı Paket'in devralınmasıyla birlikte tüm birlikte yeniden eşleşmesi sağlanmıştır. Kural, hem yerel hem de merkezi yönetimlerin harcamalarının gelirlerden daha hızlı bir şekilde artmasını engelleyecek şekilde tasarlanmıştır.

Almanya, dünyanın en büyük dördüncü ekonomisi ve Avrupa Birliği'nin en büyük ekonomisi olarak federal bir devlet yapısına sahiptir (Can, 2004, s:1-60). Her eyaletin kendi

bütçe sistemini yaratma ve ekonomiyi belirleme hakkı mevcuttur. Bu nedenle, federal yönetimle eyaletler arasında mali açıdan etkili bir şekilde düzenlenebilmesi için Almanya Anayasası'nda gerekli araçlar belirlenmiştir. Bu durum, merkezi ve yerel yönetimler arasındaki belirli mali kurallar çerçevesinde yürütüldüğü anlamına gelen gelir.

Şekil 4.

Cari hesap dengesi (% GSYİH) – Almanya



Kaynak: IMF, 2025.

Almanya'nın cari hesap dengesine önem vermesi yukarıdaki grafikte de anlaşılmaktadır. Son yıllarda toparlanma görülmüş olup, yetersiz görülmesi sebebiyle mali kurala daha fazla önem vermektedir.

Alman mali kurallarının tarihi dengeli bütçe kuralına kadar uzanmaktadır. (Altın kurala benzer) 1969 yılında anayasaya eklenen ve sermaye harcamalarına izin veren maddedir. Bu kuralın federal ekonomik işletmeler ve özel fonlar da dahil olmak üzere tüm federal hükümet ve bütçesi için geçerli olması amaçlanmaktadır (Değirmendereli, 2014, s:17-38). Ayrıca altın kural birçok devletin anayasasına da eklenmiştir. O zamandan beri 2008 yılında Almanya'da beş bütçe kuralı yürürlüğe girmiştir. Merkezi hükümet için dengeli bütçe kuralı, merkezi hükümet ve eyaletler için harcama kuralı, eyaletleri kapsayan dengeli bütçe kuralı ve belediyeleri kapsayan borçlanma ve dengeli bütçe kuralı olmak üzeredir.

Merkezi hükümet düzeyinde, Mali Planlama Konseyi, Maliye Bakanlığı, ulusal parlamento ve yerel yönetimlerin temsilcilerinden oluşan kurul, kuralların izlenmesi ve değerlendirilmesinden sorumludur. Bölgesel düzeyde ise eyalet maliye bakanları sorumludur. Mali planlama konseyi, eyalet maliye bakanları ve sendika temsilcilerinden oluşur. Bakanlık düzeyinde bütçe ve mali planlamanın koordinasyonundan sorumludur. Maliye bakanlığıyla birlikte konseyin zorlayıcı yetkileri yoktur. Buna rağmen bütçe disiplini konusunda tavsiyelerde bulunur ve federal ve eyalet bütçe planlaması harcama yönü belirler. Federasyon

ve eyaletler şunları dikkate almalıdır: içinde bütçe yönetimleri, fiyat istikrarı, makroekonomik dengenin gereklilikleri olan yüksek istihdam düzeyleri ve sürdürülebilir ile yeterli ekonomik büyümedir (Erdin, 2008, s:68-77).

Avrupa Para Birliği üyesi olması nedeniyle yükümlülükleri nedeniyle Maastricht kriter-lerini karşılamak zorunda olan Almanya'da "eyaletlerin ve federal hükümetin bütçe teklifleri harcama politikası kriterlerini karşılayacaktır." Şeklinde tasarlanır. Bu nedenle 2002 yılında Mali Planlama Konseyi başlıklı bir bölüm eklenmiştir (Schüßler, 2010). "Ulusal İstikrar Anlaşması" bütçe usullerini düzenleyen kanuna eklenmiştir. Bu anlaşmanın temel unsurları şunlardır:

- Federal hükümet ve eyaletler, dengeli bir bütçe hedefi doğrultusunda net borcu azaltmayı taahhüt etmektedir.
- Mali Planlama Konseyi, koordinasyon sürecini geliştirmek ve özellikle Avrupa Birliği'ni korumak için yasal olarak yetkilendirilmiştir.
- Mali Planlama Kurulu, bütçe disipliniyle ilgili önerilerde bulunmak için ekonomik ve finansal unsurları inceler.
- Kurul, özellikle Avrupa Birliği'nin maliyetlerini karşılayan harcama ihtiyaçları stokundan sorumludur.
- Kurul üyeleri, bütçe gelişiminin GSYİH kriterleriyle uyumunu izleyebilir ve politika disiplini için iyileştirmeler önerebilir.

2002 yılına kadar Maastricht Kriterlerini karşılayan Almanya'nın mevcut borç seviyeleri, günümüz sınırlarını aşmasına rağmen, Avro Bölgesi'nin altında kalmaya devam etmektedir.

Almanya'daki ulusal mali düzenlemeler (İsveç'in kurallarıyla birlikte), şu anki AB üyesi ülkeler arasında en sıkı olanlardır (Yurteri, 2011). 2011 yılında kraliyete giren "borç freni" kuralı anayasaya eklendi. Bu kurallara göre, merkezi büyüme bütçe açığı oranı, 2016'dan itibaren GSYH'nin yüzde 0,35 ile sınırlandırılmıştır. Eyalet yönetimleri ise, 2020 sonrasında ekonomik dönem için bütçelerini düzenlemeye göre ayarlamıştır. Zamanla, bütçe dengesinin sağlanması ve borç artışının engellenmesi için finansal performansın düşüklüğü özel bir düzeltme hesabında kaydedilecektir. Kurallara uyulmadığı takdirde herhangi bir ceza öngörülmemiş, "borç freni" kuralına uyum ve güçlü mali politikaların sağlanması amacıyla İstikrar Konseyi kurulmuştur.

Krizden kurtulma stratejisi, önemli bir ürün olarak ortaya çıkmakta ve Avrupa Birliği'nin küresel mali yapısıyla örtüşen bir finansal düzenin yenilenmesi çabaları, kriz öncesinde başlatılmış olsa da, 2011-2016 geçiş döneminde krizlerden çıkış politikalarıyla paralellik göstermektedir. Geçiş dönemi kapsamında Federal bütçe politikası uygulama kuralının, 2011 yılına ait bütçe verileri açısından etkili olduğu gözlemlenmiştir.

4.1.3.2. Amerika Birleşik Devletleri

1950 ile 1975 yılları arasında bütçe açıkları güçlü bir performans göstermekte zorlanırken, ABD'de kamu borcunun Gayri Safi Yurtiçi Hasıla'ya (GSYİH) oranı istikrarlı bir şekilde azaldı (Buchanan ve Wagner, 1977, s:180-193). Buna rağmen, 1975'te yetkilendirme programlarıyla ilişkili bölgesel hükümet harcamalarında gözle görülür bir artış olmuştur. Bütçe açıklarını zorunlu ödemeler yoluyla en aza indirmeye yönelik ilk önemli adım, Gramm-Rudman-Hollings (GRH I) girişimi olarak bilinen düzenlemenin tanıtılmasıyla 1985'te gerçekleşmiştir (Kopits, 2001a, s:3-23). Bu mevzuatın resmi adı Dengeli Bütçe ve Acil Durum Açık Kontrol Yasası'dır; ancak ABD'de kuralların uygulanmasının daha eskilere dayandığı açıktır. Bu bağlamda, 1917'de kurulan Tahvil Yasası, federal hükümet tarafından brüt borçlanma tavanlarını sınırlamak için mali kurallar alanındaki ilk yasal çerçeve olarak kabul edilir. I. Dünya Savaşı sırasında, Tahvil Yasası, her bir tahvil ihracı için kongre onayı gerektiren basitleştirilmiş bir prosedür olarak hizmet etmiştir (West, 1988, s:90-100). Tahvil Yasası'nın ardından, bütçeleme sürecine daha fazla disiplin kazandırmak için 1974 Bütçe Yasası yürürlüğe girmiş olup, kongre, bütçe tekliflerinin ve uzlaştırma prosedürlerinin kabulünü kolaylaştırmak için Temsilciler Meclisi ve Senato Bütçe Komiteleri kurmuştur. Ayrıca, bu yasa kongreye yürütme şubesinininkine benzer bir analitik kapasite sağlayan Kongre Bütçe Ofisi'nin kurulmasına yol açmıştır.

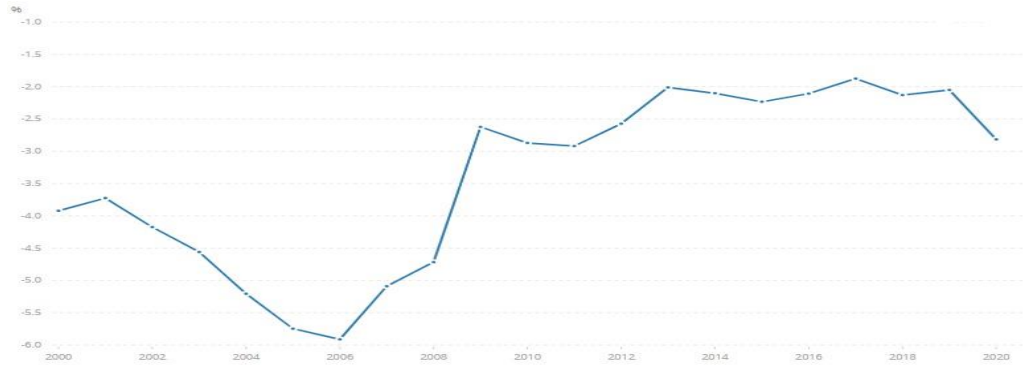
ABD'deki büyük bütçe açıkları, arz odaklı ekonomi politikalarının yükselişi Reagan döneminde başlamıştır ve sürekli artan genelliğe bağlı mali politikalardan oluşmaktadır (Kauffmann, 1990). 1980'lerin başındaki bütçe açıkları %6,1'e kadar yükselmişken, 1993'te bu oran %4,7'ye düşmüştür. 1993 sonrasında ise bütçe açıklarında önemli bir azalma görülmüş ve 30 yıl içinde ilk kez bütçe fazlası elde edilmiştir. Eğer hedeflenen bütçe hesaplaması yıl içinde ulaşılamazsa, çok sayıda yıllık bağlı harcamalardan oluşan ama otomatik harcama kesintileri yapılmasını içeren bazı zorunlu programlara karar verilir. Belirlenen hedeflere ulaşılamadığı için 1987'de, GRH I ile hedeflenen bütçe hedeflerini 1993'e erteleyen GRH II, yani Denk Bütçe ve Acil Açık Kontrol Yenileme yasası kabul edilmiştir (Franco vd. 2002). GRH plan başarısızlığının temel sebeplerden biri, hedefin gerçek bütçe açıklarından ziyade sadece planlanan bütçe açıklarına göre belirlenmesidir. Bir diğer

sebeptir, bütçeyle ilgili yetkilere sahip olan yasama organının, bütçe dışında kalan kalemleri kullanmaya yönelmesi ve mali harcama dönemlerinin yeniden düzenlenmesidir. Örneğin, 1986'da Kongre, GRH'nin kredi kartından önce 680 milyon kez bir avans ödemesi yapma kararı almıştır, ancak bu avans ödemesi ek borçlanma maliyetine yol açmıştır (Hogan, 1985, s:133-149). Hedeflere ulaşamadığı için, 1990 yılındaki önemli bir açık artırma programı parçası olarak, Kongre Bütçe Uygulama Programı'nın kraliçesi sokmuştur. Bu yasayla birlikte, bütçe açıkları harcama harcamalarının üst sınırı dikkate alınmaya başlanmış, 1990-1995 yılları arasında genele bağlı harcamalar için yıllık bir tavan uygulaması oluşturulan ve sosyal güvenlik dışındaki diğer harcamalar için parlamentoda "yap, harcama" sistemi devralınmıştır. 1990-1995 yılları arasında planlanan ve aynı zamanda ana bütçe tahminlerinin nasıl üretimi süt ürünlerinin piyasaya çıktığı bu yasa, daha sonra 1993 tarihli Omnibus Bütçe Uzlaştırma programı ile yeniden gözden geçirilip 1998 yılına kadar uzatılmıştır. 1997 ile 1999 yılları arasında, genel olarak bağlı harcama alt kategorileri olarak savunma ve diğer harcamalar için farklı kapasiteler belirlenmiş, bu harcama limitleri, bu dönemde ortaya çıkan bütçeleri fazla olduğundan 2010 yılına kadar arttırılmaya çalışılmıştır (Hoofman ve Hogan, 2005).

Bir mali rejimin yetkisi, her zaman harcamaların kısılmasıyla ilgili değildir. Mesela 1990 yılı Bütçe Uygulama Kanunu, 1993 yılındaki bütçe açığını azaltma yasasına kadar genişletici mali politikalar uygulamıştır. Bunun iki temel nedeni vardır. İlki, 1990 yılı bütçe uygulama kanunu 1990-95 geneline ait genele bağlı harcama kriterleri belirlerken, 1991 maliye ait kayıtlı bölgesel, kronik bağlı harcamalarda %6,6 oranında bir artışa izin vermesidir ki bu, önceki beş yıllık %3,8'lik büyümenin oldukça üzerinde bir sonuçtur. İkincisi, 1980'lerin sonu ile 1990'ların başında federal sağlık alanında gözlemlenen hızlı fiyat artışı ve hizmet tüketimindeki aşırı büyümedir. 1993 yılında verilere giren Omnibus Bütçe Uzlaştırma yasası, söz konusu sağlık hizmetlerinin üzerinde büyümeyi kontrol etme konusunda maliyeyi daraltıcı bir hale getirmede daha etkili olmuştur. Alternatif yöntemlerin gelişimiyle birlikte karmaşık hale gelen kural uygulamaları, bazı dönemlerde kolayca aşılmıştır (Aydın, 1996). ABD'de eyalet düzeylerindeki mali kurallar geçerlidir. Neredeyse her eyaletin bütçesinde belirli açık veya sınırlı kısıtlamalar mevcuttur. Bütçenin gelirleri veya harcama artışları gibi çeşitli kesimlerine açık sınırlamalar; bütçenin önerilmesi, düzenlenmesi ya da onaylanması gibi aşamaların kapalı sınırlamaları vardır. Genel bütçe dengesi üzerine uygulanan sınırlamalar ise hem toplumun hem de akademik literatürün en çok odaklandığı sınırlamalardır.

Şekil 5.

Cari Hesap Dengesi (% GSYİH) - Amerika Birleşik Devletleri



Kaynak: IMF, 2025.

ABDA'de cari hesap dengesinin GSYİH içindeki oranının yıllar itibariyle değişim yüzdesi yukarıdaki grafikte verilmiştir. 2000-2020 yılları arasındaki dönemim ikinci yarısında toparlanma açıkça görülmektedir.

ABD'deki neredeyse tüm eyaletlerde, yıllık bütçenin zorunlu hale getirilmesi için yasal düzenlemeler bulunmaktadır (Carlson, 2002). Avrupa'daki mali kurallardan farklılık gösterse de, bütçenin tutarlılığında benzer bir yaklaşım yatmaktadır. İyi zamanlarda, gelirler yüksekken bu kurallara uyulması oldukça kolaydır. Ancak, ekonomik gerilemenin yaşanması durumunda veya yükselişin kaydedilebilir değerlerinin fazla olmasında, bazı vergi artışları ya da harcama kesintileri gerekebilir. Bu durumun aşılabilmesi adına, 1970'lerin sonlarından itibaren ABD eyaletlerinde "Kara Gün Fonları" (Rainy Day Fund - RDF) adı verilen sistemler kullanılmaktadır. Bu fonların temel mantığı, zor günler için iyi günler para tasarruf yapmaktır. Ayrıca eyaletler vergi artışına gider veya harcamaları kısıtlamak zorundadır. Eyalet mali düzeyinde uygulanan bu tasarruf sistemi de bir çeşit kuraldır. ABD'deki mali kural uygulamaları ve bakımı ile ilgili yasal düzenlemelere sahip bir geçmişi vardır, ancak 1980'li yıllarda yaşanan ekonomik değişimler nedeniyle hızlı bir gelişme göstermiştir (Karyağdı, 2006).

Eyaletler Özelinde Uygulanan Mali Kurallar: Eyalet kuralları, genele göre daha eskiye dayanır ve anayasa veya yasal çerçeveye sınırlıdır. Bu kurallar, bütçe dengesi ve bütçe açığı ile ilgili kurallar, vergi ve harcama ile ilgili kurallar, ayrıca borçlanma ile ilgili kurallar olmak üzere üç ana kategoriye göre düzenlenir (Öner, 2005).

Denk Bütçe/Bütçe Açığı Kuralları: 50 federal eyaletin birleşimi olan Amerika Birleşik Devletleri, mali kuralların uygulanmasını 19. yüzyılın ortalarında başlatmıştır ve bu uygulama bugün de devam etmektedir. Vermont hariç, diğer 49 eyaletin hepsi çeşitli dengeli bütçe ve bütçe açığı kuralları benimser. Eyaletlerdeki belirli dengeli bütçe ve bütçe açığı

kuralları beş farklı uygulama türünde özetlenebilir. 8 eyalette meclisin benzer bir bütçe tasarısını onaylaması mümkündür (Öz ve Akdemir, 2002). Ancak bu iki kuralın sağlanması durumunda hiçbir para birimi aralığının bulunmaması, etkin sonuçların doğurmadığı durumlardır. Ayrıca, pek çok eyalette mevcut olan genel katı kurallar olsa da, bütçe açıklarının bir ya da iki yıl boyunca kapatılamaması halinde hangi sıkılaştırma biriminin devre gireceği ve sorumlulara dağıtımın net olmaması nedeniyle mali disiplini sağlamada yetersiz kalmaya devam ettiği görülür.

Vergi ve Harcama Kuralları: ABD'de vergi harcamaları ve harcamaların değişmediği tarih, 1970'lerdeki vergi isyanlarına ve 1990'larda yaşanan ekonomik durgunluk sorunlarına kadar uzanmaktadır. 8 eyalette yalnızca vergi oranları uygulanırken, 12 eyalette yalnızca harcamalara ilişkin kurallar uygulanmaktadır. Ayrıca 12 eyalette vergi ve harcama kayıtları bir arada yürütülmektedir. 17 eyalette ise bu tür kurallar geçerli değildir. ABD'de hangi eyaletlerde vergi ve harcamaların yapıldığı ve bunların kalıcı özellikleri dönemsel verilerde görülebilir.

Tablo 6.

ABD'de Eyaletler Özelinde Uygulanan Vergi ve Harcama Kuralları

EYALET	VERGİ KURALI	HARCAMA KURALI	BAĞLAYICILIK
Alabama	-	-	-
Alaska	-	+	+
Arizona	+	+	+
Arkansas	+	-	+
Batı Virginia	-	-	-
Colorado	+	+	+
Connecticut	-	+	+
Delaware	+	+	+
Florida	+	-	+
Georgia	+	-	+
Güney Dakota	-	-	-
Güney Karolina	-	+	-
Hawaii	-	+	+
Idaho	-	+	-
Illinois	-	-	-
Indiana	-	+	-
Iowa	-	+	-
Kaliforniya	+	+	+
Kansas	-	-	-
Kentucky	+	-	+
Kuzey Dakota	+	-	+
Kuzey Karolina	+	+	+

Tablo 6 (Devamı)

Louisiana	+	+	+
Maine	-	+	-
Maryland	-	-	-
Massachusetts	+	-	+
Michigan	+	-	+
Minnesota	-	-	-
Mississippi	+	+	+
Missouri	+	-	+
Montana	-	-	-
Nebraska	-	-	-
Nevada	+	+	+
New Hampshire	-	-	-
New Jersey	-	+	+
New Mexico	-	-	-
New York	-	-	-
Ohio	-	-	-
Oklahoma	+	+	+
Oregon	+	+	+
Pensilvanya	-	-	-
Rhode Island	-	+	+
Teksas	+	+	+
Tennessee	+	+	+
Utah	-	+	+
Vermont	-	-	-
Virginia	-	-	-
Washington	-	-	-
Wisconsin	+	+	+
Wyoming	-	-	-

Kaynak: Tax Policy Center, 2020.

ABD’de vergi ve harcamaların belirlenmesi sırasında, çeşitli faktörler dikkate alınır. Bunun yanı sıra, birçok eyalette ayrıntılı çoğunluk gerekliliği ve seçmen onayı gibi bazı usul kuralları da mevcuttur.

Borçlanma Kuralları: ABD’de bütçe dengesi ile vergi ve harcamaların kesilmesinin yanı sıra borçlanma ile ilgili düzenlemelerin de eyalet bazında başladığı görülmektedir. Bu kapsamda, hem borçlanma tavanı hem de gelirin belirli bir kısmı gibi dijital kurallar ile kapsamlı çoğunluk ve referandum gibi prosedür kuralları yer almaktadır. 21 eyalette uzun vade borçlanma için referandum yapılması gerekmekte, 12 eyalette sıkışıklık kısıtlaması uygulanmakta, 9 eyalette borçlanma tavanı uygulanmakta ve borç tavanının üzerindeki kısım

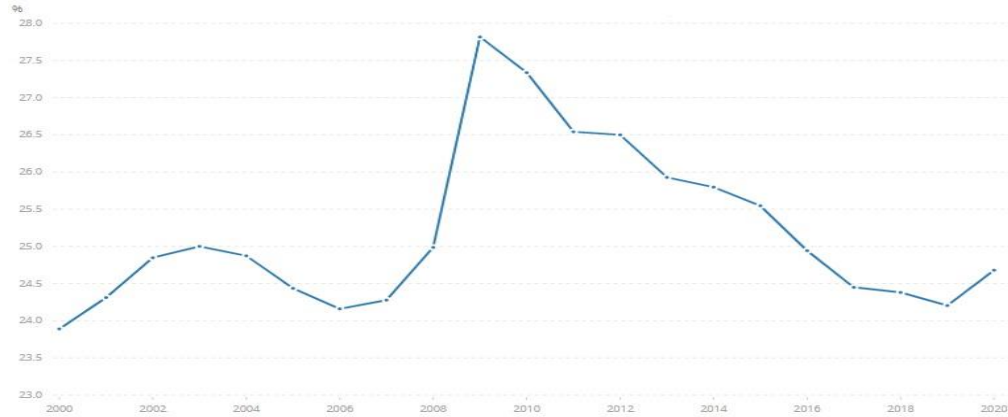
yasaklanmaktadır. Ayrıca 15 eyalette yıllık gelirin belirli bir yüzdesine kadar borçlanma limiti mevcuttur. 5 eyalette borçlanma ile ilgili herhangi bir kural bulunmamaktadır.

4.1.3.3. Danimarka

Diğer AB ülkelerine göre daha eski olan Danimarka'da hükümetler için kaydedilen harcama limitleri vardır. Bakanlık için harcanan miktar, Maliye Bakanlığı tarafından belirlenirken bu limit içinde bütçenin nasıl dağıtılacağı ise ilgili bakanlığın sorumluluğundadır (Wyplosz, 2013, s:495-525). Bakanlık harcamalarının gerekliliği hakkında sağlıklı bir karara sahip olduğu düşünülmekte, bu da alacakları kararların daha isabetli olmasını sağlayarak, bakanlığın kendi tercihlerine daha çok sahip olabilecek algısını oluşturmaktadır. Ayrıca bakanlıkların harcamaları iki ana kategoriye ayrılmıştır: cari ve transfer harcamaları. Sadece maaş ödemeleri kalemlerinden diğer kalemlere geçiş yapılmasına izin verilir, ancak bunun yerine başka kalemlerden maaş ödemelerine ödeme yapılamaz. Danimarka, 2014'te kişilere ait bütçe kanunuyla harcama tavanı uygulaması da anayasal bir kural olarak benimsemiştir. Bu harcama tavanları, parlamento tarafından dört yıllık süre için belirlenmekte ve merkezi yönetim, yerel yönetimler ve bölümlerin harcamaları üst düzeyde teşkil etmektedir.

Şekil 6.

Genel Hükümet Nihai Tüketim Harcamaları (% GSYİH) – Danimarka



Kaynak: IMF, 2025.

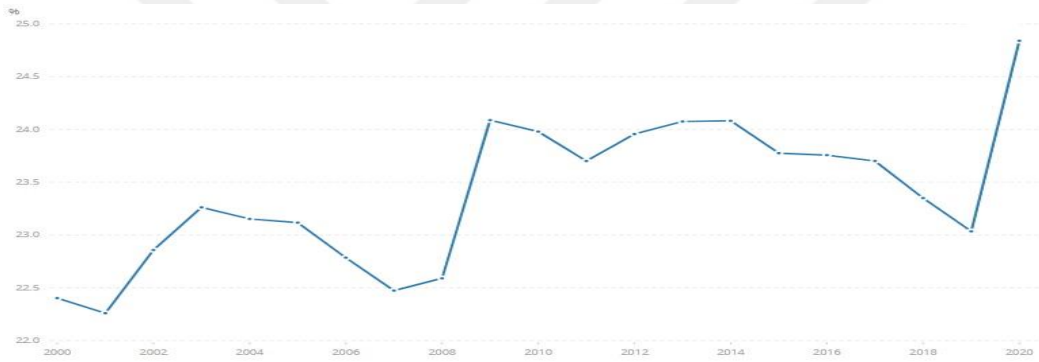
Genel hükümet nihai tüketim harcamaları (% GSYİH), yukarıdaki grafikte belirtildiği üzere kontrol altında tutulmaya çalışılmıştır. Küresel kriz dönemlerinin olumsuz etkisi ülke harcamalarında da kendini göstermiştir. Buna rağmen diğer harcamaları kontrol altında tutmaya çalışan Danimarka, burada da anlaşıldığı üzere nihai tüketim harcamalarında da belirli bir oranı istikrarın devamlılığı açısından önemli bulmuştur.

4.1.3.4. Fransa

Fransa, 1992'den beri birlik üyesi olup, Maastricht Antlaşması / Avrupa Birliği Anlaşması uyarınca genelde uygulanan dengeli bütçe ve borçlanma kurallarına uymaktadır (Bilsin, 2015). Bu kurala göre, her mali yılda sağlık harcamaları için bir harcama sınırı belirlenmekte ve parlamento tarafından onaylanmaktadır. Aralık 2012'de kanunun yürürlüğe girmesiyle birlikte, hükümetin Mali Konsolidasyon paketi kapsamında kurulan yapısal dengeli bütçe kuralı da ulusal mevzuata dahil edilmiştir. Daha önce belirtilen harcama sınırları ve dengeli bütçe kurallarının yanı sıra, 2006'da kurulan anayasal bir gelir kuralı, beklentileri aşan vergi gelirlerinin merkezi hükümete ve sosyal güvenlik sektörüne aktarılmasını kolaylaştırmaktadır (Gişi, 2017, s:1-42). Ayrıca, 2011 yılından bu yana Çok Yıllık Kamu Mali Planlaması Kanunu ile yeni vergi gelirleri için asgari eşikler belirlenmiştir.

Şekil 7.

Genel Hükümet Nihai Tüketim Harcamaları (% GSYİH) – Fransa



Kaynak: IMF, 2025.

Harcama konusuna daha çok önem veren ülkelerden biri de uyguladığı mali kural tedbirleriyle Fransa'dır. Grafik incelendiğinde uzun dönem belirli aralıklarda olan hükümet nihai tüketim harcamaları oranının son yıllarda beklenmedik artış oranı, hükümetin daha fazla tedbir alınması gerektiğine inandırmıştır. Ulus ötesi tedbir uygulamaları üzerinde durulması ekonomiyi istenen düzeye getirme çabasını göstermektedir.

4.1.3.5. Güney Kore

Asya'nın yeni sanayileşen ülkelerinde, kısa bir süre içinde sorunların çözümü sağlanarak, herkes için gelir eşitliğinin sağlanması, hızla sanayileşme ve ihracat piyasasında daha fazla ödeme kazanma gibi hızlı büyüme dinamikleri sergilenmiştir (Sefa, Kurtsal, Yavuz, 2010, s:1-15). 1950'den 2000'e kadar geçen yarım asırlık süreci, Güney Kore, yönetim kontrol altında tutma potansiyeli açısından üstün kurumsal yapılara sahip olmuş; bu kurumlar, 1950'den sonra büyümenin nedenlerinden ziyade sonuçlar olarak ortaya çıkmıştır. Yüksek

büyüme hızları, düşük enflasyon, döviz miktarları, özel sektördeki güçlü tasarruf oranları, zengin rezervler ve düşük borç/GSMH oranı gibi olumlu makroekonomik göstergelere rağmen, bir bankacılık krizi görülmüştür. Güney Kore, 1970'lerdeki petrol krizlerinden dolayı bu dönemden çok fazla etkilenen bir ülke olmuştur. Hükümet, 1979-80 yıllarında ödemeler dengesi bozulmaları ile karşılaşınca standart bir makroekonomik uyum politikası uygulamamıştır. Devalüasyon yapılmış, sıkı para politikaları devreye sokulmuş ve enerji miktarının artırılmasını artırmayı sağlayan bir program başlatılmıştır.

O dönemdeki borç krizi, bir yıl içinde atlatılmıştır. Güney Kore'nin başarılı ekonomik büyümenin sebeplerinden biri, makroekonomik dengenin politize olmadan hızla ayarlanabilmesidir. 1970'ler boyunca hükümet, "chaebol" olarak bilinen geniş çeşitlilik ve çok çeşitli iş kollarında faaliyet gösteren büyük holdinglerin teşvik edilmesi için kaynaklar sınırlı miktarda işletmeye yönlendirilmiş ve bu holdinglere kredi imkanı sunmuştur (Çalışır ve Gülmez, 2010, s:23-55).

1997 Asya finansal kriz sonrasında öngörülemeyen bir maliye politikasının başlangıcı Güney Kore hükümeti, finansal aşırılığa giderek, kamu yönetimi yoluyla piyasalara büyük miktarda likidite borçlarını üstlenmiş, birçok şirketin iflas etmesi ve diğerlerinin yeniden yapılanması sonucunda artan oranlarını geçici iş alanlarını dengelemiş ve özellikle düşük gelirli gruplara yönelik sosyal güvenlik harcamaları yaparak çalışmıştır (Sun, 2010, s:1-97). Artan işsizliğin mevcut olması, küçük ve orta ölçekli işletmelerin desteklenmesi ve sermaye yatırımlarının arttırılması amacıyla kamu harcamalarında yapılan artış, bütçe dengesinde bozulmaya neden olmuştur. Mali açığın finansmanında yoğun biçimde ihraç edilen tahviller ise kamunun borç yükünde artışa yol açmıştır. Krizin hemen ardından IMF istikrar programının satın alınması ve bu programla birlikte 1998 yılı için ekonomik büyümenin %3'lük oranlarda tahmini yapılmış, bütçe dengesine veya küçük bir bütçe fazlasına ulaşılması beklenmiştir. Ancak, olumsuz ekonomik koşullar nedeniyle artan büyüme oranı %-6,8'lere kadar düşünce, hem IMF hem de Kore hükümeti 1998 yazında daha genişlemeci bir mali stratejiye geçmek zorunda kalmıştır. Kriz sonrasında maliye politikası uygulamalarının en kritik iki aracı, bütçe düzenlemeleri ve hızlı kamu harcamaları olmuştur. Parlamentodan onay olarak mali yıl içinde uygulama konan ek bütçeler, doğal afetler gibi beklenmeyen durumlar için kullanılan mali araçlardır ve finansal krizler sonrası ortamda kalmak için yoğun bir şekilde tercih edilmiştir (Sang-Ho, 2007). 1997-98 krizi sonrasında görevi alan yeni yönetim, kalıcı reformlara dayalı bir yaklaşım benimsemiş ve 1998 yılında bu doğrultuda "Mali Hizmetler Komisyonu" nu kurarak yeni düzenlemeler, programlar ve standartlar belirlemiştir. Ayrıca 2001'deki Anti-Yozlaşma yasası ve 2002'de kurulan "Yozlaşma Karşıtı Bağımsız Kore

Komisyonu" ile 2005'te Kore Anti-Yozlaşma ve Şeffaflık Paketi gibi daha sağlam sivil toplum süreçleri yasal ve kurumsal yapılar aracılığıyla düzenlenmiştir (Kazuo, 2008, s:1-24). 2003 öncesinde Orta Vadeli Harcama Çerçevesi (MTEF) üzerinden iki önemli girişim gerçekleştirilmiştir.

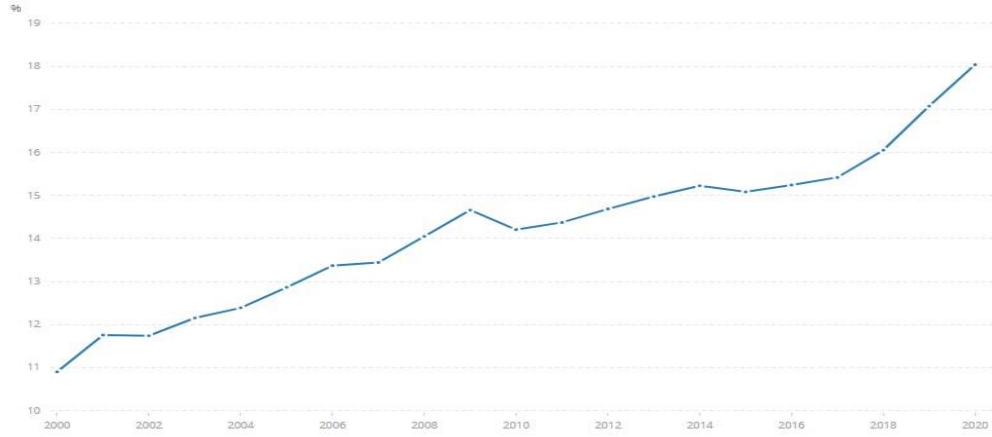
2001 yılında, Planlama ve Bütçe Bakanlığı'na bağlı Mali Planlama ve Bütçe Ofisi, mevcut MTEF'in mali dengeye ilişkin projeksiyonlarının arttığını ve geleneksel bütçe birimlerinin entegre olmadığını belirtmiş olup, alttan yukarıya yaklaşımın mevcut bütçe süreci ile orta ve uzun vadeli politikalar arasında bölünmeli büyümeyi ifade etmektedir.

Kurumsal reform çabalarıyla ilgili ilk deneme, dar bir perspektif nedeniyle başarısızlıkla sonuçlansa da gelecek reformlar için önemli bir temel oluşturulmuştur. 2004 yılında Güney Kore hükümeti tarafından MTEF, Kamu Mali Yönetim Reformu paketi çerçevesi ortaya çıkmıştır. Bu sistem yukarıdan aşağıya bütçeleme, performansa dayalı bütçeleme ve bütünleşik finansal yönetim bilgi sistemi içermektedir. Dünya Bankası'nın özelliklerine göre, diğer türleri benzerleri arasında en üst düzeyde kabul edilmektedir (World Bank, 1993).

MTEF, artan kamu borcu, yıllık nüfus ve artan refah harcamaları gibi konuları ele almak için uzun vadeli bir bakış açısı sunmaktadır. Geleneksel bütçe sürecinin kolayca karşılayamadığı konjonktürel kamu harcamaları için gereklidir. Mevcut olanda, birçok aktörün birlikte çalışma seçenekleri vardır ve bu bağlamda Strateji ve Maliye Bakanlığı, gelecek dört sıralı makro ekonomik tahminler yapmıştır. Ayrıca ilgili icracı bakanlıklar, sorumluluklarındaki programların maliyet tahminlerini oluşturur ve kendi orta vadeli mali planlarını kayıtlar. Strateji ve Maliye Bakanlığı, orta vadeli planlar için gerekliliklerin belirlenmesi amacıyla, kamu sektörü, üniversiteler ve sivil toplum örgütleriyle birlikte çalışmadan oluşmaktadır. Yerel yönetimlerle önemli olayların ele alınması için de bölgesel toplanmalar düzenlenmektedir.

Şekil 8.

Genel Hükümet Nihai Tüketim Harcamaları (% GSYİH) - Kore, Cum.



Kaynak: IMF, 2025.

Görüldüğü üzere genel hükümet nihai tüketim harcamalarının GSYİH içerisindeki yıllara göre oranı giderek yükselmiştir. Tüketim harcamalarındaki artış oranı birtakım önlemlerin alınması gerekliliğini ortaya çıkarmış olup, idareceiler tarafından mali kurallara ek olarak belirtilen tedbirler de dahil edilmiştir. Orta ve uzun vadeli programlarla bütçe üzerinde ciddi yük olan bu harcamalarda kısıtlamaya gidilmesi planlanmaktadır.

Strateji ve Maliye Bakanlığı, ekonomik büyüme, gelirleri ve programların maliyet tahminlerini değerlendirerek NFMP'nin ilk taslağını oluşturmak üzere ana politika önerilerini ve mali bütçeyi bir araya getirmiştir (Yang, Kim, Han, 2006). NFMP'nin tasarımının ardından "Mali Strateji Kabine Toplantısı"nda, ilgili bakanlıklar için planlanan harcama kısıntıları belirlenir ve bu kısıntılara dayanarak planlama süreciyle ilgili bakanlıklara bilgi verilir. Bu kurallar çerçevesinde, planlanan bütçeler Strateji ve Maliye Bakanlığı ile ilgili taraflar arasındaki müzakerelerin sonucunda NFMP'nin nihai yoluna ulaşır. NFMP, mevcut yıl ile birlikte bütçe yılı ve sonraki üç yılı kapsayan beş yıllık bir dönemi kapsar ve iki temel bölümden oluşur: makro mali politika ve sektörel mali politika olmak üzeredir (In-Keun, 2008, s:31-63). Makro mali politika, harcama, gelir, denge ve borç tahminlerini içermekte olup, sektörel mali politika ise ana politikaları barındırmaktadır. Her sektör için harcama kuralları ayrıntıları ve bunlar bir arada tutulur. Sürekli bir plan olarak kabul edilen NFMP, her yıl Strateji ve Maliye Bakanlığı tarafından hazırlanmakta ve Ulusal Kongre'nin yıllık bütçe taslağıyla birlikte takdim edilmektedir. Oylama olmaksızın, kongre üyelerine belirtilerek, idare ile kongre arasındaki iletişimi sağlar. MTEF'in daha önce, Maliye ve Strateji Bakanlığı'nın mali açıdan geliştirdiği Ulusal Maliye Kanunu'nun gözden geçirilmesi kapsamında Kongre'ye iletmesi gerekmektedir. Birleşik Krallık'taki genel bütçe dengesi tipik olarak açık vermesine rağmen, söz konusu dönemde ortalama olarak bütçe dengesi

hedefinden önemli ölçüde sapmamıştır. Ayrıca, Birleşik Krallık'ın borç dengesi, 2008 krizine kadar ilgili sınırları aşmayarak Maastricht kriterlerine göre daha iyi performans göstermiştir.

4.1.3.6. İngiltere

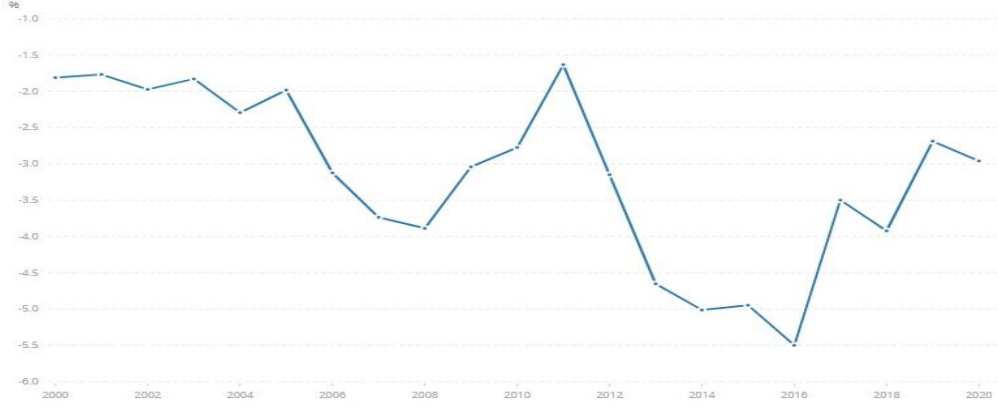
1990'ların başındaki yüksek kamu harcamalarının nedeni, 1997'de iktidara gelen Blair hükümetinin maliye politikalarında bazı reformlar gerçekleştirmesidir (Treasury, 2003). Bu değişiklikler, 1998'de giren Mali İstikrar Kanunu ile birlikte, İngiltere'deki mali yasaların ispatına yol açmıştır. Bu yasayla birlikte şeffaflık, istikrar, hesap verilebilirlik, adalet ve etkinlik gibi politikaların ön planında güçlü maliye politikasının hedefi vardır (Buxton, Chapman, Temple, 2004). Ayrıca, çok yıllık harcama planları ve parlamentoya her sonbaharda yapılan geçmiş yıl bütçe raporları gibi gelenek haline gelen çeşitli prosedürler de uygulanır. Mali İstikrar Kanunu, maliye politikası üzerinde daha önce görülmemiş bir biçimde kısıtlama amacıyla iki temel kurala sahiptir (Gieve, 2008): Altın kural: Ekonomik döngü boyunca yalnızca sermaye harcamaları için borçlanmaya izin verilmeli, cari harcamaların kapasitesinde borçlanmadan kaçınılmalıdır. Sürdürülebilir sermaye rejimi: Kamu sektörünün net bakiyesinin bozulması ve makul düzeyde devam etmesi, ekonomik döngünün devam edebilmesi borç stoku ile GSYH'nin %40'ın altında tutulması sağlanmalıdır. Uygulanan yayılmanın etkisizliği ve eldeki nedenlerin belirlenmesi durumu, kurallardan sapmalar için hükümetlere bir serbestlik kaydı, bu kuralların en zayıf yönleridir.

2010 yılında iktidara gelen hükümet, yeni bir mali düzen oluşturmayı amaçlamak üzere çeşitli düzenlemeler gerçekleştirmiştir. Bu yeni mali çerçevenin unsurları; ekonomik yapıya göre ayarlanmış cari dengesini bozacak yeni mali kurallar, net borçların GSYH'nin yüzde oranıyla büyüme için tarih belirleme, ayrıca bağımsız uzmanlardan oluşan Bütçe Sorumluluk Ofisi (Bütçe Sorumluluk Ofisi-OBR) kurulmasıdır (House Of Commons Treasury Committee, 2008). Yeni mali çerçeve, Blair'in uyguladığı politikaların iki ana sorununu çözmeye odaklanmıştır. İlk sorun, ekonomik döngünün başlaması ve sona erme zamanlarının hükümet tarafından belirlenmesi ve bu durumun maliye politikasındaki gecikmelere yol açan değişikliklerle birlikte gerçekleşmesidir. Bu durum, rejimin sürdürülebilirliği ve dayanıklılığının kaybolmasına neden olmuştur. İkinci sorun ise geçmiş odaklı bir yaklaşımın sergilenmesidir. Önceki dönemlerdeki fazla harcamaları bağlantıdan ziyade, hükümetler döneminde sona erdiğinde politik olarak imkansız harcama kesintilerine yönelmektedir. Her iki kural, 2008 yılı finans krizinin ardından askıya alınmıştır. Yeni kayıtlı mali talimatlar, yatırım harcamalarını kapsamayan döngüsel olarak ayarlanmış cari bütçenin, ilerleyen yıllık tahmin süreci boyunca dengede tutulmasını zorunlu kılmaktadır. Bu ilke, 2015-16 yılı boyunca kamu sektörünün net borçlarının artmasının ardından GSYH'nin %9'u olarak düşürülmesini, sürdürülebilir borç hedefi ile bir araya getirmiştir. Hükümet, bu rejimin

mevcut mali konsolidasyon ile güçlendirilmesi halinde daha katı bir borçlanma hedefine ulaşılacağını vurgulamaktadır (Michael ve Michie, 2000).

Şekil 9.

Cari Hesap Dengesi (% GSYİH) - Birleşik Krallık



Kaynak: IMF, 2025.

Cari bütçe dengesinin sağlanmasında uygulanan tedbirler sonucunda yukarıdaki grafikte de görüldüğü üzere yıllar itibariyle dalgalı bir süreç yaşanmıştır. Burada grafik incelendiğinde sadece küresel kriz etkisi değil ülke içerisinde de birtakım ekonomik problemlerin yaşandığı görülmektedir.

Yeni hükümetle birlikte OBR, yıllık resmi bütçe tahminleri hazırlamanın sıra yanı, kayıtlı politikalara bakış açısı, mali kuralları ve borçlandırılmış sürdürülebilirlik kuralına uyumunun %50'den fazla olup olmaması da zorunludur. Yeni kurallar mali talimatlar esasen harcama gözden geçirme süreci çevresinde şekillendirilmiştir. Her üç veya dört yılda bir yayımlanan bu belge, hazırlandığı yılın ardından gelen üç ya da dört yıl için Bakanlıklar ve alt birimler için harcama tavanlarını (Bölüm Harcama Limitleri DEL) belirlemektedir (Lewis, 2000). Harcama sınırları bakanlığın bütçesi, maaşları, alımları ve uzun vadeli sermaye yatırımlarını kapsar. Diğer kalan giderler ise sosyal yardımlar, borç faizleri, emekli ödenekleri ve Avrupa Birliği destekleri gibi unsurları içerir ve toplamı, Yıllık Yönetilen Harcamalar (Yıllık Yönetilen Harcamalar-AME) olarak adlandırılır. Tüm kamu alt sektörlerini içeren bu kural denetimi hazine tarafından yapılmakta olup, kaydedilen limitlerin aşılması halinde bir sonraki yıl bütçesinden kesinti yapılması söz konusudur. Ayrıca harcama limitlerini kayıtlı kişiler Ulusal Denetim Ofisi (NAO) tarafından serbest denetime tabi tutulur ve Parlamento önünde hesap vermek zorundadırlar.

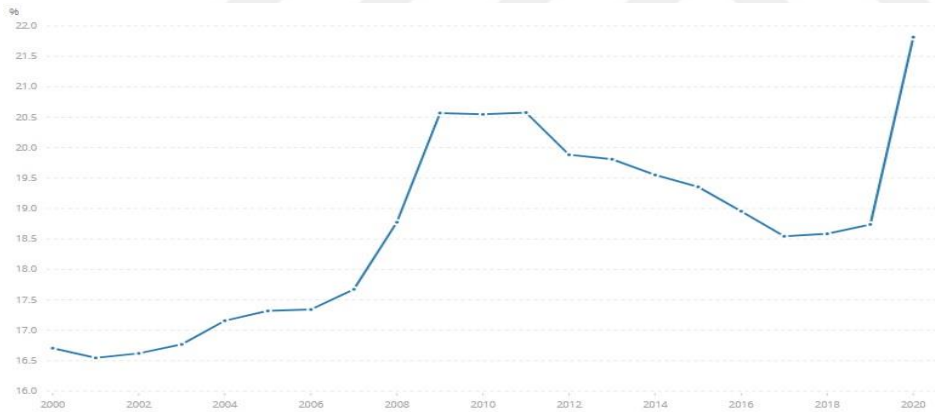
4.1.3.7. İspanya

Öncelikle 2003-2005 yılları arasında normal ekonomik koşullar altında, AB İstikrar Programı ile uyumlu ve taşınabilir olmayan üç yıllık bir mali plan çerçevesi içinde mali bütçe kuralı devreye alınmıştır. Ayrıca 2006-2011 yılları boyunca ekonominin döngüsel dalgalanmalarını göz önünde bulundurarak birleştirilmiş bütçe rejimi uygulamasına başlanılmıştır.

Yıllık büyüme oranı %2'nin altında kaldığı zamanlarda %1'lik bir bütçe açığına izin verilmiştir; %3'ün üzerindeki büyüme gösteren yıllarda ise bütçe fazlası çalışması beklenilmiştir (Eroğul, 2016). 2011 yılında harcama kuralının uygulanmasına başlanmış; devlet politikası ödemeleri ve zorunlu harcamalar dışındaki kamu harcamalarının yıllık artış oranları, orta vadeli GSYİH artışından fazla kullanılmaması belirtilmiştir. 2011 yılındaki anayasal değişiklikle, 2020 yılından itibaren yönetim olan Maastricht Kriterleri ve İstikrar ve Büyüme Paketi çerçevesinde, kamu borçlarının GSYİH'in %60'ını aşamayacağı İspanya anayasası'na eklenmiştir.

Şekil 10.

Genel Hükümet Nihai Tüketim Harcamaları (% GSYİH) – İspanya



Kaynak: IMF, 2025.

İspanya'nın uyguladığı ulusal ve ulus ötesi mali kurallar sonucu genel hükümet nihai tüketim harcamalarının GSYİH içerisindeki oranı yukarıdaki grafikte de anlaşıldığı üzere küresel ekonomik krizler olmaması durumunda (önceki yıllarda görüldüğü gibi) daha düşüktür.

4.1.3.8. İsveç

İsveç, merkezi bir devlet yapısına sahip olarak, maliye politikalarının çerçevesini 1990'ların başında ortaya çıkan ekonomik kriz sonrasında, 1990'ların ikinci yarısında oluşturmuştur (Kumar vd. 2009). O dönem içerisinde, ekonomik dönem boyunca artan

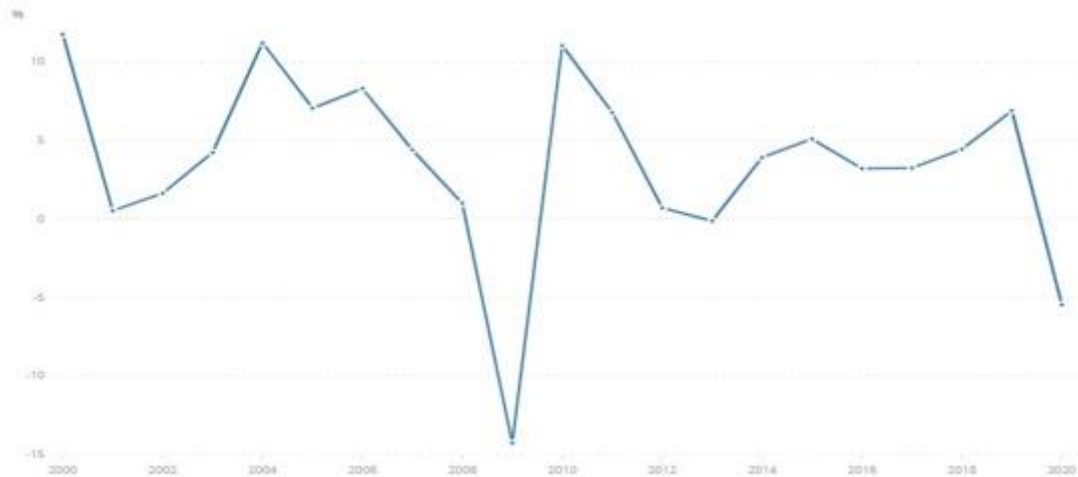
GSYH'ye rağmen ekonomik durumda sürdürülemez bir süreç yaşanmıştır; ancak yapılan yeniliklerle birlikte bu sorun düzeltilmiş ve tutarlı bir denetim politikası tabi tutulmaya devam etmektedir. Maliye Politikası Konseyi'nin de içinde yer aldığı bu mali çerçeve, üç ana kural üzerine inşa edilmiştir:

- (i) bütçe fazlası planı;
- (ii) nominal harcama üst limiti;
- (iii) yerel yönetimler için bütçe dengesi kuralı.

Bütçe fazlası hedefi, üç yıl süren bir süreçten sonra 2000 yılında GSYH'nin yüzde 2'si oranında bir fazla hedeflemeye başlayarak genel yönetimi kapsayan bir uygulama haline getirilmiştir. 2007'de bağımsız sistem yönetiminin kontrolü özel sektöre geçişle bu oran yüzde 1'e düşürülmüştür. 2010 yılından itibaren bütçe fazlası hedeflerinin belirlenmesi için yasal bir düzenleme mevcuttur. Özellikle hedefin belirlendiği günden bu yana, genel yönetim bütçesinin değişmediği ve dayanıklılık, bütçe istikrarı gibi çeşitli göstergelerle bu hedefe ulaşıp ulaşılmadığı değerlendirilmektedir (OECD, 2013). Fazla hedef, ekonomik konjonktür dönemi bir ortalama olarak kabul edildiği süreç, ilk iki gösterge ekonomisinin büyümesine göre ayarlanmıştır.

Şekil 11.

Mal ve Hizmet İhracatı (Yıllık % Büyüme)- İsveç



Kaynak: IMF, 2025.

Mal ve hizmet ihracatının yıllık büyüme oranı içerisindeki etkisi yukarıdaki grafikte görülmektedir. Yıllara göre istikrarlı olmayan bir çizim oluşmuştur. Burada İsveç'in mali kurala verdiği önem anlaşılmaktadır.

Üç yıllık nominal harcama tavanı, faiz harcamaları hariç olmak üzere merkezi yönetim ve emeklilik sistemi ödemelerini içermekte olup, 1997'den bu yana bütçe aşımını kesinti ve

dolayısıyla bütçe fazlası verimliliğini artırmak için bir araç olarak kullanılmaktadır. Aralıklı bütçe yasasında harcama tavanı belirleme değişimi yokken, 2010'dan itibaren planlanan gelecek üç yıl için harcama tavanlarını azaltması zorunlu hale getirilmiştir. Bu bağlamda, bir sonraki yılın harcama tavanı her yıl güncellenirken söz konusu üç yıllık süreç sürekli olarak yenilenmektedir (OECD, 2016). Parlamentonun her zaman harcama tavanlarını değiştirme hakkı vardır ancak normal ekonomik koşullar altında tavanlarla oynamak genellikle yapılmamaktadır. Bu tavanlar nominal olarak belirlenirken, enflasyon tahminlerindeki değişikliklere göre ayarlanmaktan kaçınılır. Teknik düzeltme, merkezi yerel yönetimlere harcama yapma zorunluluğu gibi uygulanabilmektedir. Beklenmedik durumlar nedeniyle harcamalarının kayıt sınırının aşılmaması için, planlanan harcamanın her zaman kaydedilen tavandan biraz daha aşağıda olması gerekmektedir. Bütçe bütçesi yeterince büyükse ve bütçe fazlası hedef tutturulmuşsa, bu kesin cari yıl sonunda mevcuttur. Dengeli bütçe kuralları, yerel yönetimlerin (il ve ilçeler) 1992 yılından bu yana geçerli olan Yerel Yönetim Kanunu ile sunulan iyi ekonomik yönetim yükünü daha da sıkı tutmak amacıyla 2000 yıldan beri birleştirilmiştir. Bu kurala göre il ve ilçe yönetimleri; gelirlerini aşan harcamaları bütçe planlarına ekleyemezler. Bütçede ortaya çıkan açık, üç yıl içinde bütçe fazlasıyla kapatılmalıdır. Yerel yönetimin gelir yapısı, toplam gelirin dörtte üçünün yerel gelir vergilerinden, altıda birinin merkezi hükümetten yapılan transferlerden ve geri kalanın ise satın alma maliyeti ve kira gelirlerinden oluştuğunu göstermektedir.

Dengeli bütçe rejiminin kurallarıyla yerel yönetimlerin mali durumlarında sürdürülmeye değer ilerlemeler gözlemlenmiştir (Minassian, 2007, s:1-11). 2007 yılında sekiz üyeli Maliye Politikası Konseyi kurulmuş olup, amaç İsveç'in mali yönetim politikalarının sağlık ve uzun vadeli sürdürülebilir büyüme ile yüksek sisteme ulaşıp ulaşmadığını bağımsız bir şekilde toplamak içindir. Bu konseyin sadece öneride bulunması ve tavsiyelerinin hiçbir bağlayıcılığı yoktur. Raporlarını, üyelerin ataması konusunda son kararı veren hükümete doğrudan iletmektedir.

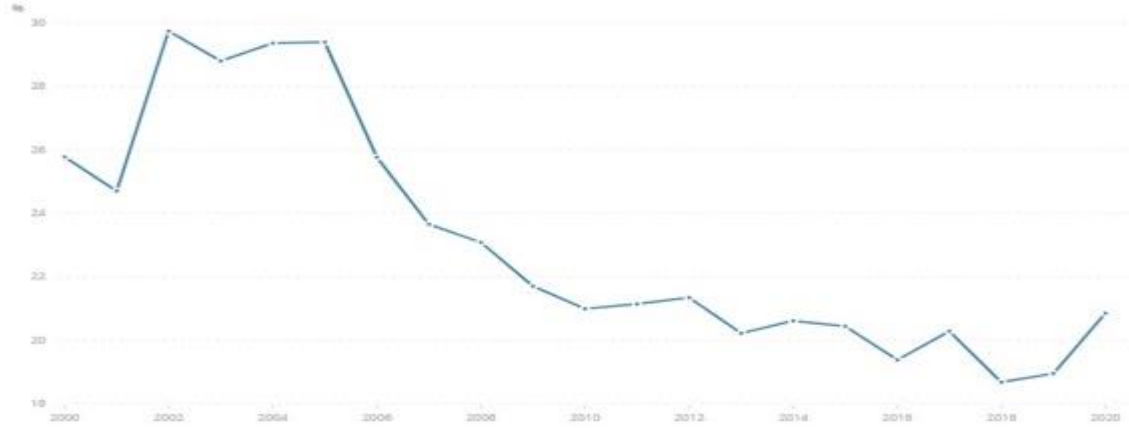
4.1.3.9. İsviçre

İsviçre, 2003 yılından bu yana merkezi yönetim çerçevesinde istikrarlı denk bütçe kuralını uygulamaktadır ve bu süreçte ekonominin gelişmesi ve genişlemelerin oluşması negatif ve pozitif bakiyeler bir hesapta bir araya getirilmektedir. Bu hesapta yer alan eksik bakiye, harcamaların %6'sını veya GSYH'nin %0,6'sını geçerse, üç yıl içinde dengeyi sağlamak için gerekli tedbirlerin alınması gerekir. 2010 yılından itibaren bu kuraldan dolayı olağanüstü harcama ve gelirlerden kaynaklanabilecek açıkları da aralıksız olarak

düzenlemektir. Ek olarak, belirli olağanüstü olayların ardından alarm verilmek üzere bu kurallara sapmalara izin verilmektedir.

Şekil 12.

Merkezi Hükümet Borcu, Toplam /% GSYİH) - İsviçre



Kaynak: IMF, 2025.

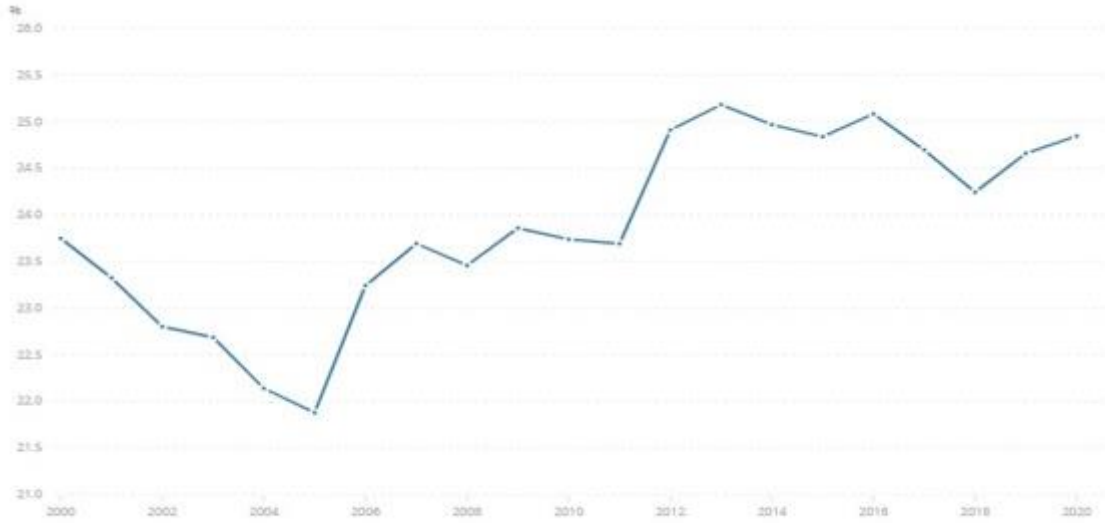
İsviçre, daha öncede belirtildiği üzere istikrarlı bir ekonomik program uygulaması sonucunda yukarıdaki grafikte de görüldüğü gibi merkezî hükümet borcunun GSYİH içerisindeki oranı yıllar itibariyle düşerek ekonomiye olumlu etki vermiştir. Plan ve program çerçevesinde yürütülen sistem sayesinde toplam giderler gelirlere oranla daha az olmuştur.

4.1.3.10. İtalya

Mart 2012'de, Avrupa Birliği Üyeleri tarafından onaylanan ve 2013 yılının başından itibaren uygulamaya giren mali sıkılaştırma çerçevesinde mali düzenlemelerini kendi içinde entegre eden ülke İtalya'dır. Nisan 2012'de yapılan değişiklik ile yapısal denge bütçesi kuralı İtalya'nın anayasası'na eklenmiştir (Kraan, 2007). Aynı anayasa değişikliği ile kamu mali yönetimi üzerinde izlenen ve mali kurallara uygun olmayanların belirtilmesi amacıyla bağımsız bir biçimde birleştirilmiş tablolara karar verilmiştir. Bu bağlamda, 2014 yılındaki büyümenin makroekonomik ve mali tahminlerini inceleme, değerlendirme ve ulusal ile birlik genelinde mali kurallara uymayı gözlemlemekle yükümlü Parlamento Bütçe Ofisi kurulmuştur.

Şekil 13.

Vergi Geliri /% GSYİH) - İtalya



Kaynak: IMF, 2025.

Alınan tedbirler kapsamında sıkılaştırma sonucunda vergi gelirlerinin GSYİH içerisindeki oranında artışlar yaşandığı grafikte açıkça anlaşılmaktadır. Bu sayede elde edilen fazla gelir ülke ekonomisine önemli ölçüde katkı sağlayacaktır.

4.1.3.11. Kanada

Son otuz yıl içerisinde Kanada'daki federal ve yerel yönetimlerin bütçe reformları, gelir artışını sağlamaktan ziyade harcamaların kısıldığı bir yapıya bürünmüştür. Yapılan düzenlemelerin yaklaşık üçte ikisi, harcamaların azalmaya yönelik olarak planlanmış ve borç ile GSYH oranında önemli düşüşler, yönetimin birincil fazla bütçe performanslarında da görülmüştür. 1980'lerde Kanada'nın federal borç oranları, GSYH'nin %35-40 seviyelerinde değişim gösteriyordu, ancak 1990'ların başındaki ekonomik durgunluk, bütçe açıklarının belirgin bir şekilde artmasına yol açmıştır. 1993 yılında bütçe açıklarının GSYH'ya oranı %6'ya yükselmiş ve 1994'te borç oranı GSYH'nin %70'ine ulaşmıştır (Ose, 2006, s:407-431). 1990 yılına kadar yerel yönetim değişiklikleri çok fazla bilgi sahibi olmayan Kanada, 1990'ların sonlarında sekiz yerel yönetim mali kuralını uygulamayı başarmıştır. 1990'ların sonlarına gelindiğinde, bütçelerin önemi Kanada'da daha fazla hissedilmeye başlanmıştır. Bunun yanı sıra, daha önce benimsediğimiz gibi, 1991'de kabul edilen Federal Harcama Kontrolü uygulaması, 1996 yılına kadar kamu harcamalarında kısıtlamalar sağlamayı amaçlamaktadır (Halleberg, Strauch, Hagen, 2004, s:1-36). Mali kısıtlamalar ve bütçe açığını azaltma çabaları, 1990'larda Kanada'nın tüm yönetim seviyelerinde, bakanlıklar veya siyasi işbirliği olmaksızın yaygın bir düşünce haline gelmiştir. Kanada'da uygulanan ilk nesil mali kayıtların harcamaları üzerinde yoğunlaştığı görülmektedir. 1990'ların aralıkları ise, ikinci

nesil kurallar olarak bilinen ve bütçe açığının yayılmasına odaklanan, düzenlemelerin harcama kısıtlamaları ile yer değiştirdiği gözlemlenmektedir.

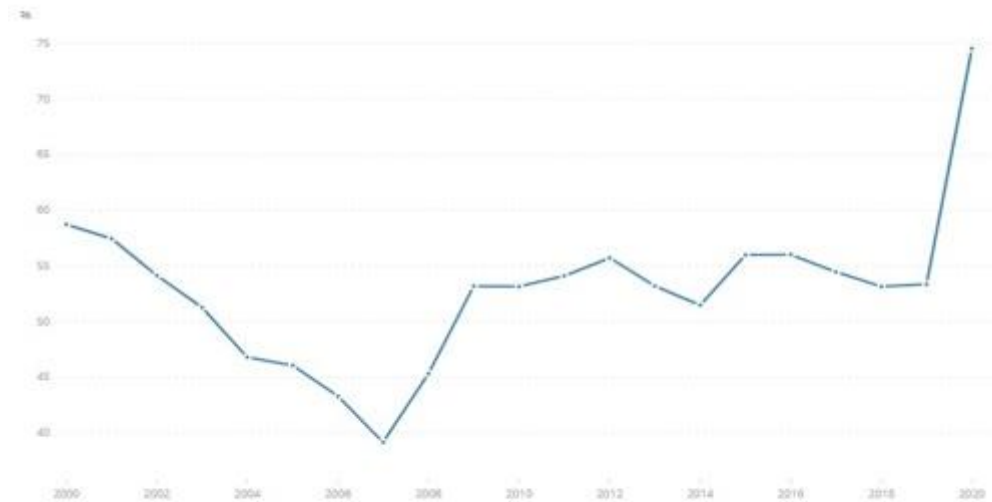
Mevcut üçüncü nesil finansal kurallar, belirli gelir kurallarıyla bir araya getirilmiş dengeli bütçe ve borç yönetimini içermektedir. Federal Harcama Kontrol Kanunu, İşsizlik Sigortası Kanunu gibi kendi kendini finanse etmeyen harcamalar dışında kalan tüm harcamaların programlarını kapsayarak, 1991-92'den 1995-96'ya kadar federal düzeydeki program harcamalarında sınırlamalar getirilmiştir (Mello, 2006, s:1-24).

Kanada'daki ekonomik planlar, tamamen farklı ayrıntılara sahip, tekrar eden çeşitli politika unsurları veya temalar altında sınıflandırılabilir. Her bir yasa, farklı düzenlemelerle şu unsurlardan birini ya da birkaçını ifade edebilir:

- (1) harcama kontrolü,
- (2) borç kontrolü,
- (3) yaptırımlar,
- (4) borç yönetimi,
- (5) vergi kısıtlamaları,
- (6) mali raporlama,
- (7) raporlama elemanları.

Şekil 14.

Merkezi Hükümet Borcu, Toplam /% GSYİH) - Kanada



Kaynak: IMF, 2025.

Yukarıdaki grafikte Kanada'nın yıllar itibariyle uyguladığı mali kurallar sonucunda merkezi hükümet borcunun toplam GSYİH içerisindeki oranı görülmektedir. Belirtilen dönem içerisinde bazı tarihlerde istikrar yakalanmışken, buna rağmen son yıllarda artan küresel riskler sebebi etkisiyle de borç oranında artışlar yaşanmıştır.

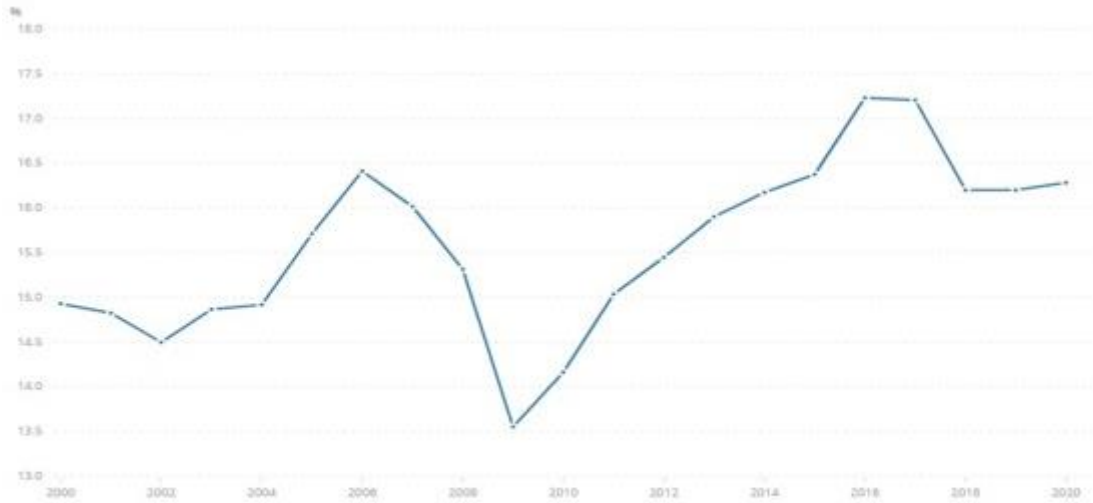
Kanada'nın mali kuralların tarihlerine göre, federal hükümetlerin Alberta, Saskatchewan ve Yukon gibi kurallara uygun olarak başarılı bir şekilde ulaştığı görülmektedir. Manitoba, Quebec, New Brunswick ve Nova Scotia ile Northwest Territories gibi bölgelerdeki diğerlerinin deneyimlerini bir araya getirerek mali örnekleri başarılı bir şekilde uygulamışlardır. Öte yandan Ontario ve Britanya Kolombiyası'nda sürekli olarak ihlal edilen farklı kurallar üzerinde denemelerde bulunmuşlardır.

4.1.3.12. Letonya

Letonya, 2013 yılında mali sıkılaştırma çözümü çerçevesinde mali kuralları mevzuata ekleyen bir başka ülkedir. Bütçe kuralını anayasal düzeyde kabul eden Letonya'da, borçlanma ve harcama düzenlemeleri Mali Disiplin yasası içinde bulunmaktadır. Yapılan düzenlemelerle, yapısal bütçe açığının Gayri Safi Yurtiçi Hasıla' ya oranı %0,5 ile sınırlandırılmış ve kamu borçlarının yine Gayri Safi Yurtiçi Hasıla' ya oranı %60'tan düşük tutulması belirlenmiştir.

Şekil 15.

Vergi Geliri /% GSYİH) - Letonya



Kaynak: IMF, 2025.

Letonya'ya ait vergi gelirleri GSYİH içindeki oranı, mali kural tedbirleri sonucunda yıllara göre istenen düzeyde olmasa da önemli katkı sağlamıştır.

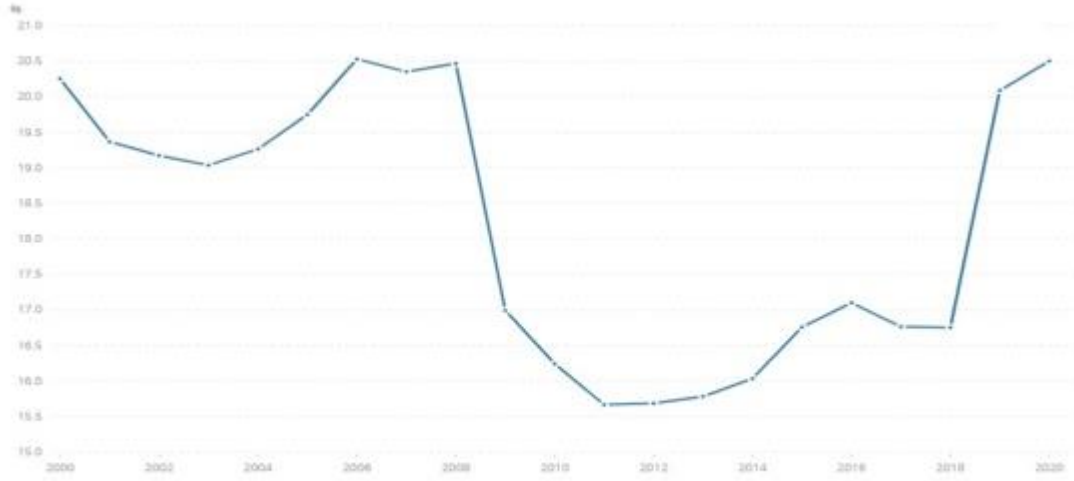
4.1.3.13. Litvanya

Bütçe dengeleri, gelirler, harcamalar ve borçlanma gibi kamu mali yönetimini düzenleyen her türlü mali kural, Litvanya'nın mali geçmişinin 1997 yılına dayandığını göstermektedir (Toksöz vd. 2009). Bu anda, genel yönetimin net borçlanma üst sınırının kaydedildiği borçlanma kayıtları dahil edilmiştir. 2008 yılından bu yana harcama ve gelir

kuralları da gizliliğe girmiştir. 2008-2015 yılları arasında uygulanan harcama kuralı, son beş yılda gerçekleşen genel yönetim harcamalarının yıllık artışının, o dönemdeki ortalama gelir artışının en fazla %0,5'i kadar olması gerektiğini belirtir. Bu kural, 2015 yılında güncellenerek, güvenlik sosyal ile sağlık harcamaları da kurala dahil edilmiştir. Ayrıca, mali sıkılaştırma politikası çerçevesi 2015 yılı itibarıyla geçerli olan yapısal denk bütçe rejimi ve otomatik değişiklik oranları da limit anayasasına eklenmiştir. 2015 yılında resmi para birimi olarak Euro'yu kabul eden Litvanya, Birlik kuralları çerçevesinde sürdürülebilir mali politikaların yaygınlaştırılması ve mali politikaların çoğaltılması amacıyla Ulusal Denetim Ofisi'nde Bütçe Politikası İzleme Dairesi Başkanlığı kurmuştur.

Şekil 16.

Vergi Geliri /% GSYİH) - Litvanya



Kaynak: IMF, 2025.

2008 küresel kriz Litvanya ekonomisinde önemli ölçüde zararlar vermesi sonucunda vergi gelirlerindeki düşüş yukarıdaki grafikte görülmektedir. Buna rağmen daha önceki yıllarda mali kural tedbirleri sonucunda bu oran kriz dönemine göre önemli ölçüde daha olumludur. Küresel kriz sonrası ekonominin kendi içerisinde denge düzeyine ulaşmasıyla son yıllarda vergi gelirleri oranında da önemli artışlar yaşanmıştır.

4.1.3.14. Polonya

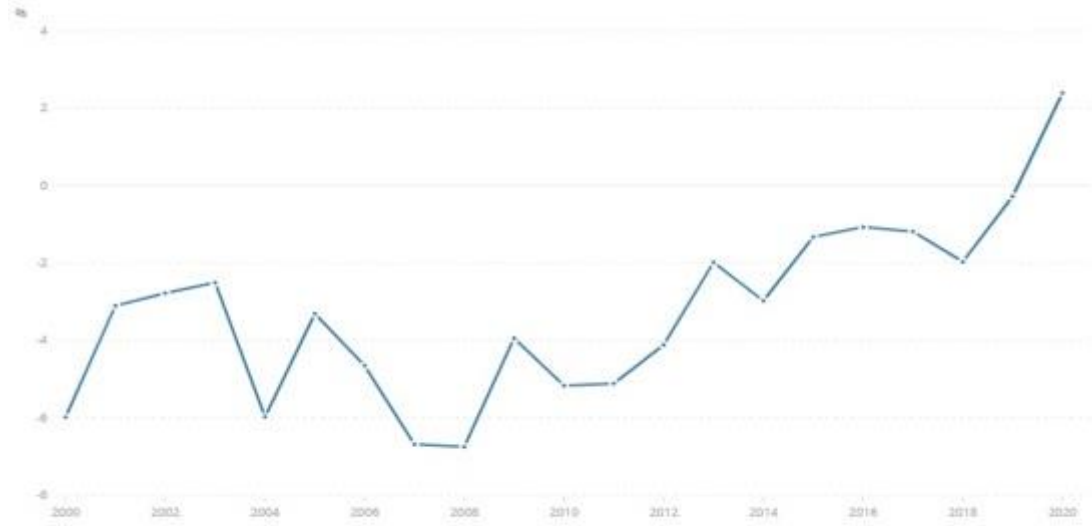
Polonya'daki mali uygulamalar, 1997 anayasasında belirtilen kamu borçlarını sınırlayan maddelerle başlamıştır. Kamu borçlarının GSYH'ye bağlı olarak Polonya'ya bağlı olması, bir sonraki yılın bütçe dağılımını planlamaktadır.

- Kamu borçlarının GSYİH 'ya oranı % 50'nin altında olduğunda; mali kural uygulanmaz.

- Kamu borcunun GSYH'ye oranı %50-55 arasında ise; Bütçe taslağında bir sonraki yıl için daha düşük bir bütçe açığı öngörülür.
- Kamu borcunun GSYH'ye oranı %55-60 arasında olduğunda; Bütçe taslağının, bir sonraki yıl kamu borcunu artırmayacak şekilde düzenlenmesini sağlayacak.
- Kamu borçlarının GSYH'ye oranı %60'ın üstüne çıktığında; bir sonraki yıl için kamu borçlanması tamamen yasaklanır ve sonuç olarak bütçenin dengede ya da fazla bırakılması sağlanır. 2011 yılının başında geçerli olan ve disiplin kuralı olarak harcama şartı gereği, devlet bütçesindeki kamu harcamaları her yıl ancak enflasyonda 1 puan arttırılabilir.

Şekil 17.

Cari Hesap Dengesi /% GSYİH) - Polonya



Kaynak: IMF, 2025.

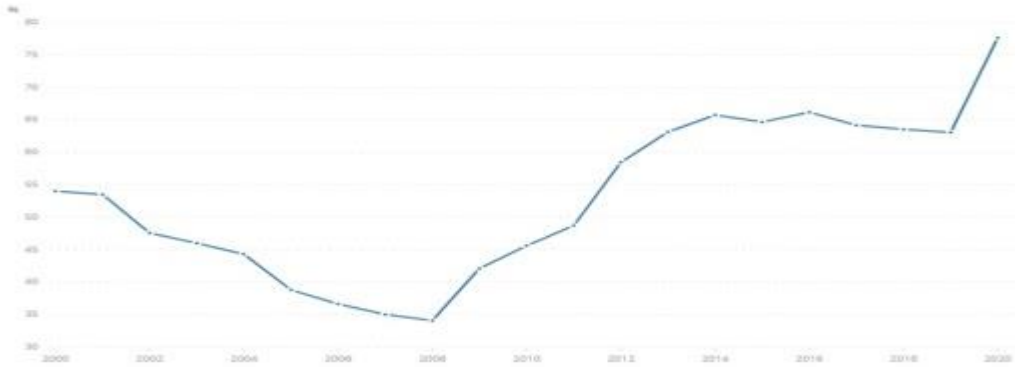
Polonya, belirtildiği üzere borç oranının tedbirler kapsamında belirli oranın altına düşürmesi sebebiyle cari hesap dengesi oranında son yıllarda eksiden artıya geçen artışlar yaşanmıştır. Ekonomideki canlılık ve dış ticaret etkisi mali kurallar sonucunda açıkça görülmektedir.

4.1.3.15. Slovakya

Slovakya'da, 2011 yılındaki performans ve Mart 2012'de uygulanan kamu borç sınırı sistemi ile kamu borçlarının hasılanın yüzde 60'ı ile kısıtlanması sağlanmış ve mali kurallara uyumunu bozmamak amacıyla Bütçe Sorumluluğu Konseyi oluşturulmuştur. Bu uyumluluğun mali uyumluluk oluşumu ve kamu borç limitinin kaydedilen değerlerin üzerine çıkması durumunda atılacak adımlar belirlenmiştir. 2027 yılına kadar kamu borç miktarının azaltılması olarak azaltmayı amaçlayan bu uygulama dönemsel verilerle de takip edilebilir.

Şekil 18.

Merkezi Hükümet Borcu, Toplam /% GSYİH) – Slovak Cumhuriyeti



Kaynak: IMF, 2025.

Slovakya'nın mali kurallar uygulamasıyla hedeflerini gerçekleştirmede önemli katkı sağlayacak merkezi hükümet borcunun toplam GSYİH'deki oranını gösteren grafik yukarıda verilmiştir. Grafik incelendiğinde 2008 küresel ekonomik kriz sonrası ülkede borçlanmada artışlar yaşanmış olup bu oranın GSYİH'deki oranı yıllar itibariyle artarak devam etmiştir.

4.2. Türkiye'de Mali Kural Girişimleri ve Uygulamaları

Türkiye'de resmi olarak mali kurallar uygulanmamaktadır; bunun yerine "örtülü mali kurallar" olarak adlandırılan bir sistemle mali kural gibi bazı kısıtlamalar kullanılmaktadır. Bu sebeple, Türkçe literatürde mali kurallarla ilgili yapılan incelemelerde ülkemizdeki uygulamalar "örtülü mali kural, mali kural benzeri düzenlemeler" tarzında tanımlanmaktadır (Buti, Martins, Turrini, 2007). Mali kural uygulamalarının anayasal iktisat perspektifi çerçevesinde ortaya çıktığı düşünülürse, mali kural benzeri uygulamaları ülkemizin geçmişine, Osmanlı'nın son dönemlerindeki modernleşme hareketlerinin bağlamında yapılan anayasal hareketlere ve bu süreçlerde yer alan mali düzenlemelere kadar izleyebiliriz (Clemens, vd. 2003).

4.2.1. Osmanlı Mali Yapısında Tarihsel Gelişim

Bölgenin tarihi değiştiği, bütçe gelişimi açısından padişahın yetkilerinin kısıtlanmasının Batı'da yaşanan gelişmelere benzer öğelerin barındırıldığı görülmektedir (Çolak, 2010, s:48-52). Ancak bu durum asla bir halk hareketinin direnişi olmayıp, devlet adamları tarafından, özellikle tanzimatçılar tarafından, toplumsal bir zorlamaya ihtiyaç duyulmadan, pratik talimatlarla ve batı yönetiminin Osmanlı'ya entegre edilmesi kapsamında, imparatorluğu kurtarma çabalarının bir parçası olarak kabul edilmiştir. Osmanlı İmparatorluğu'nda İslam hukuku uygulamalarının olduğu, dinin kurallarına göre alınan vergiler (zekât, haraç, öşür, cizye) gündeme gelmiştir. Bu vergilerin yöntemleri, oranları ya da

miktarlarının dini kurallara göre belirlenmesi, vergilendirme yetkisinin kısıtlandığı anlamına gelebilir.

4.2.1.1. Sened-i İttifak

Kişisel mutlak güçte bir ölçü sınırlaması ve yönetim kontrolü ile ilgili ilk çaba olan Sened-i İttifak, Osmanlı'da merkezi otoritenin zayıflamasının ardından ortaya çıkan yerel yöneticilerden oluşan ayanlar ile imzalanmış bir anlaşmadır. Bu belge, padişahın vergi belirlerken ayanlar ile tavsiye onayı ve bu görüşmeler sonucunda alınan kararlara uymasını şart koşturmaktadır (Umur, 1987). Bir hareket olarak iktidarın kısıtlanma oluşumunun zor olmasına rağmen, padişahın mali yetkilerini ayanların belirlemesini sınırlayan bu anlaşma, ayanlara gelirleri toplama konusunda kayıtlı bir yetki veren ilk metin olmuştur. Her ne kadar sıradan bir yapı özelliği taşıyor olsa da, vergilendirme yetkisinin kısıtlanmasının kapsamlı ve bu kısıtlamanın etkilerinin dışında Magna Carta ile benzerlik gösteren bu anlaşmanın ömrü de benzer şekilde kısa olmuştur (Uzunçarşılı, 1982).

4.2.1.2. 1839 Tanzimat Fermanı

Bu dönem, batılılaşma çabalarının ilk aşaması olarak kabul edilmektedir. Tanzimat fermanı sayesinde yeniden önemli mali organizasyonlar ve değişiklikler gerçekleştirilmiştir. Mali yönetim, bir bakanlık kısmı boyunca sunulurken bazı vergiler terk edilmiş, yeni vergiler eklenmiş ve vergi toplama modelleri ile bütçelerin hazırlanması daha modern bir biçimde bir araya getirilmiştir (Üçok, 1996). Her şeyin ekonomik olarak büyümesine göre vergilendirilmesini sağlamak, maaş sisteminin sağlanması, vergilerin maliye memurları aracılığıyla toplanmasını gerçekleştirmek, Gülhane hattı hümayunu, mali şartlar açısından bir sınırlama olarak değerlendirilebilir; bu, padişahın tek kişisel vergilendirme yetkisinin kısıtlanması anlamına gelir. 1856 ve 1875 senelerinde ilan edilen Islahat ve Adalet Fermanı ile tüm bireylere eşit muamele yapıldığı, vergi ve askerlik hizmetleri ile ilgili belli şartların belirlenmesi karara bağlanmıştır. Ferman hükmüne uyulmaması padişahın yetkisi dahilinde olduğu için, hukuk devleti olma yönünde atılan bu adımlar pek ileri gidememiştir.

4.2.1.3. 1876 ve 1908 Kanun-i Esasileri

1876 Anayasası, batı tarafından kabul edilmiş ilk anayasadır ve bu belge ile kısa bir süreliğine meşrutiyet yönetimine geçilmiştir. Türkiye'de temsil hakkı, halkın temsilcilerinin oluşturduğu Meclis-i Umumiye adlı bir meclis, ilk kez daha iyi bir hale gelmiştir. Değişiklikte, padişahın mevcut çok fazla yetkiye sahip olduğu belirtilmiş olmasına rağmen, onun yıllık bütçe kanunu ile bütçe gelirlerinin çoğaltılması ve harcamalarının yapılması için izin alınacağı açıkça ifade edilmiştir. 1876 Kanun-i Esasisi, mali olaylar Umuru Maliye'nin liderliğinde düzenlenmiştir

(Karal, 1988). Buna göre, herhangi bir yasaya dayanmaksızın vergi veya benzerlerinin sürdürülmesi yasaklanmıştır. Meclis bütçe planlarının yöntemleri belirlenmiş ve olağanüstü durumlar dışında, meclis kararı olmadan bütçe harici harcama yapılmaması kararlaştırılmıştır. Bu başarısız, ekonomik istikrarsızlıklar olduğu halde Osmanlı Devleti'nin o dönem karşılaştığı olağanüstü koşullar nedeniyle etkili bir şekilde uygulamaya geçirilmemiştir. 1877'de kaldırılan anayasayı yeniden koyan 1908 Kanunu-i Esasi'de, bu dönemdeki savaşlar içinde, Cumhuriyet'in ilanına kadar yeterince etkili bir şekilde uygulanabilmiştir.

Osmanlı dönemindeki anayasal hareketleri göz önünde bulundurduğumuzda, Cumhuriyet dönemindeki anayasal hareketlerin mali kurallarının kaydedilmesini detaylıca incelememiz gerekmektedir (Hanioğlu, 2022, s:109-115). Ancak konsensüsle hazırlanması gereken anayasalar, Türkiye'de neredeyse hiç bu kurala uygun bir şekilde oluşturulmadığı için sürekli bir tartışma konusu olmuştur. Türkiye'de anayasaların çoğunda olağanüstü dönemler meydana gelmiş olması bu durumun devamı niteliğindedir. Halkın oylamasına sunulmuş bir referandum sonucu ortaya çıkan 1924 Anayasası, hukuk devleti açısından önemli bir ilke olan kuvvetler ayrılığı ilkesine uygun bir şekilde düzenlenmemiştir (Karal, 2018). 1961 ve 1982 anayasaları referandum ile kabul edilmiş olsa da, askeri darbeler sonrasında özgür bir şekilde incelenerek hazırlanırken olağanüstü dönemlerin ürünleridir. Gözlemler, 1990'lı yıllardan bu yana hem ileri hem de gelişmesel olarak düzenli mali stratejilere olan ilginin giderek büyüdüğünü göstermektedir; bu durum Türkiye'de de açıkça görülmektedir. Diğer şekillerdeki anayasa ve yasal düzenlemelerle mali kurallar uygulanırken, Türkiye'de bu uygulamalar daha açık bir şekilde yönetilmektedir. 1990'lı yıllarda zayıf ve dengesiz yönetimler, dayanıklılıklarını korumak amacıyla geçici politikalara yönelmek zorunda kalmışlardır. Bu durum, şeffaflık eksiklikleri ve hesapların karmaşık bir hal almasıyla bir araya geldiğinde, geçici istikrara yönelik çabaların zayıf ekonomik sonuç doğurmasına yol açmıştır. Özellikle 1990'ların ikinci yarısından itibaren Türkiye, iç borçlarını artırmış ve artan bireysel gelirlerle birlikte dış bütçe aracılığıyla büyük bütçe fazlaları elde etmeyi bırakıp bir mali strateji izlememiştir (Kili ve Gözübüyük, 2000). 2000 yılında hükümet, makroekonomik çerçeveye uygun bütçeler hazırlasa da, cari harcamaların harcama limitleri aşımı nedeniyle ek bütçelere çalışmak zorunda kalınmış ve bu durum bütçe disiplini bitirmiştir. Ayrıca konsolide bütçe kapsamının dar olması nedeniyle bazı harcamalar bütçeye yansıtılmamıştır; bu harcamalar, bütçe dışı fonlar, yerel yönetimler ve Kamu İktisadi Teşekkülleri (KİT) aracılığıyla olup, bu da kamu dengelerini olumsuz etkilemektedir. Tarımsal yatırımlarda yapılan harcamalar da kamu bankaları üzerinden bütçe dışında yapılmış ve "görev zararı" olarak adlandırılmıştır. Bu durum, mali şeffaflıktaki eksiklikler, katı mali disiplinin daha da artmasına ve iç borçların hızla artmasına sebep olmuştur. 1994 krizi sonrasında sürdürülemez hale gelen iç borç yükü, mali politikaya odaklanmaya zorlamıştır. Bu ilkeler, yüksek faiz ödemelerini, enflasyon ve faiz dışında

harcamaları kontrol etmekten çok, mali politikanın önemli bir ölçütü haline gelmiştir. Bu nedenle, konsolide kamu maliyesini genişletmek ve sürdürülebilir bir borç elde etmek amacıyla enflasyonu azaltma programları ile konsolide bütçenin prensip istikrarına sınırlamalar getirilmiştir (Tanör, 1996). Bunun dışında, yerel yönetim bütçelerinin dengeli olması gerekliliği ve geçmişten gelen bazı sınırlamalar da bilinen mali kurallar arasında yer almaktadır; büyük yatırımlar gibi istisnai durumlar dışında borç alabilme imkanı azalmıştır. Ek olarak, önceki yıllarda henüz yasalaşmamış ve o yılki bütçeye uygulanan vergi düzenlemelerinin, sınırlı yetki ilkesine göre genel bütçe kapsamında bir mali kural olarak ele alınması mümkündür (Koçak, 2003, s:72-82). Ayrıca Hazine'nin Merkez Bankası'ndan "kısa vadeli avans" adı altında borç alma işlemleri her daim belirli kurallar çerçevesinde yürütülmektedir; 1990'ların başındaki bütçe harcamalarının %15'ine kadar olan avanslar, 1994 yılı sonundaki ödemelerin ardından sürekli olarak azaltılmış ve düzenli aşamalarla tamamen ortadan kaldırılmıştır.

Politikaya benzer bir bakış açısıyla, doğrudan kamu kaynaklarıyla bağlantılı olan bu avanslar, hükümetlerin vergilerinden daha fazla harcama yapmaya yönlendirmiş ve açıkların parasallaşmasına yol açan enflasyonist baskılar oluşturulmuştur. Türkiye'nin mali kural politikasının ilk kez gündeme geldiği tarih 9 Mart 2007'dir (Çelik, 2016). Bu tarih, IMF tarafından yayınlanmıştır. 2001 yılından bu yana IMF ile yapılan stand-by anlaşmaları kapsamında uygulanan etkili bir faiz dışı fazla strateji, 2008 yılı boyunca devam etmiştir. Bu amaçla hedefin ileride daha da düşürülmesi için önerilerde bulunulmuştur. Bu görüşler sonrasında, maliye politikası için (fazla dış hedeften sonra) yeni bir rehberin, harcama artışlarının en az veya toplam piyasaya yönelik bir mali kural olarak belirlenebileceği duyurulmuştur. Ancak 2009 Eylül'ünde uygulanan Orta Vadeli Programı (OVP) kapsamında, 2010 yılında seçilir ve 2011 yılında planlanan mali kural yasa tasarısının ayrıntılı incelenmesine daha sonra geçilecektir. Bu genel bilgilerden sonra bunların mali kuralları daha detaylı bir şekilde ele alınır. Türkiye'de uygulanan mali kurallar, öncelikle 1990'lı yıllardan öncesine dayanan IMF'ye dayanmaktadır. İlişkiler çerçevesinde değerlendirilecek ve daha sonra anayasal, yasal ve yerel yönetimlerle ilgili mali kurallar olarak incelenecektir.

Mali düzenlemelerin hayata geçirilmesi üzerine bir değerlendirme yapılmadan önce, mali kurallara ilişkin uygulamaların yer alması uygun olacaktır (Gözübüyük ve Sezgin, 1957). 1924, 1961 ve 1982 Anayasalarında bulunan bazı mali ilkeler, 1050, 1211, 4749 ve 5018 yasalarındaki bazı finansal kurallar, IMF programlarındaki uygulamalar ve 2010 Mali Kural Kanun Tasarısı gözden geçirilebilir.

4.2.2. Anayasal Mali Düzenlemeler ve Kural Benzeri İlkeler

1921 Anayasası, yeni kurulan Cumhuriyet'in ilk anayasasıdır ve savaşın zamanında hazırlanmıştır (İba, 2020). Devletin temel organlarını düzenleyen sadece 23 maddeden oluşan bir  er eve anayasa olduğu için, bütçe, kamu gelirleri, kamu harcamaları ve kamu borçları gibi mali unsurlar içermemektedir. 1921 Anayasası, Kanun-i Esasi'yi iptal etmemiştir; yalnızca geçici maddelerde yeni anayasa esası kabul edilmiştir. Anayasanın anayasal ekonomik ve mali hükümleri, 1924 Anayasası ile dahil olmaya başlamış ve bu durum 1961 ve 1982 Anayasalarıyla devam etmiştir.

4.2.2.1. 1924 Anayasası Hükümleri

1924 Anayasası (491 sayılı Teşkilat-ı Esasiye Kanunu), kamu gelirleri, kamu harcamaları ve b t celeme konusunda ayrıntılı düzenlemeler içermektedir. 1924 Anayasası'nın temel hükümleri şu şekilde özetlenebilir (Tanör, 1995):

- **Bütçe:** 1924 Anayasası'nın 26. maddesi, Büyük Millet Meclisi'nin "devlet bütçesini ve kesin hesap kanunlarını incelemek ve onaylamak, para basmak, tekelci ve mali sözleşmeleri ve imtiyazları onaylamak ve iptal etmek" gibi görevlerden tek başına sorumlu olduğunu belirtmektedir. Bu, Büyük Millet Meclisi'nin, birçok kritik ekonomik ve mali konuda yetkisini vurgulamaktadır. 96. madde, "Devlet varlıkları bütçe dışında harcanamaz" ifadesini beyan ederek, kamu sektörünün sahip olduğu tüm kaynakların, özellikle kamu gelirlerinin bütçe içinde muhasebeleştirilmesi gerektiğini belirtmektedir. Madde 100, "Devletin gelir ve giderlerini özel bir kanuna göre denetlemekle görevli ve Büyük Millet Meclisi'ne karşı sorumlu bir Sayıştay kurulu" hükmünü getirerek, hükümetin bütün mali faaliyetlerini denetlemekle görevli bir kurumun varlığını vurgulamaktadır.
- **Kamu Gelirleri:** 1924 Anayasası'nın 85. maddesinde "Vergiler ancak kanunla konulabilir ve tahsil edilebilir" denilmektedir (Ahmad, 2015). Devlet, mahalli idareler ve belediyeler tarafından tahsil edilen harç ve ücretlerin, ilgili kanunlar yürürlüğe girinceye kadar tahsil edilebileceği belirtilmekte ve böylece vergilendirmede yasallık ilkesine atıfta bulunulmaktadır.

4.2.2.2. 1961 Anayasası Hükümleri

1961 Anayasası, Türkiye'nin referandumla kabul edilen ilk anayasasıdır (Belge, 1983, s:260-264). Aynı zamanda temel haklar, özgürlükler, sosyal devlet ve milli bütçeye yer verilmesi nedeniyle de büyük bir başarıya sahiptir. 1961 Anayasasında yer alan bazı maddeler aşağıdaki gibi özetlenebilir:

- Bütçe ve Mali Disiplin 1961 Anayasası'nın 94. maddesi, “...Türkiye Büyük Millet Meclisi üyeleri, Bütçe Kanunu tasarılarının genel kurullarında tartışıldığı sırada gider artırıcı veya belirli gelirleri azaltıcı teklifler sunamazlar.” ifadesiyle, seçmenin gözünde popülist ve lütuf düzenleyici harcamaların gerçekleştirilmesini engellemeyi hedeflemiştir (Cihan, 1999, s:183-194). Bu durum, dolaylı olarak denk bütçe ve mali disiplin kavramlarını da vurgulamaktadır.

Devletin ekonomik ve sosyal varlığının sınırını belirleyecek 53. madde ise, devletin, tanımlanmış ekonomik ve sosyal imkânları yalnızca ekonomik gelişme ve mali yeterlilik durumlarında yerine getirileceği belirtilir (Gözler, 2013, s:15-119). Bu durum, sosyal devlet varlığının ekonomik ve sosyal kalkınmayı, toplumsal faydayı artıran yatırımlar ve milli tasarruf gibi sorumlulukların, ancak mevcut yeterli olduğu durumda gerçekleştirilebileceğini ifade ederken dolaylı olarak yine bütçe ve mali disiplin konularına değinmektedir.

•Kamu Gelirleri 1961 Anayasası'nın 61. maddesinde, herkesin, kamu harcamalarını karşılamak için mali güce uygun olarak vergiler ödemek zorunda olduğu belirtilir ve gelire uygun bir hesaplama yapılır. “Vergi, harç ve benzeri mali paylar yalnızca yasa ile konulabilir.” ifadesiyle, verginin kurallarıyla birlikte, toplumun genel dağıtımı ve ödeme gücü etiketleri belirtilmiştir. Ayrıca bu madde dolaylı olarak sosyal devletin, gelir durumundaki adaletin işlevi sağlama konusunda dikkat çekmektedir.

Sayıştay'ın kamu ekonomisi maliyesinin denetimini anlatan 127. maddesi ise, Türkiye Büyük Millet Meclisi adına, sorumluların hesaplarını tamamlama ve kanunlarla kendisine verilen inceleme ve sonuçlandırma görevlerini yerine getirmeyi gerçekleştirmesi açıklığıyla, tüm mali gelir ve giderlerini görevli bir organın yetki ve sorumluluklarını net bir biçimde ortaya koymaktadır (Koçak, 1998, s:203).

4.2.2.3. 1982 Anayasası Hükümleri

1982 Anayasası, 12 Eylül askeri müdahalesinin ardından Danışma Meclisi tarafından korunan ve günümüze kadar 21 kez revize edilen Türkiye Cumhuriyeti Anayasasıdır. Burada anayasanın bulunduğu bazı önemli maddeler şöyle özetlenmiştir:

- Bütçe ve Mali Disiplin 1982 Anayasası'nın Devletin mali ve sosyal ödemeleri hakkında yazılan 65. madde, devletin sosyal ve ekonomik alanlarda anayasada ifade edileceği üzere prosedürüne uygun, mali yeterliliğinin yerine getirilmesi için devreye gireceği belirtilmiştir. Bütçe görüşülmesinde 162.maddeye göre; “Türkiye Büyük Millet Meclisi Üyeleri, Bütçe Kanunu tasarıları sırasında yapılacak genel görüşmeler, harcama artırıcı veya belirli gelirleri azaltıcı öneriler sunamazlar.” ifadesiyle de 1961 Anayasası'ndaki ifadeye vurgu yapar (Tanör, 1986).

- Kamu Gelirleri 1982 Anayasası'nda yer alan 73. madde, herkesin, kamu harcamalarını karşılamak için, mali güce göre vergisi hesaplanır. Verginin adil ve düzenli bir biçimde dağıtılması, maliye politikasının sosyal amacıdır. Vergi, resim, harçlar gibi mali beyanlar, kanunla belirlenir, değiştirilebilir veya kaldırılabilir. Bu standartların muafiyetleri, istisnalar ve indirimleri hakkında ise kanunun sunduğu alt ve üst kapasiteler içinde düzenleme yapma yetkisi Bakanlar Kuruluna verilebilir şeklindeki ifade ise, 1961 Anayasası'ndaki vurgulamalara ek olarak, vergi adaleti ve maliye politikasının sosyal hedefi üzerinde durulmaktadır. Sayıştay hakkında 160. madde “Sayıştay, merkezi yönetim bütçesi kapsamındaki kamu idareleri ve Türkiye Büyük Millet Meclisi adına sosyal güvenlik kurumların tüm gelir ve giderleri ile mallarını, sorumluların hesap ve işlemlerini sonuçlandırması ve koşullarla belirtilen inceleme ve kesin hüküm verme görevlerini yerine getirmekle yükümlü olduğu...” ifadesiyle Sayıştay'ın denetim ve kapsamını belirtmektedir.

4.2.2.4. 2017 Anayasa Değişikliği

16 Nisan 2017'de yapılan referandumla Türkiye Cumhuriyeti Anayasası'nın 18 maddesinde değişiklik yapılmıştır (Kaboğlu, 2010, s:15). Bu bağlamda mevcut anayasadaki bütçeyle ilgili hükümler de değiştirilmiştir.

Tablo 7.

2017 Anayasa Değişikliği ile Bütçe Sürecinde Yaşanan Dönüşümler

Değişiklik Konusu	Parlamentar Yönetim Sistemi (Anayasa Değişikliği Öncesi)	Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi (Anayasa Değişikliği Sonrası)
İlgili Anayasa Maddeleri	Madde 161,162, 163 ve 164 (İlga edildi)	Madde 161
Bütçeyi Hazırlayan Makam	Maliye Bakanlığı	Cumhurbaşkanlığı Strateji ve Bütçe Başkanlığı
Bütçeyi Sunan Makam	Bakanlar Kurulu	Cumhurbaşkanı
Bütçenin Sunum Şekli	Kanun Tasarısı	Kanun Teklifi
Komisyonun Yetkisi	Ödeneklerde değişiklik yapabilirdi.	Bütçeyi yeniden yapabilir.
Genel Kurulun Yetkisi	Milletvekilleri genel kurulda gider artırıcı veya belli gelirleri azaltıcı teklifler yapamazlar.	Değişiklik yapılmadı.
Genel Kurulda Görüşülme Yöntemi	Milletvekilleri, Genel Kurulda, kamu idare bütçeleri hakkında düşüncelerini açıklardı.	Genel Kurulda kamu idare bütçeleri ile değişiklik önergeleri, üzerinde ayrıca görüşme yapılmaksızın okunup, oylanır.
Bütçenin Onaylanmaması	TBMM geçici bütçe yapardı.	Cumhurbaşkanı 1 yıllık bütçe yapar.
Kesin Hesap Kanun Teklifinin Sunulma Tarihi	Mali yılın sonundan başlayarak en geç yedi ay sonra	Mali yılın sonundan başlayarak en geç altı ay sonra

Kaynak: Çalışkan vd., 2020, s. 733.

4.2.3. Yasal Düzenlemelerde Mali Kural Unsurları

4.2.3.1. 1050 Sayılı Muhasebei Umumiye Kanunu

Kamu bütçesi ile ilgili işlemler ve tüm mali işler, 1050 sayılı Muhasebei Umumiye Kanunu (MUK) adı verilen ana düzenlemeye bağlıdır. Bu yasa, çoğu Fransa'nın ve toplamda Belçika ile İtalya'nın genel muhasebe yasalarından esinlenerek oluşturulmuştur (Üzeltürk, 2010, s:81-82). 2003 yılında gizliliğe giren 5018 sayılı Kanun, MUK'un 30. maddesindeki bazı düzenlemeleri ortadan kaldırmıştır. Bu madde, "Muvazenei Umumiye Kanunu'nun aşağıdaki eklemeleri içerir: A) Masarifat dağıtımı toplamı,

B) Varidat muhammenatı toplamı,

C) Bütçe açığı varsa nasıl kapatılacağı,

D) Bütçeye özel olan ve o yıla ait gelir ve giderle ilgili hükümler.

Muvazenei Umumiye Kanununa eklenecek maddeler bu daireler için geçerlidir. Bir yıldan fazla süreyi kapsayan öğeleri bu kanuna eklenemez. Beyan ile tahmin kamu gelirleri ve giderleri toplamının bütçede bulunduğunu ve bütçe açığı durumunun nasıl çözüleceğinin bütçe yasasında belirtilmesi vurgulanmaktadır. İlgili madde, mali kurallar açısından ilk uygulama kuralı olarak korunur.

4.2.3.2. 4749 Sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun

2002 yılında, Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında 4749 sayılı Kanun (KFBYDHK) yürürlüğe girerek kamu borçlanmasına ilişkin düzenlemeler tek bir çerçeve altında toplanmıştır. Özellikle 2001 krizinin ardından önemi artan mali disiplinin yeniden başlatılması amacıyla, 2002 yılında 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun ile kamu borç yönetimi daha disiplinli bir hale getirilmeye çalışılmış ve bu bağlamda mali kural uygulanmaya konulmuştur (Yokuş, 2010,s:159). Makroekonomik dengenin korunmasının göz önünde bulundurularak, para ve maliye politikalarıyla uyumlu, sürdürülebilir, şeffaf ve hesaplanabilir bir borç yönetim politikasının sürdürülebilirliği ve finansman ihtiyaçlarının düşük maliyetlerin karşılanması, bu kanunun önerilerinin temel ilkeleri arasında yer almaktadır.

Net borçlanma limiti: Hazine'nin yıllık bütçe yasasında kaydedilen bütçe açığına kadar net borçlanmaya izin veren madde, geçmişte bütçe yasalarında her zaman yer almıştır. Bu durum, borçlanma dışı kısıtlamalardan tercihli, bütçe harcamalarının önüne geçmeyi hedeflemektedir. Bakanlar kurulu kararı ile yalnızca %5 oranında artırılabilir olan bu limit, oldukça dar ve genelleyemeyecek, belirleyici düzenlemeyi kapsayan bir çerçeveye sahiptir.

Garanti limiti: Geçmiş bütçe yasalarında yer alan garanti limiti, 4749 sayılı yasa ile gösterimi ve yıllık bütçe yasalarında yer alınması zorunlu hale getirilmiştir. Ayrıca dış kredilere ilişkin garantilerin yanında, yap -işlet-devret projeleriyle verilen garantiler ile diğer kamu para birimlerine ait senetlere sağlanan garantiler de dahil edilmiştir. Yeni bir risk hesabı oluşturularak, gelecekte verilebilecek garantiler için hazırlanmıştır. Ek olarak, hazine alacakları da vergi alacakları gibi 6183 sayılı Kanun kapsamına dâhildir. Hazine, garanti uygulamasına ilişkin bir yönetmelik yayınlarak, garanti talebinde bulunmayan Hazine'ye vadesi geçmiş borçlarının eksikliği ve borçlarını geri ödeme yeteneğinin yeniden yapılandırılmasıyla belirlenmiştir.

Bütçe dışı ikraz: Bütçede yer alman her türlü harcamanın finansmanını sağlamak amacıyla harcamaların dağıtılması anlamına gelen bütçe dışı ikraz için de bütçe yasasıyla sınırlandırılması öngörülmemiş, ancak bu biçimdeki harcamaları yukarıda belirtilen limitlerin dışında değerlendirilmiştir (Koçberber, 2015, s:55-75). Daha önce önemli ölçüde bütçe dışı kalan kamu kurumu ve sistemlerin dış projelerinde kullanılacak kaynaklar için önceden bütçeye yatırım ödeneği konması gerekliliği ise bir başka düzenlemedir. Bu yasa ile birlikte, 3 aylık karar dönemleri halinde Kamu Borç Yönetimi Raporu'nun yayımlanması ve ilgili bakanın yılda en az bir defa Bütçe Plan Komisyonu'na bilgi verilmesine izin verilerek açıklanması sağlanmıştır.

Tablo 8.

4749 Sayılı KFBYDHK'ye Göre Eski ve Yeni Uygulamalar

ESKİ UYGULAMA	YENİ UYGULAMA
Borçlanma limiti bütçe kanununda belirlenmekteydi.	İç ve dış borçlanma limiti KFBYDHK ile belirlenmeye başladı.
Borçlanma limiti ek bütçeler ile değiştirilebilmekteydi.	Borçlanma limiti ek bütçeler ile değiştirilememektedir.
Limit net iç borç kullanımını esas almaktaydı.	Limit net borç kullanımını esas almaya başladı.
Limit artış oranı %15'idi.	Limit artış oranı %5 ile sınırlandırıldı. Cumhurbaşkanı kararı ile ilave %5 daha artırılabilir.
Özel Tertip İç Borçlanma Senetleri limit hesabında dikkate alınmamaktaydı.	Özel Tertip İç Borçlanma Senetleri de limit hesabında dikkate alınmaya başladı.

Kaynak: Civriz vd., 2010, s. 375.

4.2.3.3. 5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu

Türkiye'de 1927 yılına ait 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu ile kayıtlı kamu mali yönetim sistemi, bazı sebepler nedeniyle revize edilmesi gereken bir sistem haline gelmiştir. Bu sebepler arasında, bütçe uygulamalarının bir yıl ile sınırlı kalması, kamu harcamalarındaki

düzenlemeler ve kesintiler, kalkınma planları ile bütçeler arasında yeterince bağlantı kurulamayışı ve dünya performansında görülen önemli değişiklikler bulunmaktadır (Arcagök, 2004, s:5). Bu olumsuz koşullar, 1990'ların ikinci yarısında dünyada birçok kamu kurumunda mali yönetim ve denetim yeniden yürütme çalışmaları ile birlikte 1050 sayılı Kanunun uygulanmasından yaklaşık seksen yıl sonra, dünya genelinde kamu mali yönetiminde yaşanan değişimler Türkiye'de de yeniliğe olan ihtiyacı vurgulamıştır. Türkiye'de kamu mali yönetimi ve denetiminde en kapsamlı reform olan 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu (KMYKK), ulusal sistemimizi uluslararası standartlar ve AB mevzuatıyla uyumlu hale getirmek amacıyla hazırlanmış ve 2003 yılında yasalaşmıştır. Mali disiplinin sürekliliğine yönelik yapılan yeniden yapılanma çalışmaları, mali standartların önemli düzenlemeleri de süreklilik arz etmektedir. 5018 sayılı Kanun ile bütçe kapsamı listelenmiş, bütçeler yeniden tanımlanmış, indirme yönetim performansı arasında bir ilişki kurulmuş, sorumluluklar yenilenmiş ve orta vadeli bir bakış açısı benimsenmiştir (Akdeniz, 2010, s:463-475). Mali kontrol sistemi, iç denetim ve dış denetim uygulamaları ile geliştirilmiş ve yönetsel, finansal cezalarda düzenlenen mali disiplinin kurumsal yapısı güçlendirilmiştir.

Bu yasa ile kamu maliyesinde önemli değişiklikler gerçekleştirilmiş ve destekli bütçe anlayışından daha geniş bir bütçe sistemi geçişi yapılmıştır (Kara ve Karakılçık, 2016, s:727-738). Bu biçimde, genel yönetim kontrolü altında bütçelerin, merkezi yönetim bütçesinin, yerel yönetimlerin bütçelerinin ve sosyal güvenlik bütçelerinin var olduğu kabul edilmiştir. 5018 sayılı yasa, planlama prosedürleri arasında sağlam bir bağlayıcı bulunduran, Orta Vadeli Programı (OVP) ve Orta Vadeli Mali Planı (OVMP) için geniş fırsatlar sunmuştur. Ayrıca, bu kapasite bütçelerinde, bir sonraki iki yıllık bütçe tahminlerine yer verilerek çok yıllık bütçeleme sistemine geçiş sağlanmıştır. Kamu maliyesi politikalarının şeffaflığını ve öngörülebilirliğini artırmak amacıyla ilk kez uygulama konulan OVP ve OVMP, harcama yapan kuruluşlara bütçelerini hazırlarken bir tür yol haritası işlevi görmekle olup, ekonomik büyümenin sürdürülebilir büyümenin korunması, ekonomik istikrarın ve kamu harcamalarının yükseltilmesi hedeflenmiştir (Lamba, 2006). Bu yasa ile kamu yönetiminin tüm gelir ve giderleri bütçeye dahil edilmiş, kalkınma planları ile bütçeler arasında güçlü bir yönetim kurulmuştur. Stratejik planlama ve performansa dayalı bütçeleme, bu yeni sistemin önemli parçalarından biri haline getirilmiştir. Genel yönetim kapsamındaki tüm kamu harcamalarında ortak muhasebe ve raporlama standartları kararlaştırılmıştır.

Maliye ve gelir politikalarının makroekonomik dengenin artması şeklinde devamını sağlayan bir dizi kararı, 2008 yılı Katılım Öncesi Ekonomik Program (KEP) çerçevesinde hayata geçirilmiştir. KEP'te, Maliye Politikası Stratejisi ve Orta Vadeli Hedefler başkanlığında; Maliyetin asgari miktar yöntemi kullanılarak enerji birimlerinde faiz dışı fazla sağlanmaya devam

ettirilmesi amaçlanır. Bütçede harcama limitlerinin özel düzenlemelerle aşılmasına yönelik kısıtlamalar getirilerek bütçe disiplininin korunması hedeflenmiştir (Kömürçüler, 2011, s:127-151). Bu kanunda kamu sektörünü kapsayan ve açık bir şekilde belirtilmese de mali kural olarak değerlendirilebilecek çeşitli dijital sınırlamaların yer aldığı görülmektedir. Kanunun 20. maddesinin f bendinde, Milli Savunma Bakanlığı, Jandarma Genel Komutanlığı ve Sahil Güvenlik Komutanlığının ancak genel ve kısmi seferberlik halleri ile savaş zamanlarında toplam harcama tutarlarını birleştirebilecekleri, ödenek bulunamaması halinde toplam tutarın % 15'ine kadar zam yapılabileceği hükme bağlanmıştır (Mutluer, 2011). 21. maddede ise Genel Bütçeli İdareler, Özel Bütçeli İdareler ve Merkezi Yönetime bağlı denetim bütçeleri arasında harcama limitlerinin ayrılması hükme bağlanmıştır. Bu düzenleme ile keyfi uygulamaların önüne geçilmesi ve mali disiplinin sağlanması amaçlanmıştır. Bütçeler arası ödenek aktarımı sınırlandırılarak, Maliye Bakanlığı'nın ilgili birimler hakkında bilgilendirilmesi zorunluluğu getirilmiş, şeffaflığa doğru önemli bir adım atılmıştır. 23. maddede, yıllık bütçelerdeki ödeneklerin yetersiz kalması durumunda, genel bütçeden alınabilecek yedek ödeneklerin limitinin %2 ile sınırlandırıldığı belirtilir (Özkan, 2008). Örtülü ödeneklerle ilgili disiplin ve genel düzenin korunması amacıyla, genel yönetim bütçe harcamaları için yıllık etkinlik sınırı yalnızca binde beş oranında belirlenmiştir. 27. maddede, gelecek yıllık devreden yüklenmeler için, ödeneklere taşınan %50 sınırın yanı sıra, bu yüklenme işleri için bir zaman kısıtlanarak uygulanmak üzere gelecek yılın haziran ayını geçilemeyeceği ifade edilmiştir. 35. maddede, sözleşmelerde belirtilmesi ve bölünmesinin %30'unu aşmamak kaydıyla, taahhüt edilenlere kesin para karşılığında bütçe dışı avans ödemesi yapılabileceği karara bağlanmıştır. Kamu mali yönetim ve denetime yönelik olarak onaylanmış 5018 sayılı Kanun ile mali disiplini sağlama destekleri ve mali kurallar için gerekli dayanıklılık ve kurumsal altyapı güçlendirilmiştir (Sağbaş, 2011).

KMYKK'nin yürürlüğe girmesiyle birlikte, mali şeffaflık ve hesap verebilirliğin artırılması ve birliğin sağlanması amacıyla çok sayıda yeni düzenleme mevzuata dahil edilmiştir. KMYKK kapsamında çıkarılan pek çok hüküm, mali kural benzeri düzenlemeler olarak değerlendirilebilir. Bu hükümlerin bir kısmı, mali şeffaflık, hesap verebilirlik ve çok yıllık bütçeleme gibi konulara ilişkin oldukları için usule ilişkin mali kurallar olarak kabul edilebilir (Toprak, 2008). Diğerleri ise harcama kısıtları, ödenek limitleri ve bütçe dışı avans limitleri ile ilgili oldukları için sayısal mali kurallar olarak nitelendirilebilir.

KMYKK'nin 5. 50. ve 53. bölümlerinde yer alan çeşitli hükümler, doğrudan mali şeffaflığın sürdürülmesine odaklanmaktadır. Örneğin, kamu mali yönetiminin nasıl elde edildiği ve işletme konusunda halkın bilgilendirilmesi, hizmetlerin ve sorumlulukların net bir şekilde dağılımı, kamu mali yönetimi ile ilgili raporların ve istatistiğin ulaşılabilir hale getirilmesi, mali

işlemlerdeki kaydedilme, bir muhasebe kaydının belgeye dayandırılması ve bu işlem Hazine ve Maliye Bakanlığı'nın yetkili olması, maliyeyle ilgili temel prosedürler olarak değerlendirilebilir.

Birtakım maddelerdeki kurallar ise hesap verme sorumluluğuna ilişkin unsurları içermektedir. Örneğin, kamu finansmanının genişletilmesi ve kullanımıyla yetkili olan her yapısal kaynağın etkin, verimli ve kurallara uygun bir şekilde kullanılması gerekmektedir (Usta, 2011). Bütçelerin bir sonraki iki yıl için tahminlerle birlikte gözden geçirilmesi ile varsa açığı bütçenin nasıl kapatılacağı ya da bütçenin nasıl harcanacağı gibi ürünler, çok yıllık bütçeleme ile ilgili prosedürel kurallar olarak kullanılabilir (Yenice, 2006, s:122-132).

4.2.4. IMF Destekli Programlarda Mali Kural Niteliğindeki Düzenlemeler

Finansal konular üzerinde küresel işbirliğini artırmak, mali istikrarı sağlamak, uluslararası ticareti arttırmak, yüksek kapasiteleri desteklemek ve dünya çapında yoksullukla mücadele etmek amacıyla faaliyet gösteren bir uluslararası kuruluş olan IMF, 21 Ekim 2024 yılı itibariyle 191 üye devletten oluşmaktadır. Bu organ, ülkelerin ödedikleri katkılardan kaynaklanan fonları kullanmakta; bu durum, dünya ekonomisindeki görece büyüklükleri yansıtan, her bir ülkenin eşit oy sayıları ve oy güçlerinin belirlediği sermaye tutarlılıkları (kotalar) ile sağlanır (Bayraktutan ve Özkaya, 2002). Bu fon, IMF bünyesindeki üye ülkelerin katkı özelliklerine göre daha fazla oy kullanma hakkı ve kredi alma imkanı sunmaktadır. Finansal işlem politikası, bir üye borç talebine karşılık, bu talep üzerine yapılan düzenlemeler ve anlaşmalar çerçevesinde sağlanan krediye karşılık, borç alan ülkenin ödemeler dengesi ödemelerinin çözümü amacıyla belirli ilkeler ve politikalar uygulamaya konur.

IMF kapsamındaki sistem olan istikrar programları çerçevesinde, dikkate değer ortak özellikler arasında, bağımsız bir merkez bankasının ayrılmış para politikaları, fiyat istikrarını sağlama amacı ve kişiselleştirme ile bankacılık sisteminin yeniden yapılandırılması yer almaktadır (Çörtük, 2006). Ayrıca sosyal güvenlik ve sağlık süreçlerinin genişletilmesi, yapısal reformlar ile kamu sektörü açıklarının kontrolü için uygulanan sıkı mali politikalar da önemli unsurlardır. IMF ile yapılan anlaşmalarda kaydedilen faiz dışı fazla hedef, aynı zamanda bir mali kural olarak değerlendirilebilir. Türkiye'de faiz dışı vade ilk kez 1994'te IMF ile yapılan Stand-by görüşmeleri sırasında gündeme gelmiştir. O dönemdeki bütçedeki faiz harcamalarındaki artış ile birlikte "faiz dışı fazla" olasılıklar sık sık dillendirilmeye başlanmış ve borç faizlerinde azalma sağlamak amacıyla faiz dışı fazla oluşturmak temel hedef haline getirilmiştir.

Özellikle 2000 yılı başlarında yaşanan ekonomik krizler sırasında bütçe açığını sınırlamak ve mali disiplini sağlamak için faiz dışı fazla uygulamalar başlatılmıştır. Bu kriz, faiz harcamalarında olağanüstü bir artışa neden olmuş ve bu durumdan bütçenin olumsuz etkilendiği

görülmüştür. Faiz harcamalarındaki artış, bütçe dengelerinin faizleri hariç ve dahil olmak üzere iki kayıtlısını gerekli kılmıştır (Eğilmez, 2018). Faizler hariç fazla veren bütçe, faizler dahil olmak üzere önemli miktarda açıklıkta olmakta, bu nedenle bütçeyi dışarıdan iki yönlü olarak faiz ve faiz içi dengeler belirlenmektedir, ayrıca bütçenin faiz dışı fazla üretim hedeflenmektedir.

Bütçe disiplini sürdürülebilirlik için önemli olan faiz fazlası hedefi, hükümet politikaları, istikrar yönetimi, bütçe hedefi, orta vadeli mali planlamalar ve Stand-by anlaşmaları gibi birleşik unsurlarda dikkate alınmaktadır (Eroğlu, Eroğlu, 2009, s:124-146). Daha geniş bir şekilde, istikrar programlarının faiz dışı fazla hedefin belirlenmesi, ülkelerin kamu borç sorunlarının aşılması ve borç dinamiklerinin sağlıklı bir temele oturtulması için mali disiplinden sıklıkla bahsedilmektedir; bu bağlamda, mali disiplin dışı ürünlerin sunulduğu, faizin fazladan sunulduğu belirtilmektedir. Nitekim 2003 yılından itibaren uygulanan mali politikalar ve alınan önlemlerle, 2009'da küresel ekonomik dalgalanmaların en fazla hissedildiği döneme kadar bütçe hızla azaldığı ve yüksek oranlarda faiz dışı fazla elde edildiği görülmüştür.

Bütçe açığı/GSYİH oranı, 2002'deki % 11,5 seviyesinden 2008 krizine kadar küresel bütçe artışlarıyla uyumlu bir şekilde önemli bir düşüş göstermiştir (Gonzales, 2007). 2009'da %5,5'e ulaştıktan sonra düşüş eğilimini sürdürerek 2021'de %2,1'e ulaşmıştır. Benzer şekilde, 2002'de %3,3 seviyesinde olan birincil fazla/GSYİH oranı, 2008 krizinden önce ortalama olarak sabit kaldı, ancak kriz sonrası toparlanma ile 2012'de %1,3'e gerilemiştir. Bütçe hedefleri, birincil fazla hedeflerinin örtük mali kurallar olarak görüldüğü temel bir çerçeveyi temsil eder. İktidardaki hükümet tarafından belirlenen bu hedefler, kamuoyu tarafından orta vadeli mali planlar aracılığıyla izlenir. Birincil fazla hedefine ulaşmak, devam eden ekonomik istikrar programlarının uluslararası güvenilirliğinden siyasi otoritenin ekonomik politikalarının sürdürülebilirliğine kadar çeşitli nedenlerle hayati önem taşımaktadır. Birincil fazla hedefi, hem ekonomik yönetim disiplini hem de bütçe disiplini için önemli bir gösterge görevi görür, bu nedenle geniş topluluk çıkarlarını kapsayan örtük bir mali kural olarak düşünülebilir.

Birincil fazla hedefi ve ilgili düzenlemeleri çevreleyen artılar ve eksiler, tartışılmaya değerdir. Bu düzenlemeler, etkili bir şekilde uygulanmasını sağlayan sağlam bir izleme ve değerlendirme sistemiyle desteklenen mali kuralları içerir (IMF, 2001). Talep edilen fonların kullanımı söz konusu olduğunda, program incelemeleri ekonomik yönetimin güvenilirliğini ölçmek için kritik hale gelir. Sağlam bir izleme ve değerlendirme sistemiyle birleştiğinde, taahhüt edilen kurallara uyum için uygulama mekanizmaları, ortaya çıkan herhangi bir sorunu ele almak için hızlı bir şekilde harekete geçilmesini sağlar. Bekleme anlaşmaları kapsamındaki bu sınırlamalar kamu maliyesinin sürdürülebilirliğine önemli ölçüde katkıda bulunurken, bu tür kurallara sıkı sıkıya bağlı kalmak kamu mali yapısı üzerinde çeşitli olumsuz ve bozucu etkilere de

yol açmıştır (Sakınç, 1988, s:51-58). Aynı şekilde, gelir dağılımında adaleti sağlamak veya sürdürülebilir büyümeyi teşvik etmek yerine bu kurallarla belirlenen hedeflere ulaşmaya odaklanan kamu harcamaları ve gelir politikaları, bu kaynakların tahsisinde bozulmalara yol açmıştır. 1999 ile 2007 yılları arasında, dolaylı vergilerin toplam vergi gelirindeki payı artarken, doğrudan vergilerde düşüş görülmüştür. Dahası, harcama kısıtlamasını sürdürmek için takdiri kesintilere tabi tek kategori olan kamu yatırım harcamaları, belirli dönemlerde önemli baskılarla karşı karşıya kalmıştır.

Anayasa'da mali kural niteliğinde bir yaptırım olan mali kısıtlamalar yoktur; ancak mali yükümlülüklerin genel çerçevesinden bahsedilmekte ve bu yükümlülüklerin yerine getirilmesinde sorumluluk vurgulanmaktadır. Bu bağlamda Anayasa'nın 65. maddesi şu şekildedir: “Devlet, sosyal ve ekonomik alanlarda anayasa ile kaydedilmiş, bu görevlerin devam ettiği uygun görünümüleri gözlenmeden mali durum yeterliliği koşullarında yerine getirilir.” Bu ifade, düzenli ekonomi ve sosyal alanların sorumlulukların sınırlarını çizmiştir. Anayasa'nın vergi borcunu beyanı 73. maddesi ise: Herkes, kamu harcamalarını desteklemek için, mali kayıtlara göre, vergi durumu ile bağlıdır. Vergi dağıtımının adil ve normal özellikleri, maliye politikasının sosyal amacıdır (Sugözü, 2010). Vergi, harç, ücret ve benzeri mali beyanlar, yalnızca kanunla belirlenir, ya da kaldırılır.

Bu bölüm, vergilendirmede genişleyen genel özgürlükler, özgürlükler, mali güçler esasına göre ödeme ve yasal düzenlemeleri vurgulamaktadır. 162. ve 163. maddelerde bütçe genel hükümler belirlenmiştir. 162. madde, TBMM'nin bütçe yasa tasarılarının Genel Kurulda görüşüldüğü esnada, harcamaları artıracak ya da gelirleri azaltacak teklifler sunamayacaklarını ifade etmektedir. 163. madde ise, merkezi yönetim tarafından sağlanan hizmetlerin harcanabileceği sınırın belirlendiğini, bu sınırın Bakanlar Kurulu kararıyla aşamayacağını ve Bakanlar Kurulu tarafından çıkarılan kanun hükmünde kararnamelerin bütçede değişiklik ya da düzenleme yapamayacağını belirtmektedir. Ayrıca mevcut yıl bütçesinde ödenecek ödemenin belirtilmesinin zorunlu olduğu, hem cari hem de sonraki yıl bütçelerinin görülebileceği tasarı ve tekliflerde gerekli şartların belirtilmesi açıkça belirtilmiştir (Taşar, 2009).

Yüksek enflasyon, aşırı kamu borcu ve önemli açıklar ile karşı karşıya olan ülkelerde, kamu harcamalarını dizginleme çabalarıyla sıkı mali politikaları teşvik etmek için faiz dışı fazla hedefleri de dahil olmak üzere çeşitli önlemler teşvik edilmektedir. IMF ile Türkiye stand-by anlaşmalar tarihi 1961 yılına dayanmaktadır ve 2005 yılına kadar çeşitli zamanlarda anlaşmalar yapılmıştır. Bunlardan 17. 18. ve 19. anlaşmalar olan 9 Aralık 1999, 18 Ocak 2002 ve 26 Nisan 2005 tarihlerinde yapılan anlaşmalar ülkemizde örtük finansal kuralların uygulamaya konulmasına yol açmıştır.

4.2.4.1. 17. Stand-by Anlaşması

18 Nisan 1999'da yapılan seçimlerden sonra hükümetin niyet mektubunu imzalanmasıyla 17. Stand-By Anlaşması resmen yürürlüğe girmiştir (Akça, 2011). Söz konusu koşullar altında anlaşmanın temel hedefleri yüksek enflasyonla mücadele etmek, ekonomik güvenlik duygusunu yeniden tesis etmek ve reel faiz oranlarını düşürmek olmuştur. 17. Stand-By Anlaşması kapsamında yürürlüğe giren başlıca mali düzenlemeler bulunmaktadır.

Tablo 9.

17. Stand-By Anlaşması Kapsamında Uygulanan Mali Kurallar

	1999		2000		2001		2002	
	Hedef	Gerçekleşme	Hedef	Gerçekleşme	Hedef	Gerçekleşme	Hedef	Gerçekleşme
Kamu Kesimi Faiz Dışı Fazlası (GSMH'ye oranla)	% 2,8	% -2,5	% 3,7	% 2,5	% 3,7 → % 5,5	5,8	% 3,7 → % 6,5	4,4
Konsolide Kamu Sektörü Faiz Dışı Fazlası (Milyon TL)	-	-	4.500	4.651	8.110 → 9.250	10.075	-	-
Kamu Kesimi Net Borç Stoku (GSMH'ye oranla)	-	% 61	% 58	% 57,1	% 56,5	% 90,4	% 54,8	% 78,4
Kısa Vadeli Dış Borç Stoku (Milyon USD)	500	0	1.100	1.000	2.100	0	-	-
Dış Borçlanma (Milyon USD)	8.500	8.182	23.500	19.082	17.750 → 17.000	3.067	-	-
Özelleştirme Gelirleri (GSMH'ye oranla)	-	% 0,1	% 3,5	% 1,5	% 3,3	% 0,9	% 2	% 0,2

Kaynak: Aktan, 2010, s. 388.

4.2.4.2. 18. Stand-by Anlaşması

Hükümet ile IMF arasında imzalanan ve hükümetin uymaya devam ettiği 18. stand-by anlaşması kapsamında 18 Ocak 2002 ile 15 Temmuz 2004 tarihleri arasında dokuz niyet mektubu sunulmuştur. Bu takvim içerisinde çok sayıda yapısal reformun da temelleri atılmıştır (Aktan, Kesik, Kaya, 2010). Bu reformlara örnek olarak 5018 sayılı Kanun'un çıkarılması, kamu yönetiminde şeffaflık ve hesap verebilirliği artırmak amacıyla etik kurulunun kurulması gösterilebilir. Ayrıca 18. stand-by anlaşması kapsamında çok sayıda mali düzenleme yapılmıştır.

Tablo 10.**18. Stand-By Anlaşması Kapsamında Uygulanan Mali Kurallar**

	2002		2003		2004	
	Hedef	Gerçekleşme	Hedef	Gerçekleşme	Hedef	Gerçekleşme
Kamu Kesimi Faiz Dışı Fazlası (GSMH'ye oranla)	% 6,5	% 4,4	% 6,5	% 6,6	% 6,5	% 7
Konsolide Kamu Sektörü Faiz Dışı Fazlası (Milyon TL)	16.050 → 16.715	9.881	22.600 → 22.900	20.980	26.200	27.812
Kısa Vadeli Dış Borç Stoku (Milyon USD)	1.000	0	1.000	0	1.000	0
Dış Borçlanma (Milyon USD)	17.500	6.835	15.000	7.269	17.500	8.928
Özelleştirme Gelirleri (Milyon USD)	700	-	2.100	-	3.000	-

Kaynak: Aktan vd, 2010, s. 389.**4.2.4.3. 19. Stand-by Anlaşması**

19. stand-by anlaşması, 2008 yılı boyunca başlatılan yapısal reformların eksikliklerini gidermeyi amaçlamıştır. IMF tarafından on bir kez gözden geçirilen bu anlaşma, büyüme, işsizlikle mücadele, tek haneli enflasyon oranlarına ulaşılması, faiz dışı fazla oluşturulması ve gelir vergisi reformunun uygulanması gibi temel hedefleri ortaya koymaktadır (Drazen, 2002). Ayrıca, yerel yönetimler, sosyal güvenlik ve özelleştirmeye ilişkin politikaların oluşturulmasını da içerir. Bu 19. stand-by anlaşması çerçevesinde de çeşitli mali kurallar belirlenmiştir.

Tablo 11.**19. Stand-By Anlaşması Kapsamında Uygulanan Mali Kurallar**

	2005		2006		2007	
	Hedef	Gerçekleşme	Hedef	Gerçekleşme	Hedef	Gerçekleşme
Kamu Kesimi Faiz Dışı Fazlası (GSMH'ye oranla)	% 6,5	% 6,4	% 6,5	% 6,5	% 6,5	% 4,4
Konsolide Kamu Sektörü Faiz Dışı Fazlası (Milyon TL)	30.460 → 30.363	28.254	33.500 → 34.050 → 34.490	36.159	37.850 → 39.738 → 40.738	29.183
Kısa Vadeli Dış Borç Stoku (Milyon USD)	1.000	0	1.000	0	1.000	0
Dış Borçlanma (Milyon USD)	16.000	10.570	21.500	10.853	22.000	10.263
Özelleştirme Gelirleri (Milyon USD)	1.500 → 1.900	2.972	4.200	8.356	-	8.898

Kaynak: Kaya, 2010, s. 390.

4.2.5. Yerel Düzeyde Mali Kural Düzenlemeleri

Yerel yönetim pozisyonlarındaki mali düzenlemeler, Belediye Kanunu olarak bilinen 5393 sayılı Kanun ile Kamu Mali Yönetimi ve Borçlarının Düzenlenmesine İlişkin 4749 sayılı Kanun'da özetlenmiştir. Bu kurallar borçlanmayı ve borç seviyelerini sınırlamayı amaçlamaktadır.

Yerel yönetimle ilgili diğer mali kural örnekleri arasında 5216 sayılı Kanun, Büyükşehir Belediyesi Kanunu ve 5302 sayılı İl Özel İdareleri Kanunu yer almaktadır (Emmerson, Frayne, Love, 2001). Bu kanunlardaki hükümlere göre, belediyeler ve il özel idareleri, yalnızca yatırım programlarında yer alan projeleri finanse etmek için, kesinlikle 4749 sayılı kanun çerçevesinde dış borçlanabilirler. Ayrıca, belediyelerin ve il özel idarelerinin bütçelerinin ötesinde harcama yapamayacakları ve üst düzey yöneticiler ile harcama yetkisi verilen diğer görevlilerin bütçe tahsilatlarının etkili ve basiretli bir şekilde kullanılmasını sağlamaktan sorumlu oldukları belirtilmiştir. Belediyeler ve il özel idarelerinin borçlanma imkânlarına ilişkin bir diğer sınırlama ise, yatırım kredileri ve nakit kredileri kullanırken Belediye Bankasına ödeme planı sunmaları zorunluluğudur (Hobbes, 2017). Belediye Bankası ödeme planını yeterli görmediği takdirde bu idarelerin kredi taleplerini reddedebilir. Ayrıca, belediyeler, il özel idareleri ve bunların bağlı şirketleri için faiz dâhil iç ve dış borç stokuna, en son kesinleşen bütçeden elde edilen toplam gelirin 213 sayılı Kanunla belirlenen yeniden değerlendirme oranıyla çarpımından elde edilen miktarın dörtte üçünü geçemeyecek bir sınırlama getirilmiştir (Kırmanoğlu, 2009). Bu sınırı aşan tutarlar için kararlar, İçişleri Bakanlığının onayı ile birlikte idare meclisi üyelerinin basit çoğunluğunun onayına tabidir. Belediye Kanununun 49. maddesi personel harcamalarına da sınırlama getirmektedir. Toplam yıllık personel giderlerinin, bir önceki yıl bütçe gelirlerinin Vergi Usul Kanunu'nda belirtilen katsayı ile çarpımı sonucu bulunacak tutarın yüzde 30'unu geçemeyeceği hükme bağlanmıştır. Hukuken temellendirilen bu zımni mali kuralların, etkin mali kural uygulamaları için gerekli olan diğer kriterleri karşılamaması nedeniyle ülkemizde yerel yönetimlere yönelik mali düzenlemelerin uygulanması etkisiz kalmaktadır. Yerel mali sistemlerde tam hesap verebilirliğin olmayışı, yerel düzeyde mali düzenlemeler için gerekli olan etkili bir muhasebe sisteminin bulunmaması, uygulanan mali kuralları izleyecek ve değerlendirecek bir denetleyici otoritenin bulunmaması, uyumsuzluk için önceden tanımlanmış cezaların ve düzeltici mekanizmaların bulunmaması bu duruma katkıda bulunmaktadır (Sakal, 1996).

4.3. Mali Kural Yasama Girişimine Yönelik Analiz

4.3.1. Mali Kural Kanun Tasarısı

Mali Kural Kanun Tasarısı, kamu mali tarafından yönetilen mali kurallar ve bunlara ilişkin ilke, esaslar ve yöntemler belirleyerek mali sürdürülebilirlik ve öngörülebilirliği iyileştirmeyi sağlayan bir düzenleme olarak 60. hükümet tarafından 26 Mayıs 2010 tarihinde Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne sunulmuştur. Devlet Bakanı ve Başbakan Yardımcısı Ali Babacan, 11 Mayıs 2010 tarihinde Hazine Müsteşarlığı'nda düzenlenen basın toplantısında, bu kanunun temel amacını şu şekilde açıklamıştır (Çelebi, 1993, s:215-225):

- Kamu maliyesi uzun vadeli termin bir hedef belirleme
- Ekonomide güven ortamını ve istikrarı artırma
- Yükselen kredibilite ile birlikte risk priminin finansmanını sağlama kamu borçlanma süreci
- Ekonomik politikalara uzun bir bakış açısıyla büyümek ve kredi vadelerini teşvik etmek
- Kamu harcamalarının uzun vadeli hizmetleri netleştirerek özel daha iyi uzun vadeli ve düşük faizli kaynakların arttırılması mümkün
- Mali disiplin anlayışını kalıcı hale getirmek (Çelebi, 2000).

Genel yönetim, kamu kurumsal girişimleri ve bağlı ortaklıklar ile sermayesinin çoğunluğunun kamuya ait olan işletmeleri kapsayan ana politikaları şu şekilde ifade edilmiştir (Wolf Jr, 1998):

- Mali kuralın hayata geçirilmesinde basitlik, doğruluk ve ölçülebilirlik esastır.
- Şeffaflık ve hesap verilebilirlik
- Mali kuralın değerleriyle ilgili veriler, kamuya açık olarak eksiksiz ve zamanında paylaşılacaktır.
- Bu yasaya ilişkin muhasebe ve raporlamalar, Avrupa Hesaplar Sistemi ile diğer küresel veri dağıtımları şekilde bir sistem geliştirilecektir (Durry ve Pina, 2015)
- Genel yönetimin ödenmesi, ödemelerin belirlenmesinde Avrupa Hesaplar Sistemi temel alınır.
- Muhasebe ve muhafazanın korunmasında değer bir değişiklik olması durumunda, kamuya ait bilgiler verilecek ve geçmiş veriler güncellenecektir (Yolal, 2018, s:160-179).

4.3.2. Mali Kural Kanun Tasarısı: Öneriler ve Analizler

Daha önce belirtildiği gibi, IMF'nin Türkiye'ye yönelik mali kurallarının ilk kez 2007 yılında ortaya çıktığı bilgisi mevcuttur. Aynı yıl içerisinde IMF tarafından finanse edilen başka bir başarı, Türkiye'nin mali düzenlemeleri düzelebilir, güvenilir mali kamu borçları hızla sürdürülebilir seviyelere düşürülebilir ve yüksek vergi yüklerinin etkilerinin azaltılabileceği belirtilmiştir. Bu bağlamda, bütçe açığının mevcut olduğu harcama temelli bir kurala göre daha uygun olduğuna dikkat çekilmiştir (Eker, Altay, Sakal, 2007). IMF'nin Mart 2007'de gerçekleştirdiği IV. madde konsültasyonunu takiben, Sak (2007), Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı'nın (TEPAV) aynı yıl yayımladığı bülten'de, IMF ile yapılan anlaşmalar ve 2002 tarihli 4749 sayılı Kanun ile şekillenen faiz dışı fazla hedefini düzenli maliye politikalarının bir parçası olarak değerlendirmiştir. Sak, Türkiye'nin harcamalarındaki artışı sınırlamayı amaçlayan bir kurala uymasının, mevcut literatüre dayalı bir Maliye Politikası Kurulu'nun kurulmasını sağlayacağını belirtmiştir. Şimşek ve Bekar (2008), Türkiye'de 2000 yılından bu yana uygulanan faiz dışı fazla hedefini mali kural olarak ele almış ve bu tür düzenlemelerin ekonomik politika içinde kamu maliyesinin sürdürülebilirliğine yardımcı olduğunu belirtmişlerdir. Ancak, bu kuralların uzun vadeli özel yatırımlar üzerinde olumsuz etkileri olabileceği konusunda da uyarıda bulunmuş ve ekonomide olası bozulmalar ve başarısızlıklar konusunda uyarılmışlardır. Kaya (2009), IMF ile yapılan bekleme anlaşmaları sonucunda elde edilen faiz dışında fazla bütçenin, Türkiye'deki mali kurallara bakış açısından en iyi örneklerden bir olduğunu ifade etmektedir (Kalkan, 2007). Bu durum, kamu maliyesinin sürdürülebilirliğinin yanı sıra, sıkı kural programlarının kamu mali yapısının bazı olumsuz ve yıkıcı devam edebileceğini göstermektedir. Günaydın ve Eser (2010), Türkiye'nin ilk ve tek yasal temele dayanan mali kuralının 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetimi Hakkında Kanun çerçevesinde bir borç olarak uygulanmakta olduğunu, ayrıca 2008 yılında Katılım Öncesi Ekonomik Programında (KEP) 2011 için mali rejimin tanımının net bir şekilde belirleneceğini belirtmektedir. Yükseler (2010), vergi, harcama ve kamu maliyesinde şeffaflık ile ilgili detaylı yapısal düzenlemelerin entegre bir mali kural uygulamasına geçişte daha etkili bir performans sergilediğini ifade etmiştir (Kiewiet ve Szakaly, 1996). Bu durum, güvenilir bir maliye politikasının dışsal şoklara nasıl uyum gösterdiğini göstermektedir. Prof. Dr. Seyfettin Gürsel, genel hazırlıklara katılan kanun tasarısı ile ilgili olarak, yayımlandıktan sonra 2010 yılında bir dizi araştırma notu yayımlayarak konuları Gürsel ve Dr. Zümrüt İmamoğlu, mali rejimin içeriğinin 2011 yılı mali politikalarını tahmin ederek, bu kural uygulamasının geçtiği bütçe açığının % 1 oranında daralabileceğini öngördüler. Böylece bütçe açığının hedefin %3,5 civarında arttığını belirttiler (Özkıvrak ve Dileyici, 2001). Bu hedefin gerçekleştirilmesi için kamu harcamalarının 2010

yılı seviyesinin korunmasının gerekli olduğuna dikkat edilerek, 2009 yılında %46 olan kamu brüt borçlanmasının 2011 sonunda %41'e düşeceğini öngördüğü ve mali rejimin Türkiye'deki kamu kaybının azaltılması yönünde etkili olabileceğini vurgulanmıştır.

2011-2013 OVP'sinin hayatta kalmasından sonra yayımladıkları araştırma notunda, OVP'nin mali kural kanun tasarısından daha sıkı bir mali kural önerisi olduğunu belirttiler ve mali rejimin yasal bir çerçeveye kavuşmasının ekonomik istikrar açısından olumlu sonuçlar doğuracağına inandıklarını ifade ettiler. Konuyla ilgili en son araştırma notlarında ise, ekonomik maliye politikasının kapsamını kısıtlaması nedeniyle geri planda bırakılan mali kural ile OVP'nin karşılanması üzerine, bu kişinin maliye politikasının öngörülebilirliğini artırıcı risk primlerinin kalıcı olarak düşmesini sağlayabileceği üzerinde durdular. Karakurt ve Akdemir, 2010'da Türkiye'de mali kural planının bütçe açığının arttığını, ancak mali disiplin ve sürdürülebilirlik bütçesinin fazlaya dayandığı durumda bu artışın nasıl değerlendirilebileceğini düzenlemelerin tasarıya eklenmesinin gerektiğini vurguladılar (Sevik, 2008). Özlale, mali kuralların çeşitliliğinin dijital bir denklem gibi algılandığına, ancak bu kuralların etkili bir şekilde değiştirilebilmesi için gerekli olan teknik ve kurumsal kalkınmanın radikal olarak dikkat çektiğini belirtmiştir. Mali şeffaflık ve etkili iletişim sağlamak, uygulama usulünü, (şeffaflık, denetim ve yaptırımlar bakış açısı) kapsamı ve teknik altyapı ile kapasiteyi artırmak, Türkiye'de planlanan dijital mali kuraldan önce sürekli olması gereken koşullar arasında yer almaktadır (Vural, 2007)

Dedeoğlu (2010), finansal rejimin tasarımında bağımsız denetim ve gözlem için gereken altyapının eksik olduğu vurgulanmış, bütçede şeffaflığı sağlayan uygulamalar, orta zaman harcama harcamalarının henüz tam olarak hayatta geçirilememesi ve bütçenin gelir-gider alanındaki esnek kısıtlamaların göz önünde bulundurulmasıyla, mali kural geçiş süreci bir kamu maliyesi reformuyla birlikte yapılmasının güvenilirliğinin hızla kazanılması açısından daha uygun olmasına dikkat çekmiştir. Şengönül ve Songur (2010), yasa taslağındaki üretim ve kapasiteye dayanarak geçmişe ve gelecekte mali disiplinin sürdürülmesi için mali kuralın ne ölçüde etkili olabileceğini incelemişlerdir. 2002-2010 yıllarını kapsayan geçmişe yönelik analizlerde, bütçe açığının ekonomik büyümenin yüksek dönemlerde düştüğü, büyümenin yavaşladığı dönemlerde yükseldiğini gözlemlemişlerdir. Analiz edilen dönemde, mali kurala dayalı hedef bütçe dengesi ile biten bütçe dengesi arasındaki fark, 2001'den sonra yüksek iken 2004'e kadar ve 2008'den sonra yine oldukça belirgin olmuştur; bu dönemde ise fark düşük kalır. Bu bağlamda, ekonomik olarak güçlü yaptırım imkânı olan ve sağlam bir yasal zemine sahip maliye politikalarının daha etkili olacağı açıktır.

Gelecek perspektifinde de benzer performansa ulaşarak, mali disiplinin sürdürülmesinde mali kuralların kritik rolü olduğu, ancak kuralların ihlal edildiği durumlarda yaptırımların artırıldığını vurgulamaktadırlar (Pınar, 2006). Ayrıca, mali rejimin etkinliğinin sürekliliği için gerekli olan teknik ve kurumsal altyapı eksikliklerinin giderilmesi, kamu maliyesinin etkisi için vergi denetimleri, kayıt dışı ekonomiyle mücadele ve mali kurallar hakkında güvenilir verilerin kamuya ulaşımının önemine dikkat etmektedirler. Kesik ve Bayar (2010), bu çerçevedeki mali kuralın son yıllarda kamu mali yönetimindeki kazanımlarının kalıcı hale gelmesine, kamu açıklarının ve borçların sürdürülebilir olmasına bağlayıp, mali disiplinin pekiştirilmesindeki rolün önemli olduğunu belirtmiştir (Şenses, 2007). Kaya (2010b), dijital mali kural tasarımını içeren bir yasal metin olan mali kural kanun tasarısının, kamu maliyesinde reform girişimini destekleyen pek çok madde taşıdığını belirtmektedir. Susam (2011) ise, Türkiye'deki esnek reform süreçleri mali kural araştırmalarının önemli bir adım olduğunu vurgulamakta ve kuralın uygulanmasına karşın, mali disiplinin istikrarlığını ifade etmektedir. Turan (2011), mali disiplini sağlamak ve sürdürülebilirliği sağlamak, geçmişte mali disiplinin gözlemlendiği ve büyük krizlerin yaşandığı, mali rejimin önemli katkılarda bulunduğu mevcut olduğunu belirtmiştir. Ayrıca mali rejimin başarısında siyasi irade ve kararlılık gibi unsurların da büyük rol oynadığını belirtti. Aktan (2011) ise, mali kural tasarısının kamuoyunda tartışılmasının olumlu bir gelişme olduğunu ve bu çabalarının Türkiye'de yeni bir dönem başlatılabileceğini ifade etmiştir. Demir ve İnan (2012), Türkiye gibi gelişim sorunları yaşayan bir ülke için, istihdam ve yatırımda toplumun beklentilerini karşılayan esnek bir mali kural ile mali disiplini bozmayan bir kural başlangıcında, Türkiye'nin uluslararası kredilibitesinin önemli ölçüde geliştiğini belirtmişlerdir.

4.3.3. Literatür İncelemesi

Mali kuralların oluşumunda temellerin iktisadi açıdan politikalarının yürütülmesinde iradi mi yoksa kurallara dayalı olarak mı gerçekleşmesi için birçok tartışma literatürde yer almaktadır. Bazı çalışmalar teorik sonuçlar doğursa da ampirik çalışmalar sonucu da birtakım verilere ulaşılmıştır. Beklenen optimum faydanın toplumda oluşması, mali kuralların, şoklar karşısında esnek durarak ekonomik dengenin bozulmasına engel olması durumunda olmaktadır. (Günaydın ve Eser, 2009:63-64). Bununla birlikte OECD (2015), kurallı maliye politikalarına farklı bir açıdan dikkat çekerek bir bütünlük olması durumunda faydanın görüleceği üzerinde durmuştur. Mali politikadaki kuralların etkinliği, sadece düzenlemelerle değil, teknik bilgi ve beceriye ek olarak kurumsallığında gerekliliğine önem vermiştir. Bu şartlarda mali kuralın uygulanması, şeffaf yürütülmeli ve yaptırım konusunda gerekli denetlemeler yapılmalıdır. Birkaç unsurun birlikte hareket etmesiyle kurumların

işbirliği ve saydamlığı görülecektir. Demir ve İnan (2011), bu yüzden mali politika da kuralın önemini vurgulayarak toplumun beklenti içinde olduğu istihdamın sağlanmasında, ülke ekonomisinin büyümesi ve kalkınması unsurlarının sürekliliği kurallı maliye politikasının devamlılığında gerçekleşir. Küresel ekonomik sistemin şok dalgalarına karşı mali kuralla ilgili mevzuatın en kısa sürede olması gerektiği vurgulanmıştır. Ülkenin ekonomi yönetiminde iradiliğe yönelimin, bozucu ve yıkıcı etki bırakma durumuna karşın şartların da desteklediği yasa düzenlemelerin dayanak olduğu kurallı politikaları, topluma optimum fayda için gereklidir (Eğilmez, 2015).

İradi iktisat politikalarına karşın kuralların olduğu politika tercihi incelenirse; ilk çalışmalardan Altun, T. (2019).’a göre kuralların, politikacılar tarafından otoritelere baskıların yapılmasını engelleyeceği; ayrıca bu kurallar çerçevesinde otoriteler kendi değerlendirmeleriyle ekonomi politikalarındaki serbestliği önlemiş olacaktır. İradi alınan kararlar, ekonomik istikrar dengesini bozarak yıkıcı etkileri ortaya çıkarmaktadır (Taylor, J. B. 1993). İradiliğe karşın kurallı politika tercihi için bir başka görüş de Kydland ve Prescott (1977)’a aittir. Buna göre, iradi tercihin olumsuzluğundan biri de taahhüt ve zamandaki tutarsızlıktır. Politikaların cari dönemdeki başarısı, bir sonraki dönemde görülmeyebilir ve bu sebeple zamansal bir tutarsızlık oluşacaktır. Bütçe açıklarının toplumsal sorunların dışında ekonomik sisteme de farklı yollarda olumsuz etki bırakmaktadır. Yerli ve yabancı yatırımcı çekmede bütçe tablosundaki bozulmalar olumsuz sonuç doğurmaktadır (Yolal, 2018). Ekonomik sistemin zincirleme bağlantıları yatırım yapılmaması sonucu kopacağından iradi politikalar yerine kurallı maliye politikaları tercih edilmelidir. Anayasal iktisat teorisinin temellerinden kamu tercihi teorisine destek veren Buchanan ve Wagner (1977), iradi kararlar sonucu oluşacak bütçe açığı toplum üzerinde birtakım sorunlara neden olacaktır ve bu sebeple bütçe dengesine vurgu yapmıştır. Barro (1986)’ya göre politikacılar politik sebeplerden kaynaklı veya eksik bilgiye sahip olmalarından dolayı iradi kararlar ekonomik dengeyi bozacağından kurallı politika tercihi, optimum yönetim için önemlidir.

OECD ülkeleri içerisinde yapılan çalışmaya göre, 19 ülkenin 1988-2005 yılları arasındaki bütçe durumları incelendiğinde kurallı politikaların bütçe fazla verme olasılığının arttırmıştır. Golinelli ve Momiglia (2005), politikacıların bütçenin kamusal harcamalar bölümünün politik tercihler sonucu iradi davranmalarının önünün kesilmesi ile cari yılın bütçesinde olumlu sonuçlar oluşmuştur. Son yıllarda yapılan bir başka çalışma da ise Nerlich ve Reuter (2015), AB ülkelerinin 1990-2014 döneminde uygulanan kurallı maliye politikalarının, belirli bir disiplin içerisinde uygulanmasıyla ülkelerin borç oranlarının düşmesini ve bütçelerinin açık vermesi durumunda şokların yaşanmamasını sağlamıştır.

Dönemsel tutarsızlığın giderilmesi yürütülecek olan politikaların belirli bir taahhülle devamlılığı öngörülmeven ekonomik şoklardan korunmasını sağlayacaktır. İradı politikalara taahhülle, zamansal problemin giderilerek optimum faydanın elde edilmesi de kurallara dayalı politikayla kazanılır. Zaman tutarsızlığına değinen bir başka çalışma da Dotsey ve Plosser (2008) tarafından yapılmıştır. Zamansal tutarsızlıktan kaynaklı problemlerin baş göstermesiyle dönemsel planlamalarda değişiklikler yapılabilmektedir. Bu durum, idarecileri topluma verdikleri taahhütte yeterince uymadıkları sonucunu çıkaracağından toplum içinde politikacılara karşı güven sorununu ortaya koyacaktır. Bu nedenle zaman tutarsızlığı probleminin kaçınabilmek için ekonomi politikalarının daha öncesinde verilen taahhütlere uyularak, ileriki dönem koşullarından bağımsız bir biçimde sürekliliği sağlanmalıdır. Zaman tutarsızlığı kavramından başka bir sorun olarak görülen çıktı ve barış istikrar dengesinin de iradiliğin dışında kurallara bağlanması gerektiği savunulmuştur.

Çalışma sonucuna göre kamu borcundaki sürdürülebilirlik, faiz dışı fazla ödemesiyle yürütülebildiğinden politikacılar uygulayıcısı maliyetin bu konuda sorumlu davranması belirli bir kural çerçevesinde yapıldığının göstergesidir. Bazı ampirik çalışmalar fiili mali alan tanımı kullanacak ülkelerin yıllar aralığındaki mali alan hesaplamasını yapmıştır. Bu durumda fiili mali alan kamu borcunun karşılanması için toplanan verginin cari yılı olarak ifade edilir. Aizenman ve Jinjark (2010), çalışmalarında 75 ülkenin 2000-2006 yılları arasında ve 2009-2010 aralığında mali alan verisini hesaplanmıştır. Çalışmada bağımlı ve bağımsız değişkenler var olup, verilen teşvikleri GSYİH' deki oranı bağımlı, ülkelerin enflasyon oranı, dış ticaret açığı, kişi başına düşen GSYİH ve mali alanda bağımsız değişkenler olarak kullanılmıştır. Çalışmanın sonucunda mali alandaki büyüklük, bağımsız değişkenlerden bireyler için GSYİH' de, teşviklerde atışlar görülüp, borç ödemelerinde ve dış ticaret açığında düşüşler olduğu ortaya çıkarılmıştır. Wyplosz (2012), yaptıkları analiz ele alındığında birtakım ülke grupları ve bunlara ait değişkenlerle 2010-2019 yılları arasındaki tecrübe ve analizlerle mali kuralların bütçedeki disiplini sağlamasında etkili olduğu ortaya çıkmıştır. Bununla birlikte Dineri (2021), analizleri için 66 ülke seçerek 1985-2015 yılları arasında dengesiz panel analizi yöntemiyle mali kuralların uygulanabilirliğinde ülkelerin ekonomik yapısının nasıl etkilendiğini incelemiştir. Buna göre gelişmiş ülke ekonomilerinde mali disiplinin sağlanmasında pozitif etkisinin olduğu ortaya çıkmıştır. OECD (2023) tarafından yayımlanan anket verileri, birçok ülkede mali kuralların bütçe çerçevelerinin temel bileşenlerinden biri olarak ele alındığını göstermektedir.

Mali kurallar, kamu maliyesinde disiplinin sağlanması amacıyla tasarlanmış olsa da, aynı türden kuralların farklı ülkelere farklı makroekonomik sonuçlar doğurması dikkat çekici

bir olgudur. Bu durum, mali kuralların yalnızca normatif düzenlemeler olarak değil, aynı zamanda kurumsal kapasite, politik istikrar, ekonomik yapı ve uygulama mekanizmalarının niteliği ile birlikte işlediğini göstermektedir. Son yıllarda yapılan çalışmalar, mali kuralların borç ve bütçe dengesi üzerinde olumlu etkiler yarattığını, ancak büyüme, enflasyon ve kamu yatırımları üzerindeki etkilerinin ülkeden ülkeye farklılaştığını ortaya koymaktadır (Bergman, U. M., Hutchison, M. M., & Jensen, S. E. H. 2016). Özellikle enflasyon gibi parasal istikrarı ilgilendiren alanlarda, mali kuralların türü ve uygulanma biçimi belirleyici olmaktadır (Balvir, D. 2023). Dolayısıyla, "aynı türden uygulanan mali kurallar neden farklı makroekonomik değişkenler üzerinde farklı etkiler doğurmaktadır?" sorusunun yanıtı, kuralların tasarımından ziyade onların kurumsal, politik ve ekonomik bağlamdaki işlevselliğinde yatmaktadır. Bu çerçevede mali kurallar, teoride homojen bir araç gibi görünse de, pratikte ülkelerin yönetim kalitesi, mali özerkliği, şeffaflık düzeyi ve politika aktarım mekanizmalarına bağlı olarak heterojen sonuçlar üretmektedir (Alpar, R. 2020).

Mali kuralların ve kamu maliyesine ilişkin düzenlemelerin makroekonomik performans üzerindeki etkileri, iktisat literatüründe uzun süredir hem teorik hem de ampirik olarak incelenmektedir. Bu çalışmaların önemli bir kısmında ekonomik büyüme ve işsizlik oranı temel bağımlı değişkenler olarak ele alınırken; bütçe dengesi, kamu borcu ve vergi gelirleri gibi mali göstergeler mali disiplinin ve mali kural uygulamalarının temsilcileri olarak kullanılmaktadır. Bununla birlikte, ekonomik büyüme ve istihdam performansının sağlıklı biçimde analiz edilebilmesi amacıyla brüt sermaye oluşumu, işgücüne katılım oranı ve enflasyon gibi makroekonomik kontrol değişkenlerine de sıklıkla yer verilmektedir.

Literatürde, bütçe açıklarının ve kamu borcunun GSYH'ye oranı mali sürdürülebilirliğin temel göstergeleri olarak değerlendirilirken, vergi gelirlerinin GSYH içindeki payı kamu mali kapasitesini ve gelir temelli mali kuralları yansıtan önemli bir değişken olarak öne çıkmaktadır. Aynı şekilde, kamu harcamaları ve nihai tüketim harcamaları istihdam ve işgücü piyasası üzerindeki etkileri analiz eden çalışmalarda yaygın biçimde kullanılmaktadır. Bu bağlamda, ekonomik büyüme, işsizlik, bütçe açığı, kamu borcu, vergi gelirleri, sermaye birikimi, işgücüne katılım ve enflasyon değişkenlerinin birlikte ele alınması, mali kuralların ve mali politika araçlarının makroekonomik etkilerinin kapsamlı biçimde değerlendirilmesine olanak sağlamaktadır. Bu doğrultuda, çalışmada kullanılan değişkenlerin literatürdeki ampirik uygulamaları ve yöntemsel yaklaşımları Tablo 12'de özetlenmekte olup, söz konusu tablo değişken seçimlerinin kuramsal ve ampirik literatürle uyumlu olduğunu göstermektedir.

Tablo 12.***Mali Kurallar, Makroekonomik Göstergeler ve Literatür Özeti***

Yazar(lar)	Yıl	Ülke/ Örnekleme	Bağımlı Değişken	Bağımsız / Kontrol Değişkenleri	Yöntem	Temel Bulgular
Robert Joseph Barro	1990	Çoklu ülke	Ekonomik Büyüme	Kamu harcamaları, bütçe dengesi	Panel analiz	Mali disiplin büyüme destekler.
Gregory Nathan Mankiw – David Paul Romer – David Noel Weil	1992	Çoklu ülke	Ekonomik Büyüme	Brüt sermaye oluşumu, işgücü	Panel regresyon	Sermaye birikimi büyüme artırır.
Stanley Fischer	1993	Çoklu ülke	Ekonomik Büyüme	Enflasyon oranı	Panel analiz	Yüksek enflasyon büyüme düşürür.
Alberto Francesco Alesina – Roberto Perotti	1995	OECD	Ekonomik Büyüme	Bütçe açığı, kamu borcu	Panel veri	Yüksek açıklar büyüme olumsuz etkiler.
Vito Tanzi – Howell Howard Zee	1997	Çeşitli ülkeler	Ekonomik Büyüme	Vergi gelirleri/GSYH	Karşılaştırmalı analiz	Vergi yapısı büyüme etkiler.
Olivier Jean Blanchard – Roberto Perotti	2002	ABD	İşsizlik Oranı	Kamu harcamaları, büyüme	Yapısal VAR	Kamu harcamaları istihdamı artırır.
Xavier Debrun – Manmohan Singh Kumar	2007	Gelişmiş ülkeler	Ekonomik Büyüme	Bütçe açığı/GSYH, Borç/GSYH	Panel veri	Mali kurallar disiplini artırır.
Carmen Maria Reinhart – Kenneth Saul Rogoff	2010	Çoklu ülke	Ekonomik Büyüme	Kamu borcu/GSYH	Panel veri	Yüksek borç büyüme düşürür.
Torben M. Andersen	2010	Avrupa	İşsizlik Oranı	Mali politika göstergeleri	Panel analiz	Mali disiplin işsizliği azaltabilir.
Cristina Checherita-Westphal – Philipp Rother	2012	Euro Bölgesi	Ekonomik Büyüme	Merkezi yönetim borcu/GSYH	Panel veri	Borç oranı büyüme negatif etkiler.
Organisation for Economic Co-operation and Development	2013	OECD	Büyüme & İşsizlik	Bütçe açığı, borç, vergi	Kurumsal analiz	Mali kurallar istikrar sağlar.
Organisation for Economic Co-operation and Development	2020	OECD	Ekonomik Performans	Vergi gelirleri/GSYH	Karşılaştırmalı analiz	Sürdürülebilir vergi yapısı büyüme destekler.

Tablo 12, mali kurallar ve mali disiplin göstergeleri ile ekonomik büyüme ve işsizlik arasındaki ilişkiyi inceleyen seçilmiş ampirik çalışmaları özetlemektedir. Görüldüğü üzere, bu çalışmada kullanılan bütçe açığı, kamu borcu, vergi gelirleri, brüt sermaye oluşumu, enflasyon ve işgücüne katılım oranı gibi değişkenler literatürde yaygın olarak kullanılmaktadır.

BEŞİNCİ BÖLÜM

MALİ KURALLARIN MAKROEKONOMİK DEĞİŞKENE ETKİSİNİN EKONOMETRİK ANALİZİ

5.1. Analizdeki Amaç ve Kapsam

Çalışma, teorik olarak mali kural uygulamalarının ekonomi üzerindeki olumlu etkisinin aynı zamanda analiz sonucu uygulamada da aynı olumlu etkinin sürdürülebilirliği hakkında sonuçlar vermesi beklentisini göstermektedir (Tatoğlu, 2012). Mali kuralların makroekonomik değişkenler üzerindeki etkisinin sürekliliğini görmek ve devamında ekonomi sistemleri için uygulanabilirliğinin gerekliliğini görmek amacıyla literatürde varolan çalışmalar incelenmiş ve OECD üye ülkeler seçilerek mali kural tür ve sayısına göre etkisinin kıyaslanması gerçekleştirilmiştir.

5.2. Analizde Uygulanan Yöntem ve Bulgular

5.2.1. Veri Seti

Panel veri, değişken bulgu durumuna göre dengeli ve dengesiz olmak üzere iki gruba ayrılır. Dengeli panel veride tüm yatay kesite ait gözlemlerin her zaman diliminde yer aldığı paneli ifade ederken; birimlerdeki gözlem sayılarının zaman içinde farklılık göstermesi durumuna ise dengesiz panel veri olarak belirtilir. Bu çalışmada ulusal düzeyde mali kural uygulayan ülkelerin verileri incelenmiştir. Ulusal düzeyde 3'ten az mali kural türü uygulayan 15 OECD üye ülkelerine ait (ABD, Birleşik Krallık, İsviçre, İzlanda, Kanada, Norveç, Türkiye, Japonya, Yeni Zelanda, Meksika, Güney Kore, Şili, İsrail, Kolombiya ve Kosta Rika) 2000-2020 yılları arasındaki yıllık periyotta 21 yıllık verilerde eksik bulunmadığından dengeli panel ile analizler gerçekleştirilecektir. Çalışmada büyüme oranı ve işsizlik oranı bağımlı değişkenleri üzerinde etkili olan faktörler bütçe dengesi ve harcama kuralına göre üçer modelde incelenmiştir. 2 farklı bağımlı değişken ve 3 farklı regresyon modeliyle ulusal düzeyde toplam 6 modelin analizi gerçekleştirilmiştir. Büyüme oranının bağımlı değişken olduğu modellerin her üçünde de brüt sermaye oluşumu, iş gücüne katılım oranı ve enflasyon oranı bağımsız değişkenler olarak yer almaktadır (Debrun, X., & Jonung, L. 2019). Birinci modele genel hükümet açığının GSYİH'e oranı, ikinci modele merkezi yönetim borcunun GSYİH'e oranı ve üçüncü modele toplam vergi gelirlerinin GSYİH'e oranı bağımsız değişken olarak eklenmiştir. İşsizlik oranının bağımlı değişken olduğu modellerin her üçünde de büyüme

oranı ve enflasyon oranı bağımsız değişkenler olarak yer almaktadır. Birinci modele nihai tüketim harcamalarının GSYİH'ye oranı, ikinci modele merkezi yönetim borcunun GSYİH'ye oranı ve üçüncü modele toplam vergi gelirlerinin GSYİH'ye oranı bağımsız değişken olarak eklenmiştir. Modelleri test etmek amacıyla sabit ve tesadüfi etkili model türüne göre Swamy-Arora ve Driscoll-Kraay tahmincilerinden yararlanılmıştır. Analizler öncesi değişkenlerin normal dağılım, yatay kesit bağımlılığı, varyans homojenliği, otokorelasyon ve birim kök testleri uygulanmıştır.

Ulusüstü düzeyde kural uygulayan ülkeler çalışmasında ise aynı yöntemler uygulanmış olup, ulusal ve uluslararası kuruluşların kabul gördüğü mali kural türlerinden 3 ve daha fazlasını uygulayan 22 OECD üye ülkelerine ait (Almanya, Avusturya, Belçika, Danimarka, Fransa, Hollanda, İrlanda, İspanya, İsveç, İtalya, Lüksemburg, Portekiz, Yunanistan, Finlandiya, Çekya, Macaristan, Polonya, Slovakya, Estonya, Slovenya, Letonya ve Litvanya) 2000-2020 yılları arasındaki yıllık periyotta 21 yıllık verilerde eksik bulunmadığından dengeli panel ile analizler gerçekleştirilecektir. Çalışmada büyüme oranı ve işsizlik oranı bağımlı değişkenleri üzerinde etkili olan faktörler, bütçe dengesi ve harcama kuralına göre üçer modelde incelenmiştir. 2 farklı bağımlı değişken ve 3 farklı regresyon modeliyle ulusüstü düzeyde toplam 6 modelin analizi gerçekleştirilmiştir. Büyüme oranının bağımlı değişken olduğu modellerin her üçünde de brüt sermaye oluşumu, iş gücüne katılım oranı ve enflasyon oranı bağımsız değişkenler olarak yer almaktadır. Ayrıca birinci modele genel hükümet açığının GSYİH'ye oranı, ikinci modele merkezi yönetim borcunun GSYİH'ye oranı ve üçüncü modele toplam vergi gelirlerinin GSYİH'ye oranı bağımsız değişken olarak eklenmiştir. İşsizlik oranının bağımlı değişken olduğu modellerin her üçünde de büyüme oranı ve enflasyon oranı bağımsız değişkenler olarak kullanılmıştır. Bunun yanında birinci modele nihai tüketim harcamalarının GSYİH'ye oranı, ikinci modele merkezi yönetim borcunun GSYİH'ye oranı ve üçüncü modele toplam vergi gelirlerinin GSYİH'ye oranı bağımsız değişken olarak eklenmiştir. Çalışmalarda kullanılan tüm değişkenlere ilişkin veriler OECD Data, World Bank World Development Indicators ve IMF International Financial Statistics veri tabanlarından elde edilmiştir. Modelleri test etmek amacıyla Driscoll-Kraay tahmincisiinden yararlanılmıştır. Analizler öncesi değişkenlerin normal dağılım, yatay kesit bağımlılığı, varyans homojenliği, otokorelasyon ve birim kök testleri uygulanmıştır.

Tablo 13.**Modellerde Yer Alan Değişkenlere Ait Tanımlayıcı İstatistikler (Ulusal Kurallar İçin)**

	Kısaltma	Min.	Maks.	Ort.	SS	J-B (p)
GHA/GSYH	GHAO	-0,78	40,59	20,09	7,72	0,911(0,634)
MYB/GSYH	MYBO	7,90	246,96	65,05	44,20	4,709(0,095)
TVG/GSYH	TVGO	2,99	28,80	14,82	6,67	3,834(0,146)
NTH/GSYH	NTHO	4,76	26,10	15,42	4,98	5,068(0,068)
Büyüme Oranı	GDP	-8,60	11,20	1,84	3,14	5,557(0,062)
İşsizlik Oranı	ISZO	1,90	20,50	6,24	3,15	3,423(0,180)
Brüt Sermaye Oluşumu (%GSYH)	BSO	14,89	33,70	23,41	4,40	1,454(0,483)
İşgücüne Katılım Oranı	IKO	48,60	89,20	72,16	8,86	3,362(0,186)
Enflasyon Oranı	ENF	-2,30	5,10	1,69	1,22	4,778(0,092)

¹: Negatif değerlerden oluşan değişkenlerde serideki en küçük sayının 1 fazlası seriye eklenerek logaritmik dönüşüm yapılmıştır ($\ln x_i = \log[x_i + (\text{minimum}_x + 1)]$). GHA: Genel Hükümet Açığı, MYB: Merkezi Yönetim Borcu, TVG: Toplam Vergi Gelirleri, NTH: Nihai Tüketim Harcamaları

Ulusal kurallara ilişkin tanımlayıcı istatistikler, kamu harcamalarının GSYH'nin ortalama %20'si düzeyinde olduğunu ve ülkeler arasında belirgin farklılıklar bulunduğunu göstermektedir. Borç oranı %65 ile yüksek, vergi gelirleri ise %15 civarında dengeli bir görünüm sunmaktadır. Net transfer harcamaları %15 seviyesinde kalırken, büyüme oranı ortalama %1,8 ile sınırlı pozitif seyretmiştir. İşsizlik oranı %6 düzeyinde gerçekleşmiş, yatırımların GSYH'ye oranı %23 ile makul bir düzeyde olmuştur. İşgücüne katılım %72 ile yüksek bulunmuş, enflasyon ise %1,7 seviyesinde kalarak genel olarak fiyat istikrarının sağlandığını ortaya koymuştur.

Tablo 14.**Modellerde Yer Alan Değişkenlere Ait Tanımlayıcı İstatistikler (Ulus üstü Kurallar İçin)**

	Kısaltma	Min.	Maks.	Ort.	SS	J-B (p)
GHA/GSYH	GHAO	-12,90	43,09	23,60	7,10	5,507(0,064)
MYB/GSYH	MYBO	6,12	237,41	67,92	39,88	4,299(0,116)
TVG/GSYH	TVGO	10,40	36,50	21,20	4,86	3,799(0,149)
NTH/GSYH	NTHO	12,00	27,90	20,25	2,86	4,871(0,087)
Büyüme Oranı	GDP	-10,10	10,80	0,91	3,18	4,697(0,096)
İşsizlik Oranı	ISZO	1,80	27,70	8,67	4,45	1,337(0,512)
Brüt Sermaye Oluşumu (%GSYH)	BSO	5,22	33,00	20,25	6,55	4,150(0,126)
İşgücüne Katılım Oranı	IKO	59,30	87,10	72,14	5,47	4,276(0,118)
Enflasyon Oranı	ENF	-2,00	4,90	2,01	1,13	2,460(0,292)

Ulusüstü kurallara tabi ülkelerde kamu harcamaları GSYH'nin ortalama %24'üne yükselmiş, borç oranı %68 ile yüksek düzeyde seyretmiştir. Vergi gelirleri %21 ile daha güçlü bir görünüm sunarken, transfer harcamaları %20 civarında yoğunlaşmıştır. Büyüme oranı ortalama %0,9 ile düşük kalmış, işsizlik oranı ise %8,7'ye çıkarak ulusal kurallara göre daha yüksek gerçekleşmiştir. Yatırımların GSYH'ye oranı %20 düzeyinde olup ulusal kurallara kıyasla daha düşüktür. İşgücüne katılım %72 ile benzer bir seviyede kalmış, enflasyon %2 civarında seyrederek fiyat istikrarının korunduğunu göstermiştir.

5.2.2. Ekonometrik Yöntemin Tanımlanması

Bu çalışmada yer alan ilk üç modelde, bütçe dengesi kuralı kapsamında genel hükümet bütçe açığı, merkezi yönetim borcu ve toplam vergi gelirlerinin ekonomik büyüme üzerindeki etkileri incelenirken; brüt sermaye oluşumu, işgücüne katılım oranı ve enflasyon değişkenleri kontrol değişkenleri olarak modele dâhil edilmiştir. Dördüncü, beşinci ve altıncı modellerde ise harcama kuralı çerçevesinde nihai tüketim harcamaları, merkezi yönetim borcu ve toplam vergi gelirlerinin işsizlik oranı üzerindeki etkileri analiz edilmiş; ekonomik büyüme ve enflasyon değişkenleri kontrol edilerek maliye politikası araçlarının işgücü piyasası üzerindeki etkileri değerlendirilmiştir. Kurulan tüm modeller, mali kuralların farklı bileşenlerinin büyüme ve istihdam üzerindeki etkilerini ayrı ayrı ortaya koyabilmek amacıyla alternatif spesifikasyonlar şeklinde tasarlanmıştır. Ayrıca analizler, ulusal düzeyde mali kural uygulayan ülkeler ile ulusüstü (örneğin Avrupa Birliği çerçevesinde) mali kural uygulamalarına tabi ülkeler ayrı gruplar halinde ele alınarak gerçekleştirilmiş; böylece mali kuralların kurumsal düzeyine bağlı olarak ortaya çıkan farklı etkilerin karşılaştırmalı olarak değerlendirilmesi amaçlanmıştır.

Model (1) – Bütçe Dengesi Kuralı (Genel Hükümet Açığı);

$$BÜY_{it} = \alpha + \beta_1 (GH_AÇIK_{it} / GSYH_{it}) + \beta_2 (BSO_{it} / GSYH_{it}) + \beta_3 İKO_{it} + \beta_4 ENF_{it} + \varepsilon_{it}$$

Model (2) – Bütçe Dengesi Kuralı (Merkezi Yönetim Borcu);

$$BÜY_{it} = \alpha + \beta_1 (MYB_{it} / GSYH_{it}) + \beta_2 (BSO_{it} / GSYH_{it}) + \beta_3 İKO_{it} + \beta_4 ENF_{it} + \varepsilon_{it}$$

Model (3) – Bütçe Dengesi Kuralı (Vergi Gelirleri);

$$BÜY_{it} = \alpha + \beta_1 (TVG_{it} / GSYH_{it}) + \beta_2 (BSO_{it} / GSYH_{it}) + \beta_3 İKO_{it} + \beta_4 ENF_{it} + \varepsilon_{it}$$

Model (4) – Harcama Kuralı (Nihai Tüketim Harcamaları);

$$\dot{I}\dot{S}\dot{S}_{it} = \alpha + \beta_1 (NTH_{it} / GSYH_{it}) + \beta_2 B\ddot{U}Y_{it} + \beta_3 ENF_{it} + \varepsilon_{it}$$

Model (5) – Harcama Kuralı (Merkezi Yönetim Borcu);

$$\dot{I}\dot{S}\dot{S}_{it} = \alpha + \beta_1 (MYB_{it} / GSYH_{it}) + \beta_2 B\ddot{U}Y_{it} + \beta_3 ENF_{it} + \varepsilon_{it}$$

Model (6) – Harcama Kuralı (Vergi Gelirleri);

$$\dot{I}\dot{S}\dot{S}_{it} = \alpha + \beta_1 (TVG_{it} / GSYH_{it}) + \beta_2 B\ddot{U}Y_{it} + \beta_3 ENF_{it} + \varepsilon_{it}$$

İndeksler:

i: Ülkeleri göstermektedir (OECD ülkeleri ve Türkiye).

t: Zaman boyutunu (yılları) ifade etmektedir.

Bağımlı Değişkenler:

B $\ddot{U}$ Y $_{it}$: Ekonomik büyüme oranı.

İ $\dot{S}$ İ $\dot{S}_{it}$: İşsizlik oranı.

Bağımsız Değişkenler:

GH_AÇIK $_{it}$ / GSYH $_{it}$: Genel hükümet bütçe açığının GSYH'ye oranı.

MYB $_{it}$ / GSYH $_{it}$: Merkezi yönetim borcunun GSYH'ye oranı.

TVG $_{it}$ / GSYH $_{it}$: Toplam vergi gelirlerinin GSYH'ye oranı.

BSO $_{it}$ / GSYH $_{it}$: Brüt sermaye oluşumunun GSYH'ye oranı.

NTH $_{it}$ / GSYH $_{it}$: Nihai tüketim harcamalarının GSYH'ye oranı.

İKO $_{it}$: İşgücüne katılım oranı (15–64 yaş).

ENF $_{it}$: Enflasyon oranı.

Katsayılar:

α : Sabit terim.

$\beta_1, \beta_2, \beta_3, \beta_4$: Bağımsız değişkenlerin bağımlı değişken üzerindeki marjinal etkilerini gösteren parametrelerdir.

Hata Terimi:

ε_{it} : Modelde yer almayan gözlemlenemeyen faktörleri ve rassal şokları temsil eden hata terimidir.

5.2.3. Yatay Kesit Bağımlılı Testleri

Jarque-Bera (1987) testi ise verilerin normal dağılıp dağılmadığını incelemektedir. Bu teste ait H0 hipotezi verilen normal dağıldığını ifade etmektedir (Hoyos ve Sarafidis, 2006). Serileri normal dağılıma uygun hale getirmek amacıyla logaritmik dönüşümleri yapılmıştır.

Negatif sayıların logaritması alınamayacağından negatif değerlerden oluşan değişkenlerde serideki en küçük sayının en az 1 fazlası seriye eklenerek logaritmik dönüşüm yapıldığında ($\ln x_i = \log[x_i + (\text{minimum}_x + 1)]$) normal dağılım koşulu sağlanmıştır (Driscoll ve Kraay, 1998).

Regresyon modellerinde olduğu gibi panel regresyon analizlerinde de durağanlık ön koşulu aranmaktadır. Panel veri analizinde serilerin durağanlığı için yatay kesit bağımlılığı ve yatay kesit bağımlılığı durumuna göre birinci veya ikinci nesil birim kök testleri uygulanmaktadır. İkinci kuşağa ait birim kök test verileri de yatay-kesit birimlerinin korelasyonunu da göz önünde bulundurur (Frees, 1995). Korelasyonu düşük derece faktörlü şeklinde model oluşturan ikinci nesil panel birim kök testleri bulunmakla birlikte bu çalışmada her iki modelde 15 ülke grubu (yatay kesit sayısı $N = 15$) ve 21 dönem (2000-2020 yılları arasında yıllık periyotta) bulunmaktadır. Bu durumda $T(21) > N(15)$ olduğundan Breusch & Pagan LM testi (1980) yatay bağımlılığın test edilmesinde daha uygundur. Breusch & Pagan LM testinde (1980) H_0 hipotezi “seriler arasında yatay kesit bağımlılığı olmadığı” şeklindedir. $p < 0,05$ olduğunda yokluk hipotezinin reddedildiği ve seriler arasında yatay kesit bağımlılığının olduğunu ifade etmektedir. Test edilecek yokluk hipotezi:

$$H_0 = \text{Kesitler arasında bağımlılık yoktur } (H_0 \rho_{ij} = 0; \text{ burada her } i \neq j)$$

Ulusal ve ulusüstü düzeyde kural uygulayan ülkeler çalışmasında ise 22 ülke grubu (yatay kesit sayısı $N = 22$) ve 21 dönem (2000-2020 $T=21$) bulunmaktadır. $T < N$ olduğunda, önemli kesit bozulmalarıyla karşılaşıldığı için Pesaran (2004) kesitsel bağımlılık (CD), Frees (1995) yatay kesit bağımlılık testleri önerilmektedir. Testlerin üçünde de hipotez “seriler arasında yatay kesit bağımlılığı olmadığı” şeklindedir. $p < 0,05$ olduğunda yokluk hipotezinin reddedildiği ve seriler arasında yatay kesit bağımlılığının olduğunu ifade etmektedir. Test edilecek yokluk hipotezi:

Tablo 15.

Yatay Kesit Bağımlılığı Sonuçları

Seri	sd	Breusch-Pagan LM	Pesaran Scaled LM	Bias-Corrected Scaled LM	Pesaran CD
GHAO	78	679,18**	47,09**	46,77**	23,35**
MYBO	78	811,40**	57,68**	27,35**	10,28**
TVGO	78	268,51**	14,21**	13,89**	4,07**
NTHO	78	501,10**	32,83**	32,51**	13,33**
GDP	78	730,96**	51,24**	50,91**	26,33**
ISZO	78	330,69**	19,19**	18,87**	4,97**
BSO	78	326,65**	18,87**	18,54**	4,14**
IKO	78	546,11**	36,44**	36,11**	8,03**
ENF	78	205,60**	9,18**	8,85**	3,46**

Tablo 15 (Devamı)

Model1 (Bütçe dengesi kuralı)	78	326,75**	18,87**	-	12,67**
Model2 (Bütçe dengesi kuralı)	78	531,21**	35,245**	-	19,95**
Model3 (Bütçe dengesi kuralı)	78	538,81**	35,85**	-	21,84**
Model1 (Harcama kuralı)	78	318,82**	18,24**	-	3,69**
Model2 (Harcama kuralı)	78	331,19**	19,23**	-	3,99**
Model3 (Harcama kuralı)	78	352,48**	20,93**	-	4,59**

*p<0,05 **p<0,01

Tablo 16.**Yatay Kesit Bağımlılığı Sonuçları**

Seri	Pesaran CD	Friedman	Frees
GHAO	47,58**	334,78**	12,24
MYBO	62,59**	390,56**	16,16*
TVGO	6,68**	63,03**	2,41**
NTHO	20,56**	131,31**	4,36**
GDP	46,98**	256,55**	6,58**
ISZO	19,85**	131,04**	4,03**
BSO	26,73**	170,73**	3,96**
IKO	43,95**	272,581**	10,73**
ENF	18,45**	130,89**	2,72**
Model1 (Bütçe dengesi kuralı)	25,75**	151,16**	3,33**
Model2 (Bütçe dengesi kuralı)	34,57**	177,98**	3,89**
Model3 (Bütçe dengesi kuralı)	34,53**	179,40**	4,19**
Model1 (Harcama kuralı)	12,17**	91,56**	2,83**
Model2 (Harcama kuralı)	14,73**	96,49**	3,01**
Model3 (Harcama kuralı)	12,15**	88,84**	2,70**

Tablo 15 ve 16'daki yatay kesit bağımlılığı sonuçlarına göre Breusch-Pagan LM (1980) test istatistiğine ait p değerinin her değişken için ve modelde 0,01 düzeyinde anlamlı

olduğu, “kesitler arasında bağımlılık yoktur” hipotezinin reddedildiği ve yatay kesit bağımlılığının olduğu tespit edilmiştir (Gujarati, 2004).

5.2.4. Birim Kök Testi

Yatay kesit bağımlılık tespitinde durağanlık testi, ikinci nesil birim kök testlerinden olan CIPS (Cross-sectionally Augmented IPS) ve CADF (Cross-sectional Augmented Dickey Fuller) testinden yararlanılmıştır (Pesaran, 2007). Yapılan analizde değişkenlerin farklı gecikme uzunluğuna ve sabitli, sabitli/trendli bağlı olarak elde edilen durağanlık seviyeleri $I(0)$ düzeyinde tespit edilmiş ve kullanılmıştır.

Tablo 17.

Birim Kök (durağanlık-CIPS/CADF) Testi Sonuçları

	Ulusal Kurallar İçin	Ulusal ve Ulus üstü Kurallar İçin
Seri	Düzeyde $I(0)$	Düzeyde $I(0)$
GHAO	-3,88*	-3,22*
MYBO	-2,64***	-2,58**
TVGO	-2,66***	-2,61***
NTHO	-2,75**	-2,68**
GDP	-5,87*	-3,97**
ISZO	-2,81**	-2,78**
BSO	-3,71*	-3,28*
IKO	-3,29*	-3,11*
ENF	-4,49*	-3,44*

* $p < 0,01$

** $p < 0,05$

*** $p < 0,1$

Yukarıdaki tabloda ulusal düzeyde 3'ten az mali kural türü uygulayan 15 OECD üye ülkelerine ait (ABD, Birleşik Krallık, İsviçre, İzlanda, Kanada, Norveç, Türkiye, Japonya, Yeni Zelanda, Meksika, Güney Kore, Şili, İsrail, Kolombiya ve Kosta Rika) 2000-2020 yılları arasındaki yıllık periyotta 21 yıllık verilerde yukarıda belirtilen değişkenlere ait test sonuçları yer almıştır.

Benzer şekilde ulusal ve ulusüstü düzeyde kural uygulayan ülkeler çalışmasında ise aynı yöntemler uygulanmış olup, ulusal ve uluslararası kuruluşların kabul gördüğü mali kural türlerinden 3 ve daha fazlasını uygulayan 22 OECD üye ülkelerine ait (Almanya, Avusturya, Belçika, Danimarka, Fransa, Hollanda, İrlanda, İspanya, İsveç, İtalya, Lüksemburg, Portekiz, Yunanistan, Finlandiya, Çekya, Macaristan, Polonya, Slovakya, Estonya, Slovenya, Letonya ve Litvanya) 2000-2020 yılları arasındaki yıllık periyotta 21 yıllık verilerde değişkenlere ait test sonuçları bulunmaktadır.

5.2.5. Model Seçimi: Sabit Etki mi Rassal Etki mi?

Yatay kesit, zaman serisi modeli ve panel veri analizi, ampirik çalışma türlerinde çoğunlukla tercih edilen veri türleridir. Belirli bir döneme ait bir veya daha fazla değişken incelenmesi durumunda zaman serisi analizi, bir veya daha çok değişken verisinin ele alınan zaman diliminde toplamının gözlemlenmesi için yatay kesit analizi; ayrıca belirlenen zaman diliminde yatay kesit verileri incelenmesi durumunda ise panel veri analizi uygulanmaktadır (Tatoğlu, 2012a). Farklı gözlemleri incelemek için daha çok panel veri analizi gerçekleştirilir. Bunun sebebi sağladığı avantajlardır. Bunlar:

1. Yatay kesit analiziyle zaman serisi analizinde sapma olması durumunda heterojenlik sorunu ortaya çıkabilir ve bunun sonucunda kontrol edildiğinde başarısız sonuçlar elde edilebilir. Buna rağmen panel veri analizi, veri setindeki grupları (Bölge, firma, şehir vb.) heterojen kabul ederek analizi devam ettirir.
2. Çoklu doğrusal bağlantı sorunları genellikle zaman serilerinde ortaya çıkmaktadır. Panel veri analizi tercih edilmesiyle değişkenler daha açıklayıcı verilerek bu sorun daha az görülüp, serbestlik derecesi daha fazla olmasıyla da güvenilirlik açısından kabul görmüştür (Tatoğlu, 2012b).
3. Değişiklik yığılması problemi, daha istikrarlı olarak görülen yatay kesit analiz yönteminde ortaya çıkarken beklenen uyumun panel veri analizinde görülmesi, tercihi bu yöne çevirmiştir.
4. Bazı değişken verileri analiz için kullanıldığında etkisinin ölçümü daha açık ve kolay olarak bulunmasıyla panel veri analiz yöntemi diğerlerine oranla tercihi fazladır.
5. Tahmin sonuçları elde etmek için bazı analizlerde bu sonuçlar oldukça zor oluşur. Buna rağmen panel veri analizinde bu sonuçlar daha kolay elde edilir.
6. Birim kök testi standart olmayan dağılım problemi analizlerde ortaya çıkmaktadır. Bununla birlikte makro veri setleriyle panel analizi yapıldığında daha uzun zaman serileri gerçekleşeceği için böyle bir problemle karşılaşılmayacaktır (Greene, 2003).

Panel veri analizinin kullanımıyla doğru analiz sonucunu elde etmek için kullanılan modeller iki türdür.

5.2.5.1. Sabit Etkili Model (FEM)

Sabit etkili modellerde değişiklik sadece modellerin sabit terimlerinde olması ve yatay kesit birimlerin sabit değerlerinde farklılık görülmesiyle oluşmuştur. Analiz değerlerinde ortaya çıkan eğim katsayıları P değeri, bu modelde sabit kabul edilir. Kesitler arasındaki

farklılıkların olmasıyla ve bu farklılıklar zamana bağlı değilse buna tek yönlü sabit etkili model denir (Gujarati, 2003). Bunun dışında belirtilen farklılıklar zamana bağlı olarak oluşmasında ise buna da tek yönlü zamana bağlı sabit etkili model denir. Çift yönlü sabit etkili model ise, farklılaşmanın hem kesit olarak hem de zamana bağlı olarak gerçekleşmesi durumunda ortaya çıkar.

5.2.5.2. Tesadüfi Etkili Model (REM)

Bu model, hata teriminde bir bileşen olarak ilave edilen, zaman veya kesite bağlı oluşan değişikliklerin etkisiyle ortaya atılan model çeşitidir (Harris, Mátyás, Sevestre, 2008). Bu modelin şartlara göre tercih edilmesindeki fark, sabit etkili modele göre serbestlik derecesindeki kaybın olması ile örnekleme olmayan etkilerin duruma göre modele dahil edilmesi imkanındır.

5.2.5.3. Hausman Testi: Panel Veri Modeli Seçiminde İstatistiksel Bir Yaklaşım

Panel veri analizlerinde model seçimi, elde edilen bulguların geçerliliği açısından kritik öneme sahiptir. Bu bağlamda, Hausman testi, sabit etkiler (Fixed Effects, FE) ve tesadüfi etkiler (Random Effects, RE) modelleri arasında tercih yapılmasına olanak sağlayan istatistiksel bir araçtır (Hausman, 1978). İlk olarak James Hausman tarafından geliştirilen bu test, her iki modelin tahmin edici özelliklerini karşılaştırarak, hangisinin daha uygun ve tutarlı sonuçlar verdiğini belirlemeye çalışır (Baltagi, 2008).

Hausman testinin dayandığı temel varsayım, tesadüfi etkiler modelinin geçerli olabilmesi için bireye özgü etkilerin açıklayıcı değişkenlerle ilişkisiz (yani dışsal) olması gerektiğidir. Bu dışsallık varsayımı sağlandığında, RE modeli hem tutarlı (consistent) hem de etkin (efficient) tahminler üretir (Greene, 2012). Ancak bu varsayım ihlal edilirse, RE modelinin tahminleri sapmalı olur ve FE modeli tercih edilmelidir. Hausman testi, bu iki modelin tahminlerinin birbirinden anlamlı derecede farklı olup olmadığını test ederek karar verilmesine yardımcı olur. Hausman test istatistiği aşağıdaki şekilde tanımlanır:

$$H = (\beta_{RE} - \beta_{FE})' [\text{Var}(\beta_{FE}) - \text{Var}(\beta_{RE})]^{-1} (\beta_{RE} - \beta_{FE})$$

Burada:

- β_{RE} : Tesadüfi etkiler modelinden elde edilen tahminler
- β_{FE} : Sabit etkiler modelinden elde edilen tahminler
- $\text{Var}(\cdot)$: Tahminlerin varyans-kovaryans matrisi

Bu test istatistiği, serbestlik derecesi açıklayıcı değişken sayısı kadar olan bir ki-kare (χ^2) dağılımına uyar. Eğer test istatistiği anlamlı çıkarsa ($p < 0.05$), bu sabit etkiler ve tesadüfi etkiler modelleri arasında sistematik bir fark olduğunu ve RE modelinin tutarsız sonuçlar ürettiğini gösterir. Bu durumda FE modeli tercih edilir.

Tablo 18.

Model Seçimi İçin Hausman Testi (Ulusal Kurallar İçin)

Model	X ²	sd	p	Uygun Model
Model 1 (Bütçe dengesi kuralı)	13,97	4	0,007	Sabit etkiler modeli
Model 2 (Bütçe dengesi kuralı)	4,63	4	0,328	Tesadüfi etkiler modeli
Model 3 (Bütçe dengesi kuralı)	5,73	4	0,220	Tesadüfi etkiler modeli
Model 1 (Harcama kuralı)	2,02	3	0,568	Tesadüfi etkiler modeli
Model 2 (Harcama kuralı)	1,30	3	0,729	Tesadüfi etkiler modeli
Model 3 (Harcama kuralı)	5,15	3	0,161	Tesadüfi etkiler modeli

sd: Serbestlik derecesi

Hausman testi sonuçlarına göre bütçe dengesi kuralı kapsamında yalnızca Model 1’de ($\chi^2=13,97$; $p=0,007$) sabit etkiler modeli anlamlı bulunmuş ve tercih edilmiştir. Bu durum, ülkeler arasındaki gözlemlenemeyen farklılıkların modele dâhil edilmesinin tahminleri daha tutarlı kıldığını göstermektedir. Buna karşılık bütçe dengesi kuralı için Model 2 ve Model 3 ile harcama kuralına ilişkin tüm modellerde p-değerleri 0,05’in üzerinde olduğundan tesadüfi etkiler modeli tercih edilmiştir. Bu sonuç, söz konusu modellerde bireyler arası farklılıkların rassal dağıldığını ve tesadüfi etkiler yaklaşımının daha uygun olduğunu ortaya koymaktadır.

Tablo 19.

Model Seçimi İçin Hausman Testi (Ulusal ve Ulus Üstü Kurallar İçin)

Model	X ²	sd	p	Uygun Model
Model 1 (Bütçe dengesi kuralı)	1,04	4	0,904	Tesadüfi etkiler modeli
Model 2 (Bütçe dengesi kuralı)	2,31	4	0,679	Tesadüfi etkiler modeli
Model 3 (Bütçe dengesi kuralı)	4,10	4	0,393	Tesadüfi etkiler modeli
Model 1 (Harcama kuralı)	32,00	3	0,000	Sabit etkiler modeli
Model 2 (Harcama kuralı)	11,74	3	0,008	Sabit etkiler modeli
Model 3 (Harcama kuralı)	7,41	3	0,060	Tesadüfi etkiler modeli

sd: Serbestlik derecesi

Tablo 19’daki Hausman testi sonucunda bütçe dengesi kuralının üç modelinde ve harcama kuralının üçüncü modelinde X² testine ait p değerinin $>0,05$ olduğu tespit edildiğinden H0 hipotezi kabul edilmiş ve tesadüfi etkilerin uygun olduğuna karar verilmiştir. Harcama kuralının birinci ve ikinci modellerinde ise sabit etkiler modelinin uygun olduğuna karar verilmiştir.

Değişen varyans sorunu, yatay kesitler arasında hata terimlerinin kovaryansların sıfıra eşit olmadığını, diğer bir ifadeyle varyansların sabit olmadığı, değişkenlik gösterdiğini ifade etmektedir. Panel regresyonda hatalı sonuçlar üreten bu sorunun varlığına göre uygulanacak yöntemler belirlenmektedir (European Central Bank, 2023). Bu amaçla gerçekleştirilen White (1980) testinde yokluk hipotezi eş varyans olduğu yönündedir. Breusch-Pagan (1979) testinde yokluk hipotezi varyansların sabit olduğunu varsaymaktadır. Her iki test sonucunda hesaplanan X^2 istatistiğine ait p değeri 0,05'ten küçük olduğunda değişen varyans sorunu olduğu anlaşılmaktadır. Tablo 19'da White ve Breusch-Pagan test sonuçlarına yer verilmiştir.

Tablo 20.

Değişen Varyans Test Sonuçları

Model	Test	(Ulusal Kurallar İçin)			(Ulusal ve Ulus üstü Kurallar İçin)		
		X2	sd	p	X2	sd	p
Model 1 (Bütçe dengesi kuralı)	White	61,90	14	0,000	59,66	14	0,000
	B-P	0,22	1	0,635	3,85	1	0,049
Model 2 (Bütçe dengesi kuralı)	White	63,82	14	0,000	48,34	14	0,000
	B-P	0,14	1	0,705	0,48	1	0,488
Model 3 (Bütçe dengesi kuralı)	White	68,19	14	0,000	20,44	14	0,117
	B-P	0,007	1	0,793	0,01	1	0,915
Model 1 (Harcama kuralı)	White	28,00	9	0,001	42,76	9	0,000
	B-P	1,00	1	0,317	1,95	1	0,162
Model 2 (Harcama kuralı)	White	25,18	9	0,003	18,33	9	0,031
	B-P	0,97	1	0,325	3,85	1	0,051
Model 3 (Harcama kuralı)	White	17,93	9	0,036	53,67	9	0,000
	B-P	0,58	1	0,447	2,43	1	0,118

sd: Serbestlik derecesi **B-P:** Breusch-Pagan

Tablo 20'deki ulusal kurallar için hesaplanan White testinde X^2 istatistiklerine ait p değerlerine göre modellerin tümünde 0,05'ten küçük olduğu, diğer bir ifadeyle modellerde değişen varyans sorunu olduğu görülmektedir (Yamak ve Köseoğlu, 2006). Breusch-Pagan testinde hesaplanan X^2 istatistiklerine ait p değerlerine göre modellerin tümünde 0,05'ten büyük olduğu, diğer bir ifadeyle modellerde değişen varyans sorunu olmadığı tespit edilmiştir. Breusch-Pagan testi hatalar normal dağılmadığında veya doğrusal olmayan formlarda hatalı sonuçlar üretebileceğinden, White testi dikkate alınmış ve değişen varyans sorunu olduğu kabul edilmiştir.

Aynı şekilde ulusal ve ulus üstü kurallar için hesaplanan White ve Breusch-Pagan testlerinde hesaplanan X^2 istatistiklerine ait p değerinin modellerde farklı sonuçlar ürettiği görülmektedir. Bütçe dengesi Model-1'de her iki test değişen varyans sorununa işaret etmekte; bütçe dengesi Model-3'te her iki test sabit varyans olduğunu göstermekte; buna karşın diğer modellerde test sonuçlarında farklılık olduğu görülmektedir.

Otokorelasyon sorunu hata terimlerinin takip eden değerleri arasında anlamlı ilişki olduğunu ifade etmektedir. Bu durum hata terimlerinin birbirinden bağımsız olmadığını gösterdiğinden panel veri analizinde hata terimleri arasında sistematik ilişkiye neden olmakta, hatalı regresyon analizi sonuçlarına neden olmaktadır (Freund ve Weinhold, 2004). Otokorelasyonu test etmek için Baltagi and Li test istatistiği kullanılmıştır. Baltagi ve Li, rassal etkiler modeli için hata terimlerinin eşit varyansa sahip ve normal dağıldığı varsayımı altında serisel korelasyon için LM testinin kullanılmasını önermişlerdir (Kennedy, 2008). Tesadüfi etkilerin varlığı kalıntıların otokorelasyonlu olmasına sebebiyet verebileceği gibi tersi durum söz konusu olduğunda yani kalıntıların otokorelasyonlu olması da tesadüfi etkiler üzerinde bir etkiye sahip olabilir. Bu sebeple birleşik bir testin uygulanması çözüm olarak görülmektedir. Bu test tesadüfi etkiler ve otokorelasyon birlikte test eden basit bir LM testidir ve Breusch Pagan LM testinin bir uzantısıdır. Tablo 20’deki otokorelasyon test sonuçlarına yer verilmiştir.

Tablo 21.

Baltagi & Li Joint Test Otokorelasyon Test Sonucu

Model	(Ulusal Kurallar İçin)			(Ulusal ve Ulus üstü Kurallar İçin)		
	X2	sd	p	X2	Sd	p
Model 1 (Bütçe dengesi kuralı)	251,67	2	0,000	700,12	2	0,000
Model 2 (Bütçe dengesi kuralı)	201,37	2	0,000	589,20	2	0,000
Model 3 (Bütçe dengesi kuralı)	139,71	2	0,000	552,93	2	0,000
Model1(Harcama kuralı)	1207,44	2	0,000	972,35	2	0,000
Model2(Harcama kuralı)	1241,80	2	0,000	1078,58	2	0,000
Model3(Harcama kuralı)	1153,76	2	0,000	1032,66	2	0,000

Tablo 21’deki Baltagi & Li ortak otokorelasyon test sonuçlarına göre modellerin tümünde X^2 istatistiğine ait p değeri $<0,05$ olduğundan H_0 hipotezi reddedilmiştir. Başka bir ifadeyle, hata terimlerinin birbirini izleyen değerleri birbirinden bağımsız değildir ve modellerde otokorelasyon sorunu mevcuttur.

Panel-EGLS, rastgele etkili ve sabit etkili panel veri modellerinin özelliklerini birleştirebilen ve panel verilerdeki heterojenliği ile otokorelasyonu dikkate alabilen geliştirilmiş en küçük kareler yöntemidir. Uygun model olarak tesadüfi etkiler modeli belirlenmiş, ayrıca sabit etkiler modeli de kontrol amacıyla kullanılmıştır. Bu çalışmada mali göstergeler ve sürdürülebilir kalkınma verileri, *OECD Economic Outlook Database*’den temin edilmiştir. Tesadüfi etkiler modelinde değişen varyans sorununa çözüm olarak Swamy-Arora

tahmincisi, otokorelasyon sorununa çözüm olarak ise Panel Düzeltilmiş Standart Hatalar (PCSE) yöntemi uygulanmıştır. PCSE ile elde edilen bulgular, katsayıların yönü ve anlamlılık düzeyleri açısından temel model sonuçlarıyla tutarlı çıkmış, bu da analiz sonuçlarının güvenilirliğini teyit etmiştir. Sabit etkiler modelinde ise değişen varyans, otokorelasyon ve yatay kesit bağımlılığı sorunlarının bir arada bulunması nedeniyle Driscoll-Kraay tahmincisi tercih edilmiştir. D-K tahmincisinin küçük örneklem sınırlamalarına karşı dayanıklı olması ve panel sayısına herhangi bir kısıtlama getirmemesi, bu yöntemin kontrol tahmincisi olarak seçilmesinde belirleyici olmuştur. Böylece farklı tahmincilerden elde edilen sonuçlar karşılaştırılarak analiz bulgularının sağlamlığı ve tutarlılığı artırılmıştır.

5.2.6. Sağlamlık ve Düzeltici Tahmin: Driscoll-Kraay Standart Hataları

Driscoll-Kraay standart hataları, panel veri modellerinde sıklıkla karşılaşılan çapraz kesit bağımlılığı, heteroskedastisite ve zaman bağımlılığı sorunlarını eşzamanlı olarak düzelteren sağlam (robust) bir tahmin yöntemidir. Özellikle ekonomik büyüme, makroekonomik göstergelerin karşılaştırmalı analizi ve uzun dönemli ilişkilerin incelenmesi gibi çalışmalarda güvenilir tahminler elde etmek amacıyla yaygın biçimde kullanılmaktadır (Baltagi, 2021). Bu yöntemin uygulanmasında öncelikle temel model sabit etkiler tahmincisiyle tahmin edilir; ardından elde edilen artıklar üzerinden zaman serisi bağımlılığı dikkate alınarak Newey–West tipi düzeltmeler yapılır ve bu şekilde sağlam standart hatalar hesaplanır. Böylelikle klasik yöntemlerin yetersiz kaldığı durumlarda t-istatistiklerinin güvenilirliği artırılır ve güven aralıkları daha isabetli biçimde elde edilir (Petersen, 2022; Gonçalves ve Perron, 2017). Yöntemin avantajı, aynı anda hem otokorelasyon hem de çapraz kesit bağımlılığına karşı dayanıklı sonuçlar üretebilmesi ve uygulama açısından pratiklik sağlamasıdır. Özellikle Stata yazılımında xtscv komutuyla kolayca uygulanabilmesi araştırmacılara önemli bir kolaylık sunmaktadır. Bununla birlikte, kısa dönemli panellerde yöntemin performansı zayıflayabilir, birim sayısının fazla olduğu veri setlerinde hesaplama yükü artabilir ve varsayımların tam olarak sağlanmadığı durumlarda tahmin sonuçlarının güvenilirliği azalabilir. Driscoll ve Kraay (1998) tarafından geliştirilen bu yaklaşım, panel veri analizlerinde otokorelasyon, heteroskedastisite ve çapraz kesit bağımlılığına karşı dayanıklı varyans-kovaryans tahminleri üretmeyi amaçlamaktadır.

Bu yöntemin genel formülasyonu aşağıdaki şekilde ifade edilmektedir:

$$\hat{V}_{DK} = (X'X)^{-1} \left[\sum_{t=1}^T \sum_{s=1}^T w_{ts} X_t' \hat{u}_t \hat{u}_s' X_s \right] (X'X)^{-1}$$

Bu formülde $\hat{V}_{DK}$, Driscoll-Kraay varyans-kovaryans tahmincisini; X_t bağımsız değişkenler matrisini; $\hat{u}_t$ artık vektörünü; w_{ts} ise zamanlar arası kovaryans yapısını yansıtan ağırlık katsayısını göstermektedir.

5.3. Analiz Sonuçları

Yapılan çalışmanın uygun olan sonuçları tablo halinde ortaya çıkarılırsa aşağıdaki gibi bulgular elde edebiliriz. Sonuçların büyüme oranı ve işsizlik oranı bağımlı değişkenler üzerinde farklı etkilerinin olduğu açıkça görülmektedir.

Kullanılan bağımsız değişkenler olan genel hükümet açığı oranı, brüt sermaye oranı, işgücüne katılım oranı ve enflasyon oranı mali kurallardan bütçe dengesi kuralı uygulanması durumunda büyüme oranına pozitif veya negatif etkilerinin olduğu analiz sonuç tablosunda da aşağıda görülmektedir. Farklı yüzdelik oranlarda etkilerinin görüldüğü ve sonuçların uygulanan prosedürler sonucunda doğru olduğu yine tabloda ifade edilmiştir. Uygulanan üç farklı analiz sonucunda bütçe dengesi kural değişkeni farklılaştırılarak etki oranlarındaki değişim de tabloda görülmektedir. Buna rağmen büyüme oranına etkisinin ulusal kuralların uygulanması durumunda daha yüksek yüzdelikle sonuçlanacağı görülmüş olup, ulus üstü kuralları uygulayan ülkelerde bu etkinin uygun model sonucunda daha düşük olduğu anlaşılmıştır. Panel tesadüfi etkiler (Random Effects) tahmin sonuçları Swamy-Arora tahmincisi kullanılarak elde edilmiştir. Buna karşılık, modelin sağlam standart hatalarla yeniden tahmin edilmesi sonucunda elde edilen değerler ise Driscoll-Kraay tahmincisine dayanmaktadır. Böylece Swamy-Arora yöntemi temel model tahmincisi olarak, Driscoll-Kraay yöntemi ise heteroskedastisite, otokorelasyon ve çapraz kesit bağımlılığına karşı dayanıklı bir kontrol tahmincisi olarak kullanılmıştır. Swamy-Arora tahmincisi, panel veri analizlerinde tesadüfi etkiler (Random Effects) modelinin parametrelerinin tahmin edilmesinde kullanılan klasik bir varyans bileşenleri (variance components) yöntemidir. Yöntem, grup içi ve gruplar arası varyansların farklı olabileceğini kabul eder ve hata terimini iki bileşene ayırarak modeldeki heterojenliği dikkate alır (Swamy ve Arora, 1972).

Tablo 22.

Büyüme Oranının Bütçe Dengesi Kuralına Göre Swamy-Arora ve Driscoll-Kraay Tahmincileriyle Tahmin Edilmesine Yönelik Sonuçlar

		(Ulusal Kurallar İçin)				(Ulusal ve Ulus üstü Kurallar İçin)			
Araştırma Modeli	Bağımsız Değişken	Uygun Modeller							
		Sabit Etkili Model				Tesadüfi Etkili Model			
		B	SSH	tt	pp	BB	SSH	tt	pp
Model-1 (Bütçe Dengesi Kuralı) Bağımlı Değişken: Büyüme Oranı	GHAO	-0,010	00,002	--5,46	00,000	--0,344	00,110	--3,12	00,005
	BSO	0,011	00,002	5-5,33	00,000	00,148	00,016	99,05	00,000
	ISGK	-0,006	00,022	--0,28	00,784	--0,001	00,002	--0,36	00,722
	ENF	-0,018	00,031	--0,59	00,560	--0,076	00,021	--3,52	00,002
	C	-3,593	00,086	--41,66	00,000	--4,565	00,501	--9,12	00,000
		ΔR²=0,284				ΔR²=0,263			
		F=12,58 p=0,000				Wald X²=158,63 p=0,000			

Tablo 22 (Devamı)

(Ulusal Kurallar İçin)					(Ulusal ve Ulus üstü Kurallar İçin)				
Araştırma Modeli	Bağımsız Değişken	Uygun Modeller							
		Tesadüfi Etkili Model				Tesadüfi Etkili Model			
		BB	SSH	tt	pp	BB	SSH	tt	pp
Model-2 (Bütçe Dengesi Kuralı) Bağımlı Değişken: Büyüme Oranı	MYBO	--0,229	00,084	--2,71	00,007	--0,050	00,061	--0,82	00,424
	BSO	00,023	00,004	55,28	00,000	00,152	00,027	55,64	00,000
	ISGK	0 0,111	00,053	22,08	00,039	--0,001	00,002	--0,92	00,371
	ENF	--0,019	00,046	--0,42	00,677	--0,047	00,031	--1,52	00,144
	C	--0,007	00,006	--1,23	00,219	--2,825	00,270	--10,45	00,000
		R ² =0,220 p=0,000	ΔR ² =0,209 Durbin-Watson: 2,456	F=18,07 2,456		ΔR ² =0,170 Wald X ² =140,01 p=0,000			
(Ulusal Kurallar İçin)					(Ulusal ve Ulus üstü Kurallar İçin)				
Araştırma Modeli	Bağımsız Değişken	Uygun Modeller							
		Tesadüfi Etkili Model				Tesadüfi Etkili Model			
		BB	SSH	tt	pp	BB	SSH	tt	pp
Model-3 (Bütçe Dengesi Kuralı) Bağımlı Değişken: Büyüme Oranı	TVGO	00,099	00,049	22,01	00,045	00,002	00,002	00,84	00,409
	BSO	00,021	00,005	44,67	00,000	00,165	00,024	66,84	00,000
	ISGK	00,149	00,055	22,73	00,007	--0,002	00,003	--0,90	00,376
	ENF	--0,029	00,047	--0,61	00,544	--0,033	00,016	--2,00	00,059
	C	--0,013	00,005	--2,48	00,014	--2,962	00,182	--16,23	00,000
		R ² =0,206 p=0,000	ΔR ² =0,194 Durbin-Watson: 2,438	F=16,60 2,438		ΔR ² =0,170 Wald X ² =91,95 p=0,000			

Driscoll-Kraay tahmincisiyle gerçekleştirilen Model-1 sabit etkili regresyon analizi sonuçları incelendiğinde bütçe dengesi kuralına göre büyüme oranını açıklama oranı %28 olarak tespit edilmiştir. Sabit etkili Model-1 bulgularına göre, genel hükümet açığındaki %1’lik artış büyüme oranında %0,01’lik azalışa neden olmaktadır ($\beta=-0,010$; $t=-5,46$; $p<0,05$). Brüt sermaye oluşumu oranındaki %1’lik artış büyüme oranında %0,01’lik artışa neden olmaktadır ($\beta=0,010$; $t=5,33$; $p<0,05$). Model-1 sabit etkili regresyon analizi sonuçlarına göre işgücüne katılım ve enflasyon oranlarının büyüme oranı üzerinde anlamlı etkiye sahip olmadığı ($p>0,05$) tespit edilmiştir. Bununla birlikte, bütçe dengesi kuralı Model-1’deki tesadüfi etkili regresyon analizi sonuçlarına göre genel hükümet açığı, brüt sermaye oluşumu oranı, işgücüne katılım oranı ve enflasyon oranı, büyüme oranındaki varyansın yaklaşık %26’sını ($R^2=0,263$) açıklamaktadır. Model-1 tesadüfi etkili regresyon analizi sonuçlarına göre, genel hükümet açığındaki %1’lik artış büyüme oranında %0,34’lük azalışa neden olmaktadır ($\beta=-0,344$; $t=-3,12$; $p<0,05$). Brüt sermaye oluşumu oranındaki %1’lik artış büyüme oranında %0,15 artışa neden olmaktadır ($\beta=0,148$; $t=9,05$; $p<0,05$). Enflasyon oranındaki %1’lik artış büyüme oranında %0,08’lik azalmaya neden olmaktadır ($\beta=-0,076$; $t=-3,52$; $p<0,05$). Model-1 tesadüfi etkili regresyon analizi sonuçlarına göre

işgücüne katılımın büyüme oranı üzerinde anlamlı etkiye sahip olmadığı ($p>0,05$) tespit edilmiştir.

Swamy-Arora tahmincisiyle gerçekleştirilen Model-2 tesadüfi etkili regresyon analizi sonuçları incelendiğinde bütçe dengesi kuralına göre büyüme oranını açıklama oranı %21 olarak tespit edilmiştir. R^2 ile düzeltilmiş R^2 arasında neredeyse hiç fark olmaması sahte regresyon sorunu olmadığını, elde edilen regresyon katsayılarının doğruluğunu göstermektedir. Diğer yandan Durbin-Watson (1971) test istatistiğinin 2'ye yakın olması da otokorelasyon sorununun çözüldüğünü göstermektedir (Wooldridge, 2010). Tesadüfi etkili Model-2 bulgularına göre, merkezi yönetim borç oranındaki %1'lik artış büyüme oranında %0,23'lük azalışa neden olmaktadır ($\beta=-0,229$; $t=-2,71$; $p<0,05$). Brüt sermaye oluşumu oranındaki %1'lik artış büyüme oranında %0,02'lik artışa neden olmaktadır ($\beta=0,023$; $t=5,28$; $p<0,05$). İşgücüne katılım oranındaki %1'lik artış büyüme oranında %0,11'lik artışa neden olmaktadır ($\beta=0,111$; $t=2,08$; $p<0,05$). Model-2 tesadüfi etkili regresyon analizi sonuçlarına göre enflasyon oranının büyüme oranı üzerinde anlamlı etkiye sahip olmadığı ($p>0,05$) tespit edilmiştir. Bütçe dengesi kuralı Model-2'deki tesadüfi etkili regresyon analizi sonuçlarına göre merkezi yönetim borç stoğu, brüt sermaye oluşumu oranı, işgücüne katılım oranı ve enflasyon oranı, büyüme oranındaki varyansın yaklaşık %17'sini ($R^2=0,096$) açıklamaktadır. Model-2 tesadüfi etkili regresyon analizi sonuçlarına göre, brüt sermaye oluşumu oranındaki %1'lik artış büyüme oranında %0,15'lik artışa neden olmaktadır ($\beta=0,152$; $t=5,64$; $p<0,05$). Model-2 tesadüfi etkili regresyon analizi sonuçlarına göre merkezi yönetim borç oranı, işgücüne katılım ve enflasyon oranının büyüme oranı üzerinde anlamlı etkiye sahip olmadığı ($p>0,05$) tespit edilmiştir. Bütçe dengesi kuralı Model-2'deki sabit etkili regresyon analizi sonuçlarına göre merkezi yönetim borç stoğu, brüt sermaye oluşumu oranı, işgücüne katılım oranı ve enflasyon oranı, büyüme oranındaki varyansın yaklaşık %17'sini ($R^2=0,168$) açıklamaktadır.

Swamy-Arora tahmincisiyle gerçekleştirilen Model-3 tesadüfi etkili regresyon analizi sonuçları incelendiğinde bütçe dengesi kuralına göre büyüme oranını açıklama oranı %19 olarak tespit edilmiştir. R^2 ile düzeltilmiş R^2 arasında neredeyse hiç fark olmaması sahte regresyon sorunu olmadığını, elde edilen regresyon katsayılarının doğruluğunu göstermektedir. Diğer yandan Durbin-Watson (1971) test istatistiğinin 2'ye yakın olması da otokorelasyon sorununun çözüldüğünü göstermektedir (IMF, 2022). Tesadüfi etkili Model-3 bulgularına göre, toplam vergi gelirleri oranındaki %1'lik artış büyüme oranında %0,10'luk artışa neden olmaktadır ($\beta=0,099$; $t=2,01$; $p<0,05$). Brüt sermaye oluşumu oranındaki %1'lik artış büyüme oranında %0,02'lik artışa neden olmaktadır ($\beta=0,021$; $t=4,67$; $p<0,05$). İşgücüne katılım oranındaki %1'lik artış büyüme oranında %0,15'lik artışa neden olmaktadır ($\beta=0,149$; $t=2,73$; $p<0,05$). Model-3 tesadüfi etkili

regresyon analizi sonuçlarına göre enflasyon oranının büyüme oranı üzerinde anlamlı etkiye sahip olmadığı ($p>0,05$) tespit edilmiştir. Bütçe dengesi kuralı Model-3'teki tesadüfi etkili regresyon analizi sonuçlarına göre toplam vergi gelirleri, brüt sermaye oluşumu oranı, işgücüne katılım oranı ve enflasyon oranı, büyüme oranındaki varyansın yaklaşık %17'sini ($R^2=0,170$) açıklamaktadır. Model-3 tesadüfi etkili regresyon analizi sonuçlarına göre, brüt sermaye oluşumu oranındaki %1'lik artış büyüme oranında %0,16'lık artışa neden olmaktadır ($\beta=0,165$; $t=6,84$; $p<0,05$). Enflasyon oranındaki %1'lik artış büyüme oranında %0,03'lük azalışa neden olmaktadır ($\beta=-0,033$; $t=-2,00$; $p<0,05$). Model-3 tesadüfi etkili regresyon analizi sonuçlarına göre toplam vergi gelirleri oranı ve işgücüne katılım oranının büyüme oranında anlamlı etkisinin olmadığı ($p>0,05$) anlaşılmıştır.

Tablo 22 (Büyüme oranı – bütçe dengesi kuralı)'e göre, sonuçlar, bütçe dengesi kuralı kapsamında büyüme oranını açıklayan modellerde bazı değişkenlerin istatistiksel anlamda anlamlı bir etkiye sahip olduğunu göstermektedir. Özellikle BSO'nun (bütçe süreci ölçütü) tüm modellerde büyüme oranı üzerinde pozitif ve güçlü bir etkiye sahip olması dikkat çekicidir. Buna karşılık GHAO ve MYBO gibi değişkenler genellikle negatif yönlü etkiler göstermektedir. Enflasyon ise bazı modellerde büyüme üzerinde anlamlı ve olumsuz bir etkiye sahiptir. Genel olarak bulgular, bütçe dengesi kurallarının büyüme ile ilişkisini ortaya koymakta ve kamu maliyesinde disiplinin ekonomik büyümeyi destekleyici rol oynayabileceğini göstermektedir.

Tablo 23.

İşsizlik Oranının Harcama Kuralına Göre Driscoll-Kraay Tahmincisiyle Tahmin Edilmesine Yönelik Sonuçlar

(Ulusal Kurallar İçin)						(Ulusal ve Ulus üstü Kurallar İçin)			
Araştırma Modeli	Bağımsız Değişken	Uygun Modeller							
		Tesadüfi Etkili Model				Sabit Etkili Model			
		BB	SSH	tt	pp	BB	SSH	tt	pp
Model-1 (Harcama Kuralı) Bağımlı Değişken: İşsizlik Oranı	NTHO	00,137	00,020	66,81	00,000	00,045	00,012	33,71	00,001
	GDP	--0,532	00,196	--2,72	00,007	00,090	00,351	00,26	00,800
	ENF	00,034	00,111	00,30	00,762	--0,694	00,101	--6,85	00,000
	C	--0,012	00,015	--0,80	00,425	--0,094	11,281	--0,07	00,942
		R ² =0,224 ΔR ² =0,216 F=24,75 p=0,000 Durbin-Watson: 1,482				ΔR ² =0,237 F=58,18 p=0,000			
(Ulusal Kurallar İçin)						(Ulusal ve Ulus üstü Kurallar İçin)			
Araştırma Modeli	Bağımsız Değişken	Uygun Modeller							
		Tesadüfi Etkili Model				Sabit Etkili Model			
		BB	SSH	tt	pp	BB	SSH	tt	pp
Model-2 (Harcama Kuralı) Bağımlı Değişken: İşsizlik Oranı	MYBO	11,078	00,331	33,25	00,001	00,177	00,260	00,68	00,504
	GDP	--0,754	00,164	--4,60	00,000	--0,124	00,374	--0,33	00,744
	ENF	--0,124	00,108	--1,15	00,253	--0,687	00,116	--5,93	00,000
	C	--0,021	00,016	--1,25	00,211	--0,747	11,617	--0,46	00,649
		R ² =0,208 ΔR ² =0,200 F=22,43 p=0,000 Durbin-Watson: 1,576				ΔR ² =0,223 F=27,78 p=0,000			

Tablo 23 (Devamı)

		(Ulusal Kurallar İçin)				(Ulusal ve Ulus üstü Kurallar İçin)					
Araştırma Modeli	Bağımsız Değişken	Uygun Modeller									
		Tesadüfi Etkili Model				Tesadüfi Etkili Model					
		BB	SSH	tt	pp	BB	SSH	tt	pp		
Model-3 (Harcama Kuralı) Bağımlı Değişken: İşsizlik Oranı	TVGO	--0,410	00,123	--3,32	00,001	--0,019	00,015	--1,30	00,210		
	GDP	--0,838	00,179	--4,67	00,000	--0,299	00,386	--0,77	00,448		
	ENF	--0,084	00,116	--0,72	00,473	--0,736	00,103	--7,15	00,000		
	C	00,005	00,014	00,37	00,712	--0,232	11,365	--0,17	00,867		
		R ² =0,153 p=0,000				ΔR ² =0,149 Durbin-Watson: 1,485				Wald X ² =86,66 p=0,000	

Swamy-Arora tahmincisiyle gerçekleştirilen Model-1 tesadüfi etkili regresyon analizi sonuçları incelendiğinde harcama kuralına göre işsizlik oranını açıklama oranı %22 olarak tespit edilmiştir. R² ile düzeltilmiş R² arasında neredeyse hiç fark olmaması sahte regresyon sorunu olmadığını, elde edilen regresyon katsayılarının doğruluğunu göstermektedir. Diğer yandan Durbin-Watson (1971) test istatistiğinin 2'ye yakın olması da otokorelasyon sorununun çözüldüğünü göstermektedir. Tesadüfi etkili Model-1 bulgularına göre, nihai tüketim harcama oranındaki %1'lik artış işsizlik oranında %0,14'lük artışa neden olmaktadır ($\beta=0,137$; $t=6,81$; $p<0,05$). Büyüme oranındaki %1'lik artış işsizlik oranında %0,53'lük azalışa neden olmaktadır ($\beta=-0,532$; $t=-2,72$; $p<0,05$). Model-1 tesadüfi etkili regresyon analizi sonuçlarına göre enflasyon oranının işsizlik oranı üzerinde anlamlı etkiye sahip olmadığı ($p>0,05$) tespit edilmiştir. Harcama kuralı Model-1'deki sabit etkili regresyon analizi sonuçlarına göre nihai tüketim harcama oranı, büyüme oranı ve enflasyon oranı, işsizlik oranındaki varyansın yaklaşık %24'ünü ($R^2=0,237$) açıklamaktadır. Model-1 sabit etkili regresyon analizi sonuçlarına göre, nihai tüketim harcama oranındaki %1'lik artış işsizlik oranında %0,05'lik artışa neden olmaktadır ($\beta=0,045$; $t=3,71$; $p<0,05$). Enflasyon oranındaki %1'lik artış işsizlik oranında %0,69'luk azalmaya neden olmaktadır ($\beta=-0,694$; $t=-6,85$; $p<0,05$). Model-1 sabit etkili regresyon analizi sonuçlarına göre büyüme oranının işsizlik oranı üzerinde anlamlı etkiye sahip olmadığı ($p>0,05$) tespit edilmiştir.

Swamy-Arora tahmincisiyle gerçekleştirilen Model-2 tesadüfi etkili regresyon analizi sonuçları incelendiğinde harcama kuralına göre işsizlik oranını açıklama oranı %20 olarak tespit edilmiştir. R² ile düzeltilmiş R² arasında neredeyse hiç fark olmaması sahte regresyon sorunu olmadığını, elde edilen regresyon katsayılarının doğruluğunu göstermektedir. Diğer yandan Durbin-Watson (1971) test istatistiğinin 2'ye yakın olması da otokorelasyon sorununun çözüldüğünü göstermektedir. Tesadüfi etkili Model-2 bulgularına göre, merkezi yönetim borç oranındaki %1'lik artış işsizlik oranında %1,08'lik artışa neden olmaktadır

($\beta=1,078$; $t=3,25$; $p<0,05$). Büyüme oranındaki %1’lik artış işsizlik oranında %0,75’lik azalışa neden olmaktadır ($\beta=-0,754$; $t=-4,60$; $p<0,05$). Model-2 tesadüfi etkili regresyon analizi sonuçlarına göre enflasyon oranının işsizlik oranı üzerinde anlamlı etkiye sahip olmadığı ($p>0,05$) tespit edilmiştir. Harcama kuralı Model-2’deki sabit etkili regresyon analizi sonuçlarına göre merkezi yönetim borç oranı, büyüme oranı ve enflasyon oranı, işsizlik oranındaki varyansın yaklaşık %22’sini ($R^2=0,223$) açıklamaktadır. Model-2 sabit etkili regresyon analizi sonuçlarına göre, enflasyon oranındaki %1’lik artış işsizlik oranında %0,69’luk azalmaya neden olmaktadır ($\beta=-0,687$; $t=-5,93$; $p<0,05$). Model-2 sabit etkili regresyon analizi sonuçlarına göre merkezi yönetim borç oranı ve büyüme oranının işsizlik oranı üzerinde anlamlı etkiye sahip olmadığı ($p>0,05$) tespit edilmiştir.

Swamy-Arora tahmincisiyle gerçekleştirilen Model-3 tesadüfi etkili regresyon analizi sonuçları incelendiğinde harcama kuralına göre işsizlik oranını açıklama oranı %14 olarak tespit edilmiştir. R^2 ile düzeltilmiş R^2 arasında neredeyse hiç fark olmaması sahte regresyon sorunu olmadığını, elde edilen regresyon katsayılarının doğruluğunu göstermektedir. Diğer yandan Durbin-Watson (1971) test istatistiğinin 2’ye yakın olması da otokorelasyon sorununun çözüldüğünü göstermektedir. Tesadüfi etkili Model-3 bulgularına göre, toplam vergi gelirleri oranındaki %1’lik artış işsizlik oranında %0,41’lik azalışa neden olmaktadır ($\beta=-0,410$; $t=-3,32$; $p<0,05$). Büyüme oranındaki %1’lik artış işsizlik oranında %0,84’lük azalışa neden olmaktadır ($\beta=-0,838$; $t=-4,67$; $p<0,05$). Model-3 tesadüfi etkili regresyon analizi sonuçlarına göre enflasyon oranının işsizlik oranı üzerinde anlamlı etkiye sahip olmadığı ($p>0,05$) tespit edilmiştir. Harcama kuralı Model-3’teki tesadüfi etkili regresyon analizi sonuçlarına göre toplam vergi gelirleri oranı, büyüme oranı ve enflasyon oranı, işsizlik oranındaki varyansın yaklaşık %15’ini ($R^2=0,149$) açıklamaktadır. Model-3 tesadüfi etkili regresyon analizi sonuçlarına göre, enflasyon oranındaki %1’lik artış işsizlik oranında %0,74’lük azalmaya neden olmaktadır ($\beta=-0,736$; $t=-7,15$; $p<0,05$). Model-3 tesadüfi etkili regresyon analizi sonuçlarına göre toplam vergi gelirleri oranı ve büyüme oranının işsizlik oranında anlamlı etkisinin olmadığı ($p>0,05$) görülmüştür.

Tablo 23 (İşsizlik oranı – harcama kuralı)’ye göre, harcama kuralına göre yapılan tahminlerde işsizlik oranı üzerinde farklı belirleyicilerin öne çıktığı görülmektedir. NTHO ve MYBO değişkenleri çoğunlukla işsizliği artırıcı yönde etkiler sergilerken, GDP’nin (ekonomik büyüme) işsizlik oranı üzerinde beklenen şekilde negatif etkisi bulunmaktadır. Enflasyon değişkeni bazı modellerde anlamlı ve işsizliği azaltıcı bir faktör olarak öne çıkmıştır. Sonuçlar, harcama kurallarının işsizlik dinamiklerini doğrudan etkilediğini ve büyüme ile enflasyonun bu süreçte kritik rol oynadığını ortaya koymaktadır.

TARTIŞMA ve SONUÇ

Bu çalışmada sürdürülebilir kalkınma stratejisi kapsamında anayasal iktisat teorisinin mali kurallar üzerindeki etkisi, OECD ülkeleri ve Türkiye örneğinde panel veri analizi aracılığıyla incelenmiştir. Büyüme oranı, bütçe dengesi kuralı çerçevesinde bağımlı değişken olarak ele alınmış; Swamy-Arora ve Driscoll-Kraay tahmincileriyle gerçekleştirilen analizler karşılaştırmalı biçimde değerlendirilmiştir. Hausman testi sonuçları, tesadüfi etkiler modelinin uygun olduğunu göstermiş; bu nedenle Swamy-Arora tahmincisi temel tahmin yöntemi olarak kullanılmıştır. Buna karşın, heteroskedastisite, otokorelasyon ve çapraz kesit bağımlılığı gibi olası sapmaları gidermek amacıyla Driscoll-Kraay tahmincisiyle sağlam standart hatalar elde edilmiştir. Analiz sonuçları, mali kural uygulamalarının ekonomik büyüme üzerinde istatistiksel olarak anlamlı etkiler oluşturduğunu ortaya koymaktadır. Bütçe dengesi kuralının uygulandığı ülkelerde büyüme oranlarının görece daha istikrarlı bir seyir izlediği; mali disiplinin korunmasının ekonomik dalgalanmaları sınırladığı tespit edilmiştir. Driscoll-Kraay tahmin sonuçları da bu bulguları desteklemekte, özellikle uzun dönemli analizlerde mali kuralların makroekonomik istikrar üzerindeki pozitif etkilerini teyit etmektedir. Bu bağlamda, mali disiplinin sürdürülebilir kalkınma hedefleriyle uyumlu bir biçimde yürütülmesinin ekonomik performansı güçlendirdiği görülmektedir.

Finansal gelişme ve ekonomik büyüme ilişkisi, uluslararası literatürde geniş bir şekilde incelenmiştir. Özellikle King ve Levine (1993) gibi öncü çalışmalar, finansal sistemlerin derinliği ve etkinliğinin ekonomik büyümeyi teşvik ettiğini göstermiştir. Ancak, son yıllarda yapılan meta-analizler, finansal gelişmenin büyüme üzerindeki etkisinin karmaşık ve bağlama duyarlı olduğunu ortaya koymaktadır. Finansal gelişmenin büyüme üzerindeki etkisinin pozitif ancak azalan bir ilişki olduğu görülmüştür. Arcand, Berkes ve Panizza (2015) tarafından gerçekleştirilen 'Too Much Finance' çalışmasında, finansal sektörün aşırı büyümesinin ekonomik büyüme üzerinde olumsuz etkiler yaratabileceği vurgulanmıştır. Bu bulgular, finansal gelişmenin ekonomik büyümeyi her zaman olumlu etkilemediğini ve bu etkinin ülkenin ekonomik yapısına, kurumsal kalitesine ve uygulanan politikalara bağlı olarak değişebileceğini göstermektedir. Özellikle gelişmekte olan ülkelerde finansal sistemin etkinliği ve şeffaflığı, büyüme üzerindeki etkisini belirleyen önemli faktörler arasında yer almaktadır. Bu bağlamda, Türkiye örneğinde olduğu gibi finansal gelişmenin ekonomik büyüme üzerindeki etkisinin daha iyi anlaşılabilmesi için daha kapsamlı ve bağlamsal analizlerin yapılması önemlidir. Bu tür analizler, politika yapıcıların finansal sistemin yapısal

özelliklerini ve kurumsal kalitesini göz önünde bulundurarak daha etkili ve sürdürülebilir büyüme stratejileri geliştirmelerine katkı sağlayacaktır.

Elde edilen sonuçlar, literatürde yer alan Blanchard (1993), Afonso ve Hauptmeier (2009) ile Ayuso-i-Casals (2012) gibi çalışmaların bulgularıyla paralellik göstermektedir. Söz konusu araştırmalar, mali kuralların hem bütçe dengesi hem de büyüme üzerindeki düzenleyici etkisine dikkat çekmiştir. Bu çalışma, OECD ülkeleri örneğinde mali kuralların ekonomik büyüme üzerindeki etkilerini sürdürülebilir kalkınma perspektifinden değerlendirerek literatüre özgün bir katkı sunmaktadır. Ayrıca Türkiye özelinde elde edilen sonuçlar, anayasal düzeyde mali kural uygulamalarının makroekonomik istikrarın korunması ve kalkınma hedeflerinin desteklenmesi açısından önem taşıdığını göstermektedir.

Sonuç olarak, çalışmanın bulguları mali kuralların sadece kısa vadeli bütçe dengesi açısından değil, aynı zamanda uzun vadeli sürdürülebilir kalkınma hedeflerinin gerçekleştirilmesi bakımından da kritik rol oynadığını ortaya koymaktadır. Analiz sonuçları, kamu maliyesi politikalarının kurala dayalı bir yapıya kavuşturulmasının hem ekonomik istikrarı güçlendirdiğini hem de mali disiplinin kalıcılığını sağladığını göstermektedir. Bu yönüyle çalışma, mali kuralların anayasal iktisat teorisi bağlamında değerlendirilmesi gerektiğini vurgulayarak mevcut literatüre teorik ve ampirik düzeyde anlamlı bir katkı sunmaktadır.

Türkiye'ye özel, mali kuralları ele alan yayınların ulaştığı sonuç, kamu mali yönetimine dayalı bir politika benimsenmesi gerektiği, ancak bunun için gerekli olan kurumsal yapı düzenlemeleri, reformlar ve altyapı desteğinin sonlandırıldığı yöndedir. Resmi kamu mali yönetimi ile ilgili temel seçimler anayasaya ekleme veya Yeni Zelanda, Slovakya ve Malta örneklerinde olduğu gibi Mali Sorumluluk faaliyetinin çıkarılmasının yapısal düşüncesi de mevcuttur. Anayasanın kapsamına alınan kurallar yalnızca yüksek oy oranıyla seçilen bir iktidar tarafından değiştirilebileceğinden, bu sürdürülebilirliği arttıracak ileri sürülmektedir. Mali bağımsızlığın anayasal kuralları maliye politikası uygulama arzusunu gösterecektir. Bu şekilde, yapılabilir olduğu düşünülen öneriler şunlardır:

- Kamu Bütçesine Günlük Öneriler:

1. Altın kural, anayasal bir kural olmalı; kamunun yatırım amaçlı borçlanma güvencesi üzerinden borç alınabilmeli.
2. Bütçede birlik, şeffaflık ve hesap verilebilirlik ilkeleri anayasal esaslar olarak belirlenmelidir.

• Tavsiyeler Hakkında Gelir ve Harcamalar:

3. Eğer mevcutsa yıl içinde kamu gelirleri, tahmin edilen miktardan fazla olursa, kamu harcamalarından kalan kısmı, kamu borcu stokunun GSYH'ye oranı yüzde 50'nin üzerindeyse borç ödemelerinde kullanılmalı; yüzde 50'nin altındaysa olağanüstü durumlarda kullanmak için saklanmalıdır. Bu durum anayasal bir kural haline gelmelidir.
4. Vergilendirmede yasallık, belirlenebilirlik ve hukuki güvenlik ilkelerinin anayasal bir kurala uygunluğu bulunmalıdır.

• Kamu Borç Yönetimine İlişkin Öneriler:

5. Kamu sektörünün toplam brüt borcu, anayasal olarak GSYH'nin en fazla %60'ı ile sınırlandırılmalıdır. Bu oran %65'i aşarsa, hükümet borcu azaltmak için Büyük Millet Meclisi'ne bir plan sunmalıdır.
6. Merkezi hükümetin Merkez Bankası kaynaklarından borçlanmasına ilişkin anayasal sınırlamalar getirilmelidir.

• Ek Öneriler:

7. Merkez Bankası'nın bağımsızlığı anayasa ile garanti altına alınmalıdır.
8. Mali kurallara ilişkin hükümler ve cezalar anayasada ayrıntılı olarak yer almalıdır. Bahsedilen tüm değerlendirme ve önerilere ek olarak, siyasi otoritenin kural bazlı mali politikalara uymaya hem istekli hem de kararlı olması hayati önem taşımaktadır. Bu, mali kuralların siyasi otoritenin gerektiğinde oy kaybına yol açabilecek kararlar almasını gerektirebileceği anlamına gelir. Dolayısıyla mali kurallar, mali disiplini ve sürdürülebilirliği korumaya kararlı bir siyasi otorite için etkili araçlar olabilir. Aksi takdirde, mali kurallar yürürlükte olsa bile, uygulamada etkisiz kalmaları güvenilirliği zedeleyecek ve istikrarsızlık oluşturacaktır. Böyle durumlarda, ihtiyari maliye politikaları bile ikinci en iyi seçenek olarak karşımıza çıkabilir.

KAYNAKÇA

- Acar, M. ve Bilir, H. (2013). Türkiye’de sivil anayasa arayışları, anayasal iktisat ve anayasada bulunması gereken iktisadi-mali hükümler, *KMÜ Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 15(24), sayfa aralığı
- Açıkgöz, Ö. (2006). *Küreselleşme, şehir ve küreselleşmenin bir boyutu olarak habitat toplantıları*. Doktora Tezi, İstanbul Üniversitesi Sbe Sosyoloji Anabilim Dalı,.
- Akalın, G. (1986). *Kamu ekonomisi* (2.Baskı). Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Yayınları.
- Akça, H. (2011). Devlet müdahalesinin başarısızlığı üzerine bir değerlendirme. *Çukurova Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 20(3), 179-190.
- Akçagündüz, E. (2010). Kamu tercihi teorisi ve Türkiye üzerine olan etkisi üzerine bir inceleme. *Ekonomi Bilimleri Dergisi*, 2(2).
- Akçay, Ü. (2007). *Kapitalizmi planlamak türkiye’de planlama ve Dpt’nin Dönüşümü*. Sosyal Araştırmalar Vakfı.
- Akdoğan, A. (1985). *Kamu maliyesi*. Gazi Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Yayını.
- Akıllı, S. (2010). *Neoliberalizm ve Neoliberal Popülizmin Yükselişi: Adalet ve Kalkınma Partisi Örneği*, Kamu Yönetimi Anabilim Dalı Yayınlanmamış Doktora Tezi, Akdeniz Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Akın, Z. & Urhan, B. (2010). İktisat deneysel bir bilim olmaya mı başlıyor?. *İktisat, İşletme ve Finans*, 25(288), 9-28.
- Akkar, M. (2006), Kentsel dönüşüm üzerine batı’daki kavramlar, tanımlar, süreçler ve Türkiye Planlama, Sayı. 36, 29-38.
- Alesina, A., Tabellini, G. (1990). “A positive theory of fiscal deficits and government debt”, *The Review Of Economic Studies*, 57(3), 403-414.
- Aligica, P. D. (2015). *Public administration, public choice and the ostroms: The achievements, the failure, the promise*. Springer Science Business Media New York.
- Altshuler, R. & Bosworth, B. (2011). *Fiscal Consolidation in America: The Policy Options*
- Altuğ, F. (2004). *Kamu Bütçesi*. Ezgi.
- Altunbas, D. (2004). Uluslararası sürdürülebilir kalkınma ekseninde Türkiye’deki kurumsal değişimlere bir bakış. *Yönetim Bilimleri Dergisi*, 1 (1-2), 103-118.
- Altunışık, R. , R. Coşkun, S. Bayraktaroğlu ve E. Yıldırım (2007). *Sosyal Bilimlerde Araştırma Yöntemleri SPSS Uygulamalı*. Sakarya.
- Anderson, B. & Minarik, J. J. (2007). Design Choices For Fiscal Policy Rules. *OECD Journal On Budgeting*, 5(4), 513-555.
- Anderson, Barry, Joseph J. Minarik, (2006). Design choices for fiscal policy rules. *Oecd Journal On Budgeting*, 5(4), 159-208.
- Andrle, M., Bluedorn, J., Eyraud, L., Kinda, T., Koeva, P., Schwartz, G., Weber, A. (2015). Reforming Fiscal Governance In The European Union, *Imf Staff Discussion Note*, 15/9, P.P. 1-28.
- Annett, A. ve Jaeger, A. (2004). *Europe’s Quest For Fiscal Discipline, Finance And Development*, 22-25.

- Annicchiarico, B., Marini, G. & Piersanti, G. (2011). Budget deficits and exchange-rate crises. *International Economic Journal*, 25(2), 285–303.
- Aoki, Masahiko (2007). Endogenizing institutions and institutional changes. *Journal Of Institutional Economics*, C.3, S.1:1-31.
- Arcagök, M. S. (2004). Kamu mali yönetimi kontrol kanununda öngörülen düzenlemeler. *Devlet Bütçe Uzmanları Derneği Yayın Organı*, 18 (2), 5.
- Archick, K. (2017). *The European Union: Current Challenges And Future Prospects*. Congressional Research Service, 7-5700, 1-21.
- Arın, T. (1997). Anayasal iktisat ve refah devleti: tisk ve tüsiad'ın asgari devlet raporlarının eleştirisi, *Ekonomide Durum*, 3-4: 41-106
- Arın, T. (1997). Anayasal iktisat ve refah devleti: tisk ve tüsiad'ın asgari devlet raporlarının eleştirisi. *Ekonomide Durum*, 3-4: 41-106.
- Arslan, K. (2005). Bölgesel kalkınma farklılıklarının giderilmesinde etkin bir araç: bölgesel planlama ve bölgesel kalkınma ajansları. *İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, Yıl:4, Sayı:7, Bahar 2005/1, S. 275-294.
- Arslan, N. T. (2010). Klasik-Neo klasik dönüşüm süreci: yeni kamu yönetimi, *C. Ü. İktisadi Ve İdari Bilimler Dergisi*, 11 (2), 21-38.
- Ata, A.Y. ve F. Yücel (2006). Bölgesel kalkınma stratejileri açısından fuarcılık: 1. ve 2. çukurova sanayi ve ticaret fuarlarının değerlendirilmesi. *Çukurova Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Cilt,15, Sayı, 1.
- Ataç, B. (2002). *Maliye politikası- gelişimi, amaçları, araçları ve uygulama sonuçları*. 6. Baskı., Anadolu Üniversitesi Eğitim, Sağlık ve Bilimsel Araştırma Çalışmaları Vakfı Yayınları No: 118, Mayıs.
- Ataç, B. ve Diğerleri. (2007). *Maliye politikası*. Anadolu Üniversitesi, Açık Öğretim Fakültesi Yayınları.
- Atkinson, A. B. (2006). Global public finance and funding the millennium development goals. *De Economist* 154, No. 3, 325-339
- Auerbach J. Alan ve James R. Hines Jr. (2001). *Taxation And Economic Efficiency*, Nber Working Paper, No. 8181, February
- Aydın, Selda, (1996). ABD vergi sisteminde kurum kazancının tespiti ve vergilendirilmesi. *Vergi Sorunları Dergisi*, S:93.
- Aytekin, A., ve Gündoğdu, H. G. (2021). OECD ve AB üyesi ülkelerin sürdürülebilir yönetim düzeylerine göre swara tabanlı topsıs-sort-b ve waspas yöntemleriyle incelenmesi. *Öneri Dergisi*, 16(56), 943-971.
- Babones, S. J. (2008). Income inequality and population health: correlation and causality. *Social Science And Medicine*, 66(7), 1614–1626.
- Bachtler, J., Mendez, C. Ve Vironen, H. (2014). Regional development and policy in europa: contributions for the debate in Latin America. *European Policies Research Centre, Collection Studies N 2*, Madrid.
- Bacutoğlu, E. ve Ekinci, A. (2009). Genel teori, küresel kriz ve yeniden maliye politikası. *Maliye Dergisi*, (156), 66-82.
- Bali B. B. ve Çelen, M. (2007). Kurala bağlı maliye politikaları ve avrupa birliği uygulamaları. *Beta*.
- Bali, B. Besim, Mustafa Çelen, (2007). Kurala bağlı maliye politikası ve ab uygulaması, *Beta*.

- Balseven, H., & Tuğcu, C. T. (2017). Analyzing the effects of fiscal policy on income distribution: a comparison between developed and developing countries. *International Journal Of Economics And Financial Issues*, 7(2), 377–383.
- Bansal, P. (2004). Evolving sustainability: a longitudinal study of corporate sustainable development. *Strategic Management Journal*, 26(3), 197–218.
- Bansal, P. (2005). Evolving sustainably: a longitudinal study of corporate sustainable development. *Strategic Management Journal*, 26(3), 197-218.
- Batırel, Ö. F. (2013). Vergi Harcamaları, Malî Saydamlık İlkesi ve Anayasaya Uygunluk. *İstanbul Ticaret Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 12/24, 13-20.
- Bayraklı, H. , N. T. Saruç ve İ. Sağbaş (2004), Vergi Kaçırmayı Etkileyen Faktörlerin Belirlenmesi ve Vergi Kaçaklarının Önlenmesi: Anket Çalışmasının Bulguları. 19. Maliye Sempozyumu, Antalya.
- Bayraktutan, Y. ve Bayraktar, Y. (2004). Yakınlaşma kriterleri bağlamında AB genişlemesi ve Türkiye. *Kocaeli Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 2(8):1-17.
- Bek, N. (2019). Çevresel performans endeksi ve sürdürülebilir yönetim göstergeleri kapsamında ülke karşılaştırması: Türkiye ve İsviçre örneği. *International Journal Of Innovative Approaches In Social Sciences*, 3(2), 36-45.
- Belge, Murat, (1983). Cumhuriyet döneminde batılılaşma. *Cumhuriyet Dönemi Türkiye Ansiklopedisi*, Cilt: 1, ss. 260-264.
- Benos, Nikos (2005). Fiscal policy and economic growth: empirical evidence from oecd countries, *Discussion Paper*.
- Bhaskar R. (2013). Natüralizmin Olanaklılığı, Çağdaş İnsan Bilimlerinin Felsefi Bir Eleştirisi. *Vefa Saygın Öğütü (Çev.)*. Pratika.
- Bilgili M. Y. (2017). Ekonomik, ekolojik ve sosyal boyutlarıyla sürdürülebilir kalkınma. *Uluslararası Sosyal Araştırma Dergisi*, 10(49), 559-569.
- Bilkay, M. A. (2016). *Devletin Küçültülmesi Kapsamında Anayasal İktisat Kuramı*. Yüksek Lisans Tezi, Niğde Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Biyan, Ö. ve Gök, M. (2014). Çevre politikaları kapsamında avrupa birliği ve Türkiye’de çevre vergilerinin uygulanışı: karşılaştırmalı bir analiz. *Hitit Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 7:2, 281-310.
- Bm İnsani Çevre Konferansı (1972). Un conference on human Environment - Stockholm declaration. Bm.
- Bm-Habitat Iıı, (2016). *Outcome Document Of The Un Conference On Housing And Sustainable Urban Development*.
- Bocutoğlu, E.: (2005), Karşılaştırmalı makro iktisat; teoriler ve politikalar. *Derya*.
- Bozdoğan, Recep, (2005), Sürdürülebilir gelişme düşüncesinin tarihsel arka planı. *Sosyal Siyaset Konferansları Dergisi*, Sayı 50, S. 1011-1026.
- Braun, Miguel, Mariano Tommasi, (2002). Fiscal rules for sub-national governments some organizing principles and Latin American experiences. *The Imf/World Bank Conference On The Rules-Based Fiscal Policy In Emerging Market Economies*.
- Brender, A. James, Allan Drazen, (2006). Political implications of fiscal performance in oecd countries. *Banca D’italia 8th International Public Finance Workshop*, 30 March-1.
- Breusch, T. & Pagan, A. (1980). The lagrange multiplier test and its application to model specification in econometrics. *Review of Economic Studies*, 47, 239-253.

- Breusch, T.S. & Pagan, A.R. (1979). A simple test for heteroskedasticity and random coefficient variation. *Econometrica*. 47(5), 1287-1294.
- Brodny, J., ve Tutak, M. (2023). Assessing the energy and climate sustainability of european union member states: an mcdm-based approach. *Smart Cities*. 6(1), 339-367.
- Buchanan, J. M. (1984). Politics without romance: a sketch of positive public choice theory and its normative implications. J. M. Buchanan ve R. D. Tollison (Eds.). *The Theory Of Public Choice I*. (İçinde). 11-22, Michigan.
- Buchanan, J. M. (2002). Pozitif kamu tercihi teorisi ve normatif temelleri. Ed. C. Can. Aktan, *Anayasal İktisat, Siyasal*.
- Buchanan, J. M. ve Wagner, R. E: (1977). A return to fiscal discipline. democracy in deficit, *Academic Press*. 180-193.
- Buchanan, J., M. (1991b). *Kamu Tercihi Yaklaşımı*. Mehmet Tosuner (Çev.), Aytaç Eker, Coşkun Can Aktan (Ed.), *Kamu Tercihi ve Anayasal İktisat* (S. 29-42). İzmir.
- Budak, S. (2000). Avrupa birliği ve Türkiye çevre politikası. *Böke*.
- Buiter, W.H. (2003). Ten commandments for a fiscal rule in the E(M)U. *Oxford Review Of Economic Policy*, Vol.19, No.01.
- Buiter, W. H. Ve Patel, U. R. (2010). Fiscal rules in India: are they effective?. *Nber Working Paper Series, Working Paper* 15934, S. 1-52.
- Burton, M. Ve Sadiq, K. (2013). Tax expenditure management a critical assessment, cambridge tax law series, *Cambridge University Press*.
- Busse, M., & Hefeker, C. (2007). Political risk, institutions and foreign direct investment. *European Journal Of Political Economy*. 23(2), 397-415.
- Buti, Marco, Paul Van Den Noord, (2003). Discretionary fiscal policy and elections: the experience of the early years of emu. *Oecd Economics Department Working Papers*. No. 351, Paris, 3 March
- Buti, M., Martins J. N. Ve Turrini, A. (2007). From deficits to debt and back: political incentives under numerical fiscal rules. *Cesifo Economic Studies*. 53(1), Ss. 115-152.
- Buti, M., Martins, J.N. ve Turrini, A. (2007). From deficits to debt and back: political incentives under numerical fiscal rules, *Cesifo Economics Studies*. Vol. 53, No. 1, 115- 152.
- Butler, E. (2012). *Public Choice-A Primer*. Great Britain: The Institute Of Economic Affairs.
- Bülent Tanör, (1986). İki anayasa 1961-1982, *Beta*. S.100,101.
- Caniklioğlu, M. D. (1998). Anayasa arayışları ve Türkiye. *Bds*.
- Cansız, Harun (2006). Vergi mükelleflerinin vergiyi algılama hakkındaki görüşleri. *Afyon Kocatepe Üniversitesi, İ.İ.B.F. Dergisi*, 8(2).
- Carlson, Richard, (2002). *The Don't Sweat Guide To Taxes*. New York.
- Carr, D. Ve Norman, E. (2007). Global civil society? *The Johannesburg World Summit On Sustainable Development*, Geoforum, Doi:10.1016/J.Geoforum.2007.07.006, 1-14
- Carrera, C. M., & Rodrigo, V. (2012). Fiscal sustainability: the impact of real exchange rate shocks on debt valuation, interest rates and gdp growth. *World Development*, 40(9), 1762-1783.
- Cihan, Erol, (Tarihsiz). Atatürk hukuk devrimi üzerine. *İstanbul Üniversitesi Hukuk Fakültesi Mecmuası*, 48(1-4), 183-194.

- Clemens, Jason. Vd. (2003). Tax and expenditure limitations the next step in fiscal discipline. *The Fraser Institute*.
- Conteh, C. & Huque, A. S. (2014). Public sector reforms in devoloping countries. *Routledge Critical Studies In Public Management*. Routledge.
- Coşkun, A.A., (2002). Aarhus sözleşmesinin idare hukuku açısından irdelenmesi. *İnsan Hakları Yıllığı Dergisi*, S. 23-24.
- Coşkun, G. (1991). Devlet bütçesi, gözden geçirilmiş. *Turhan*.
- Çelebi, Kemal, (1993). Kamu Ekonomisinde Metot Sorunu. *Deu İibf Dergisi*, C.8, S.1, 215-225.
- Çelebi, Kemal, (2000). Kamu ekonomisi analizi ve kamu ekonomisinin büyüklüğü sorunu. *Emek*.
- Çelik, Demirhan Burak, (2016). Kurucu iktidar, hükümet sistemi, vatandaşlık ve idari yapılanma tartışması çerçevesinde 1924 anayasası'nın yapım süreci. *Yetkin*.
- Çevre Koruma ve İnsan Hakları Arasındaki İlişki Hakkında Bir Çözümleme İçin Bk. Kromarek, Pascale (Ed) (1987), *Environnement Et Droits De l'homme*, Unesca.
- Çınar, S., ve Öçalık, M. (2014). Gelişmekte olan ülkelerde mali sürdürülebilirlik: panel veri analizi. *Journal Of Yasar University*, 9(33), 5597–5622.
- Çoban, A. R. (2003). Kamu Tercihi Teorisi, M. Acar ve H. Özgür (Ed.), *Çağdaş Kamu Yönetimi –I*, Nobel.
- Çolak, M. (2010), “Mali Kural ve Vergi Gelirlerine Etkisi”, *Yaklaşım Dergisi*, Sayı: 208, S.48-52.
- Çolak, M. (2010). Mali kural ve vergi gelirlerine etkisi. *Yaklaşım Dergisi*, Sayı: 208, S.48-52.
- Çolakoğlu, Elif. (2019). İklim değişikliği, sürdürülebilir kentler ve kentsel planlama etkileşimi. *Çevre ve Şehircilik Bakanlığı*. 2019.
- Çörtük, O. (2006). *Türkiye IMF İlişkileri Ve İlişkilerin Hesap Bazında İşleyişi*. Uzmanlık Yeterlik Tezi, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Muhasebe Genel Müdürlüğü, Ankara.
- Dağdemir, Ö. (2015). Çevre Sorunlarına Ekonomik Yaklaşımlar ve Optimal Politika Arayışları. *Gazi*.
- De Hoyos, R. E., ve Sarafidis, V. (2006). Testing for crosssectional dependence in panel-data models. *The Stata Journal*, 6(4), 482–496.
- De Hoyos, R.E. ve Sarafidis, V. (2006). Testing for cross-sectional dependence in panel-data models. *The Stata Journal*, 6(4), 482-496.
- De Mello, L. (2006). Fiscal responsibility legislation and fiscal adjustmnet: the case of Brazillian local governments. *World Bank Policy Research Working Paper*, Volume 3812, S. 1-24.
- Debrun, X, Hauner D. Ve Kumar, Manmohan S. (2009). Independent fiscal agencies. *Journal Of Economic Surveys*, 23(1), Ss. 44–81.
- Debrun, X. (2011). Democratic accountability, deficit bias, and independent fiscal agencies. *Imf Working Paper*, No.173.
- Debrun, X., Epstein, N. ve Symansky, S. (2008). A new fiscal rule: should Israel go swiss?. *IMF Working Paper*, No 08/87, S. 1-27.

- Debrun, Xavier Ve Kumar, Manmohan (2007). *Fiscal rules, fiscal councils and all that: commitment devices, signaling tools or smokescreens?. fiscal policy current issues and challenges*. Ed. Banca D'italia. Rome: Bank Of Italy.
- Dede, M. E. (2010). *Anayasal İktisat Perspektifinden Maliye Politikası Kuralları ve Avrupa Birliği Ülkelerinde Uygulamanın İncelenmesi*. T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı Mesleki Yeterlilik Tezi.
- Demir, M., (2009). *Türkiye’de kamu borçlarının gelişimi ve sürdürülebilirliği*. Çizgi.
- Demircan, E. (2004). Türkiye’de vergi politikalarının siyasi analizi. Türkiye’de vergi kayıp ve kaçakları, önlenmesi yolları, 19. *Maliye Sempozyumu*, S.553-572.
- Demircan, ve Dönmez.(2007). Türkiye’de mali disiplinin saplanmasında iç borçlanma politikasının yeniden yapılandırılması. *Vergi Dünyası*, Sayı:306, S.135-136.
- Devlet Planlama Teşkilatı (Dpt) (2001). *Yerel Yönetimler Özel İhtisas Komisyonu Raporu Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı*. Devlet Planlama Teşkilatı.
- Dileyici, D. (2005). *Anayasal iktisat perspektifinden para ve maliye politikaları*. Seçkin.
- Dileyici, Dilek (2003). *Artan Oranlı Vergiler – Düz Oranlı Vergiler Karşılaştırması ve Düz Oranlı Vergilerin Uygulanabilirliği*. Yayınlanmamış Doktora Tezi, Dokuz Eylül Üniversitesi, İzmir.
- Doğrusöz, B. (1985). Vergilendirme yetkisinin yasama ve yürütme organları arasında bölüşümü. *İdare Hukuku ve İlimleri Dergisi*, 6(1-3), S. 65-76.
- Dold, M. (2022). Methodological individualism in behavioral economics. N. Bulle & F. Di Iorio (Ed.), *Palgrave Handbook Of Methodological Individualism*.
- Dpt. (1991) Türkiye’de planlama ve serbest piyasa ekonomisi. Dpt.
- Drazen, A. (2002). Fiscal rules from a political economy perspective. *Conference On Rules-Based Fiscal Policy In Emerging Market Economies*. Imf-World Bank.
- Driscoll, J.C. & Kraay, A.C. (1998). Consistent covariance matrix estimation with spatially dependent panel data. *Review of Economics and Statistics*, 80, 549-560.
- Dulupçu, M. A., (2001), Sürdürülebilir kalkınma politikasına yönelik gelişmeler. *Dış Ticaret Dergisi*, 6:20, Ss. 46-70.
- Dulupçu, Murat Ali (2000). Sürdürülebilir kalkınma politikasına yönelik gelişmeler. *Dış Ticaret Dergisi*, Sayı: 20: 46-70.
- Dura, Y. C. (2006). Kamu tercihi teorisinde kamusal etkinlik problemi. *Türk İdare Dergisi*, 451: 107-117
- Durry, K. Ve A.M., Pina, (Tarihsiz). Fiscal policy in emu: stimulating the operation of the stability pact. *Journal Of Policy Making*, 25.
- Duru, B. (Tarihsiz). Dünya bankası, gef ve küresel çevre sorunları. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 58-2, S. 79-95.
- Edizdoğan, N. & Çetinkaya Ö. (2019). *Kamu bütçesi*. Ekin.
- Edizdoğan, N., Çetinkaya, Ö. ve Gümüş, E. (2010). *Kamu maliyesi: maliye teorisi ve kamu ekonomisi, kamu harcamaları, kamu gelirleri, parafiskal gelirler, bütçe, devlet borçları, maliye politikası, mahallî idareler maliyesi*. (11. Baskı). Ekin.
- Eğilmez, M (2018). *Değişim Sürecinde Türkiye (Osmanlıdan Cumhuriyet’e Sosyoekonomik Bir Değerlendirme)*, Remzi.

- Eğilmez, Mahfi ve Ercan Kumcu (2004). *Ekonomi politikası, teori ve türkiye uygulaması*. Remzi.
- Eker, A. ve A., Altay Ve Sakal M., (2007). *Maliye politikası (teori, ilkeler ve yöntemler)*.
- Emmerson, C., Frayne, C. ve Love, S., (Tarihsiz). *The government's fiscal rules, ifs briefing note*, 16.
- Emrealp, Sadun (2005). *Yerel Gündem 21 Programı El Kitabı*, Iula-Emme.
- Encyclopedia Of Business Ethics And Society, Unep, 2008. *Sage Publications*.
- Enders, Z., Müller, G. J. & Scholl A. (2011). How do fiscal and technology shocks affect real exchange rates?: new evidence for the united states. *Journal Of International Economics*. 83(1), 53-69.
- Eren, E., Uysal, E., (2017). İktisatta yeni heterodoks gelişmeler. *Kırklareli Üniversitesi İktisadi İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 6(2), 134-151.
- Erkan, Birol, (2016). Ana akım (ortodoks-neo-klasik) iktisat öğretisi eleştirisi: heterodoks yaklaşım ihtiyacı. *Akademik Araştırmalar ve Çalışmalar Dergisi*, 8(14), 25-40.
- Erkan, H.(1989). Entegre bölgesel gelişme yaklaşımı: sosyo-ekonomik kalkınmanın altyapı teorisiyle açıklanışı. *Bildiriler (2. Ulusal Bölge Planlaması Kongresi)*.
- Eroğlu, N. ve Eroğlu, İ. (2009). İmf –Türkiye ilişkileri ve 20. stand-by müzakereleri üzerine bir değerlendirme. *Kmu İİBF Dergisi*. Yıl:11 Sayı:17, Aralık: 124-146.
- Eroğlu, N., Altaş, D., Ün, T., & Ulu, M. İ. (2017). OECD ülkelerinde sosyal yardım harcamalarının gelir dağılımına etkisi: panel veri analizi. *Uluslararası Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 3(3), 335–354.
- Ertan, (2008). Kentli hakları ve kente karşı suç bağlamında kentli etiği. *Muğla Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 20, 1-22.
- Ertuna, Ö. (2004). 1923'ten Bugüne Türkiye ekonomisi ve 2023'e doğru hedefler. *Mufad Muhasebe ve Finansman Dergisi*, 21.
- Ertüzün, T. (1984). *İktisat politikası modelleri*. İstanbul Üniversitesi Yayın No: 3237, İktisat Fakültesi Yayın No: 503.
- Eşiyok, B. A. (2009). Sanayi planlarından 1947 Türkiye iktisadi kalkınma planı'na: bir dönüşümün kısa bir öyküsü. *Memleket, Siyaset, Yönetim*, 4(11), 86-131.
- European Commission. (2006). *European Economy, Public Finances In Emu*. Brussels.
- European Commission (2007). *European Economy, Public Finances In Emu*. Brussels.
- European Commission (2010), *Public finances in emu, European Union*, Brussels.
- European Commission (2016). *Specifications on the implementation of the stability and growth pact and guidelines on the format and content of stability and convergence programmes*.
- European Commission. (2017). Vade mecum on the stabilityand growth pact, ec economic and financial affairs. *Institutional Paper 052*, 1-224
- Falay, N. (1997). *Program bütçe ve sıfır esaslı bütçe sistemleri*. İstanbul Üniversitesi Edebiyat Fakültesi Basımevi.
- Fatas, A. ve Mihov, I. (2006). The macroeconomic effects of fiscal rules in the us states. *Journal Of Public Economics*, 90, Ss. 101-117.
- Fidan, H. (2013). İktisadi açıdan bilgi kavramı ve bilgi kavramına yaklaşımlar üzerine bir inceleme. *Süleyman Demirel Üniversitesi Vizyoner Dergisi*, 4(9), 94-104.

- Forbes, Steve (2005). *Flat tax revulotion*. Regnery, Eagle.
- Franco, D. vd. (2002). Fiscal policy in europe: the role of fiscal rules. *95th Annual Conference On Taxation*. P. 1-17. Erişim: 1 Mart 2017.
- Frees, E.W. (1995). Assessing cross-sectional correlation in panel data. *Journal Of Econometrics*, 69, 393-414.
- Freund Caroline L. And Diana Weinhold, (2004). The effect of the internet on international trade. *Journal Of International Economics*, 62(1), 171-189.
- Friedman, M. (1937). The use of ranks to avoid the assumption of normality implicit in the analysis of variance. *Journal Of The American Statistical Association*, 32, 675-701.
- Froyen, R.T. (2005). *Macroeconomics: theories and policies*. Pearson Prentice Hall.
- Galbraith, J.K. (2004). *İktisat tarihi*. (Çev. Müfit Günay). Dost.
- Garofoli, G. (2002). Local development in europe: theoretical models and international comparisons. *European Urban And Regional Studies*, 9, 225-239.
- Gazibey, Y. , Keser, A., & Gökmen, Y. (2014). Türkiye’de illerin sürdürülebilirlik boyutları açısından değerdendirilmesi. *Ankara Üniversitesi SBF Dergisi*, 69(3), 511-541.
- Gençoğlu, Aylin Y. (2013). Ticari Kapitalizmden Sanayi Kapitalizmine: Merkantilizm, Liberalizm ve Marksizm. *Toplum Bilimleri Dergisi*, 7(14), 79-94.
- Gonzales, O. C. (2007). Ownership and conditionally in imf-supported programs: backto per jacobsson’s time. *The Review Of International Organisation*, 2(4), 329-343.
- Gorodnichenko, Y. , J. Martinez-Vazque ve K. S. Peter (2008). *Myth and reality of flat tax reform: micro estimates of tax evasion response and welfare effects in russia*. Nber Wp #13719.
- Göcen, S. (2020). Sosyalist iktisadi hesaplama tartışması: metodolojik bir inceleme. *Liberal Düşünce Dergisi*, 25(99), 27-48.
- Gökbunar, Ali Rıza ve Ramazan Gökbunar (2007). Mükellef davranışları, vergi etiğı ve vergi uyumu. *Vergi Dünyası*, Sayı 311, Temmuz.
- Gökbunar, R. (1995). Maliye politikalarına anayasal iktisat yaklaşımı. *Yönetim ve Ekonomi Dergisi*, 1(1), 119-138.
- Göker, Z.(2005). Kamu borç stokunun azaltılmasında maliye politikalarının rolü. *Akdeniz İ. İ .B .F Dergisi*, (10), 2005, S.174
- Göz, Ali Cem (2008). Kentsel dönüşümün esasları ve iskoçya whitfield örneğı. *Yerel Siyaset*, Yıl 3, Sayı 31, Temmuz, S. 8-12.
- Göze, A. (2005). *Siyasal düşünceler ve yönetimler*. Beta.
- Gözler, (2013). *Yorum ilkeleri, kamu hukukçuları platformu: anayasa hukukunda yorum ve norm somutlaşması*. Türkiye Barolar Birliğı Yayınları, No: 236, ss.15-119.
- Gözübüyük, A. Şeref - Sezgin, Zekai, (1957). *1924 anayasası hakkındaki meclis görüşmeleri*. Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi İdari İlimler Enstitüsü.
- Gray, J. (2000). *Liberalizmin iki yüzü*, (Çev.: K. Değirmenci), Dost.
- Greene, William H., (2003). *Econometric analysis*, 5. Baskı, Prentice Hall International.
- Gujarati, D.N. (2004). *Basic econometrics*. 4th Edition. Ny: Mcgraw-Hill Companies.
- Gujarati, Damodar N. (2003). *Basic econometrics*. Fourth Edition, Mcgraw Hill.

- Gülcan, Y. & Bilman, M. E. (2005). The effects of budget deficit reduction on exchange rate: evidence from Turkey. *Dokuz Eylül University Dp Series*, 05/07.
- Güler, B. S. (2003). *Kompradorun hukuk hamlesi: anayasal iktisat*. Karahan.
- Gülöksüz, Yiğit. (1996). *Habitatlı Kent Zirvesi*. s. 52-57.
- Güenalp, Burak and Timur Han Gür, (2002). Government expenditures and economic growth in developing countries:evidence from a panel data analysis. *Metu Studies İn Development*.
- Günaydın, İ. Ve Eser, L. Y. (2009). Maliye politikasındaki yeni trend: mali kurallar. *Maliye Dergisi*, 156, 51-65
- Gündem 21, 39. Bölüm, *International Legal Instruments And Mechanisms*. Doc A/Conf 151/4 (Part Iv), S. 54, (27 Nisan 1992).
- Güne, (2002). Keynesyenizm: ele tirel bir yaklaşım. *Liberal Düşünce*, 163- 174, (2002).
- Güngör, K. (2011). *Küresel kriz, mali kural ve Türkiye*. Nobel Akademik.
- Güngör, K. (2014). İktisadın tarihine kısa bir bakış ve merkantilizmden günümüze iktisadi düşünceler. *Afyon Kocatepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 14, 1-41.
- Haan, J, Vd. (2013). How to enforce fiscal discipline in emu: a proposal. *Swissociety Of Economics And Statistics*, 149(2), 205–217.
- Halleberg, M., Strauch, R. ve Von Hagen, J. (2004). The design of fiscal rules and forms of governance in european union countries. *European Central Bank Working Paper*, No 419, S. 1-36.
- Hallerberg, M., Strauch, R. & Hagen, J. (2007). The design of fiscal rules and forms of governance in european union countries. *European Journal of Political Economy*, No.23, P.338–359.
- Hanif, M.N. And Arby, M.F. (2003). Monetary and fiscal policy coordination. *Munich Personal Repec Archive*, 2003 Paper No:10307.
- Harris, Mark N. (2008). *Laszlo matyas ve patrick sevestre: dynamic models for short panels, the econometrics of panel data: fundamentals and recent developments in theory and practice*, 3. Baskı, Ed.: Laszlo Matyas ve Patrick Sevestre, Springer, 2008
- Hazine Müsteşarlığı (2016). *Kamu borç yönetimi raporu*. Ankara.
- Hazine Müsteşarlığı (2017). *Kamu borç yönetimi raporu*. Ankara.
- Hazine Müsteşarlığı.(2005,2006,2007) *Kamu borç yönetimi raporu*. S.85,S.13 –S.16, S.27
- Heath, Allister (2006). Flat tax: towards a british model. *The Stocholm Network and the Taxpayers' Alliance*.
- Heller, Peter, (2005). Understanding fiscal space. *Imf Policy Discussion Papers*, No. Pdp/05/4.
- Hemming, Richard: (2008). Fiscal discipline, stabilization and institutional reform. fiscal policy: fiscal elements of growth and development, proceedings of a G-20 workshop, central bank of the republic of Turkey, ss. 251-268.
- Henri, Jean-François, Journeault, Marc. (2008). *Eco-control: the influence of management control systems on environmental and economic performance*. École De Comptabilité, Université Laval.
- Hepaksaz, E. (2007). Kamu tercihi ve anayasal iktisat teorisi perspektifinden anayasal mali reform. *Finans Politik & Ekonomik Yorumlar*, 44(514), 89-109

- Hickman, Robin ve David Banister. (2014). *Transport, Climate Change and the City*. Routledge.
- Hm-Treasury (Uk), (2006). *Trend growth: New evidence and prospects*, London.
- Hobbes, T. (2016). *Leviathan – bir din ve dünya devletinin içeriği, biçimi ve kudreti*. (Çev. S. Lin). Yapı Kredi. (Özgün Çalışma, 1651).
- Hobbes, T. (2017). *Leviathan veya bir din ve dünya devletinin içeriği, biçimi ve kudreti* (Çev. Semih Lim), Yapı Kredi.
- Hogan, J. J. (1985). *On yıl sonra: Amerikan kongre bütçesi ve borç tavanı kontrol yasası 1974*, Kamu İdaresi 63:2, 1985: 133-149.
- Hoofman D. ve Hogan T.(2005). *The taxpayer's bill of rights: Evidince from colorado and implications for arizona*. Asu W.P.Carey School Of Business.
- Hunt, E.K. (2002). *İktisadi düşünce tarihi*. Dost.
- Huzaila-Majida, M. & Singaravelloob, K. (2017). Budgetary mismanagement: a qualitative study of the malaysian public sector. *Malaysian Journal Of Economic Studies*, 54(2), 255-267.
- Iclei (Local Governments For Sustainability), *Rio+20 Global Town Hall*, 2012.
- Imbeau, M. Louis, Kina Chenard, (2002). The political economy of public deficits: A review essay. european public choice society (EPCS) *Conference, Belgirate*, 4-7.
- IMF (2009). *Fiscal rules-anchoring expectations for sustainable public finances*, Prepared By The Fiscal Affairs Department.
- IMF (2001). *Financial Organization and Operations of the IMF*, Treasurer's Department International Monetary Fund, Sixth Edition.
- Innovation-Cities. (2023). *Innovation Cities Index 2022-2023: Global 500 World's Most Innovative Cities*. <https://Innovation-Cities.Com/Worlds-Most-Innovative-Cities-2022-2023-Cityrankings/26453/>
- International Monetary Fund: (2010). *Navigating The Fiscal Challenges Ahead. Fiscal Monitor*.
- Ireland, Peter N. (2002). Implementing the friedman rule. *Nber Working Paper*, No.8821.
- Istanbul Kültür Vakfı. (1998). *Avrupa Birliği ve Türkiye'nin çevre politikalarının karşılaştırmalı incelemesi*. İkv.
- Işık, A., Sakal, M., Meriç, M. (2010). Anayasal iktisat teorisi ve mali kurallar: türkiye'de uygulanabilirliği. *Süleyman Demirel Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 15(2), 1-25.
- İba, Şeref. (2020). *Parlamento tarihimizde II. meclis. Yüzüncü yılında TBMM-oluşumu, çalışmaları ve işlevleri*, (Ed.: Yusuf Tekin), I. Cilt, *TBMM Basımevi*, 1. Baskı.
- İbrahim Kaboğlu, (2010). *Anayasa kurultayı. anlamı ve amacı*. Anayasa Kurultayı, Prof. Dr. Yılmaz Aliefendioğlu'na Armağan, Ankara Barosu İnsan Hakları Merkezi. Ankara Barosu. S.15.
- İmamoğlu, İ. K. (2022). Yönetişim, girişimcilik ve ekonomik büyüme: bir panel nedensellik analizi. *Ekonomi Maliye İşletme Dergisi*, 5(2), 304-317.
- Jackson, Tim. (2009). *Prosperity without growth: economics for a finite planet*. Earthscan.
- Jarque, C.M. & Bera, A.K. (1987). A test for normality of observations and regression residuals. *International Statistical Review*, 55, 163-172.

- Kalkan, S. (2007). Kurallı maliye politikası. *Tepav Bülteni*, 1, 3-5
- Kansu, G. (2004). *Planlı yıllar anılarla DPT'nin öyküsü*. İş Bankası Kültür.
- Kaplan, R. (2012). En az geçim indirimine ilişkin bazı yabancı ülke uygulamaları ve Türkiye açısından değerlendirmeler. *Maliye Dergisi*, 163, 367-388.
- Kara, H., & Karakılçık, Y. (2016). 5018 sayılı kanun kapsamında yerel yönetimlerin denetimi: getirdiği yenilikler, uygulamalar ve karşılaşılan eksiklikler. *Ordu Üniversitesi Sosyal Bilimler Araştırmaları Dergisi*, 6 (3), 727-738.
- Karabetça, A. R. (2021). Ormanlar gibi sürdürülebilir ve dirençli şehirler tasarlanabilir mi?. *Türkiye Çevrimiçi Tasarım Sanatı ve İletişim Dergisi*, 11(2), 334-346.
- Karabıçak, M., & Özdemir, M. B. (2015). *Sürdürülebilir kalkınmanın kavramsal temelleri*. *SDÜ Vizyoner Dergisi*, 6(13), 44-49.
- Karaca, O. (2017). Türkiye’de para ve maliye politikalarının göreceli etkinliği: var analizi. *Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi*, 13(13), 227-240.
- Karagöl, Erdal (2002). External Debt And Economic Growth Relationship Using The Simultaneous Equations. *Metu VI. International Economics Research Conference*, 11-14.
- Karakurt Tosun, Elif. (2013). Sürdürülebilir kentsel gelişim sürecinde kompakt kent modelinin analizi. *Yönetim ve Ekonomi Dergisi*, 20/1, 31-46.
- Karal, Enver Ziya, (2018). *Osmanlı tarihi: birinci meşrutiyet ve istibdat devirleri (1876 - 1907)*, C. 8, Türk Tarih Kurumu.
- Karal, Enver Ziya. (1988). *Osmanlı tarihi*. C., V.
- Karluk, R. (2013). Türkiye’de ekonomik anayasa ve üç önemli konu. *Anadolu Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 13(2).
- Karyağdı, Nazmi, (2006). *ABD gelir idaresi’nde vergi incelemesi*, MB Strateji Geliştirme Başkanlığı. No: 2006/371.
- Kauffmann, Barbara, (1990). The Gramm-Rudman-Hollings Act: More Revisions?. *Kiel Working Papers* 415,
- Kaya, F. (2009). *Mali kural uygulamaları ve Türkiye incelemesi*. DPT – Uzmanlık Tezleri Y. N. 2807
- Kaya, Hayriye Eylül ve Arzu Taylan Susan. (2020). Sürdürülebilir bir kentleşme yaklaşımı olarak, ekolojik planlama ve eko-kentler. *İdealkent*, 11/30 (2020): 909-937.
- Kaynak, M. (2005). *Kalkınma iktisadı*. Gazi.
- Kazgan, G. (2006). *İktisâdi düşünce ve politik iktisadın evrimi*. Remzi.
- Keifman, S. (2008). On the political economy of monetary policy. *The Ideas Working Paper Series*. (1): 1-18.
- Keleş, R. (1976). Kentbilim ilkeleri. *Sevinç*.
- Kennedy Peter, (2008). *A guide to econometrics* (sixth ed.), Blackwell Publication.
- Kennedy, Peter. (2003). *A guide to econometrics*, Mıt Press.
- Kennedy, S. ve Robbins, J. (2001). The Role Of Fiscal Rules İn Determining Fiscal Performance. *Department Of Finance Working Paper*, 16,
- Khan, M.A. (2005). On Hayek’s Road To Serfdom: 60 Years Later. *European Journal Of Political Economy*, Vol.21, S.1026-1041.

- Kiewietr, D., - K., Szakaly, (1996). Constitutional Limitations On Borrowing: An Analysis Of Bonded Indebtedness. *The Journal Of Law, Economics & Organizations*, V. 12, N. 11, (1996).
- Kılıç, Selim (2012). Sürdürülebilir kalkınma anlayışının ekonomik boyutuna ekolojik bir yaklaşım. *İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, No:47
- Kıvılcım, İ. (2014). *AB’de 7’nci Çevre Eylem Programı Başladı*. İktisadi Kalkınma Vakfı İKV Değerlendirme Notu.
- Kiyotaki, Nobuhiro ve Wright, Randall (1990). Search for a theory of money. *Nber Working Paper*, No.3482.
- Kızılboğa-Özaslan, R. ve Alıcı, O. V. (2014). Kalkınma planlarında yerel yönetimler ve yapılan reformlar çerçevesinde mukayesesi. *Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 11 (26), S. 315-342.
- Kızılkaya, Ertuğrul (2007). *Weber, veblen ve kapitalizmin ruhu. kurumsal iktisat*, (Ed.) Eyüp Özveren, İmge.
- Kili, Suna - Şeref Gözübüyük. (2000). *Türk Anayasa Metinleri (Sened-i İttifaktan Günümüze)*. Türkiye İş Bankası Kültür.
- Kim, S. & Roubini, N. (2008). Twin Deficit Or Twin Divergence? Fiscal Policy, Current Account, And Real Exchange Rate In The Us. *Journal Of International Economics*, 74(2), 362-383.
- Kirmanoglu, H. (2009). *Kamu ekonomisi analizi*, Beta.
- Kişioğlu, Ö. F. (2018). *Vergi Harcamalarının Vergi Gelirleri Açısından Etkinliği: 2006-2016 Yıllarının Değerlendirilmesi*, (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), Atatürk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, Erzurum.
- Koçak, Cemil. (2003). Yeni osmanlılar ve birinci meşrutiyet. Modern Türkiye’de siyasi düşünce - cumhuriyet’e devreden düşünce mirası: tanzimat ve meşrutiyet’in birikimi, C. 1, (Ed. Tanıl Bora-Murat Gültekingil), *İletişim*. ss. 72-82.
- Koçberber, S. (2015). Kamu zararı kavramı üzerine yargı kurumları arasındaki hüküm uyumsuzluklarında uyumsuzluk mahkemesinin rolü ve önemi, *Sayıştay Dergisi*, 97, 55-75.
- Kolcuoğlu, K. (2006). *Adalet erişim uluslararası sempozyum notları*, İstanbul Barosu Yayınları, S. 9-12.
- Kopits, G. (2001a). Fiscal Rules: Useful Policy Framework Or Unnecessary Ornament?. *IMF Working Paper*, No 01/145, S. 3-23.
- Kök, R. (2000). *İktisadi Düşünce Kavramlarının Analitik Evrimi*. Anadolu.
- Kömürcüler, E. (2011). 5018 sayılı kamu mali yönetimi ve kontrol kanunu’nda küreselleşmenin izleri, *H.Ü. İİBF Dergisi*, 29 (1), 127-151.
- Krogstrup, S. & S. Wälti (2008). Do fiscal rules cause budgetary outcomes?. *Public Choice*, Springer, Vol. 136(1), July, 123-138.
- Kuşat, N. Ve Dolmacı, N. (2011). Kamu tercihi teorisi çerçevesinde seçim ekonomisi kavramının değerlendirilmesi. *Cumhuriyet Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Dergisi*, (12) 1, 129-146.
- Lau, S.S.Y., (2011). Physical environment of tall residential buildings: The case of hong kong. in high-rise living in asian cities; Yuen, B., Yeh, A.G.O., Eds. *Springer*. Ss. 25–48.

- Mabugu, R. Ve Marinkov, M. (2012). Fiscal rules for south africa. I submission for the 2012/2013 division of revenue-technical report, *Financial And Fiscal Commission*, S. 20-31.
- Manasse, Paolo. (2006). Procyclical fiscal policy: shocks, rules, and institutions-a wiew from mars. *Fiscal Affairs Department Working Paper Series*, No. 06/27.
- Mankiw, N.G. (2006). The macroeconomist as scientist and engineer. *Journal Of Economic Perspectives*, 20(4): 29–46.
- Mastercard Worldwide & Boğaziçi Üniversitesi (2011). *Türkiye'nin Şehirleri Sürdürülebilirlik Araştırması*.
- Mcwilliams, A. Douglas (1994). Environmental justice and industrial redevelopment: economics and equality in urban revitalization. *Ecology Law Quarterly*, Vol. 21, N. 3, Pp. 705-782.
- Mengi, A., Algan, N., (2003). *Küreselleşme ve yerelleşme çağında bölgesel sürdürülebilir gelişme. Siyasal*.
- Metintaş, M. Y., Kayıran, M. (2016). 1929 Dünya ekonomik krizinin türk tarımına etkileri ve 1931 birinci Türkiye ziraat kongresi. *Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Sayı:23, S. 23-33.
- Michel, Philippe, Leopold Von Thadden, Jean Pierre Vidal, (2006). Debt stabilizing fiscal rules. *European Central Bank Working Paper Series*, No. 576.
- Mishkin, Frederic S. (2007). Will monetary policy become more of a sciences?.. *Nber Working Paper*, No. 13566.
- Mitchell, Daniel.J. (2008). Global Flat Tax Revolution: Lessons For Policy Markers. *Cf & P Foundation Properitas*, Vol. VIII. Issues.
- Moldan,Bedrich, Hak, Tomas, Kovanda, Jan, Havranek, Miroslav, Kuskova, Petra (2005). Composite indicators of environmental sustainability, *OECD World Forum On Key Indicators*.
- Moriis, R. Vd. (2006). The reform andıplementation of the stability and growth pact, *European Central Park*, Occasionalpaper Series No. 47.
- Koçak, M. (1998). Cumhuriyetin temel niteliklerinin belirlenmesinde anayasanın başlangıcında yer alan ilkelerin hukuksal değeri. *Askeri Yüksek İdare Mahkemesi 25. Yıl Armağanı*, s. 203.
- Mutluer, K. (2011). 5018 sayılı kamu mali yönetimi ve kontrol kanununun genel değerlendirmesi ve ab normları ve diğer mevzuatla ilişkisi, *Kamu Mali Yönetimi ve Denetimi Sempozyumu*, İzmir.
- Najam, A. (2003). The case against a new environmental organization, *Global Governance* Vol. 9, 367-384.
- Ngai, V. (2012). *Stability and growth pact and fiscal discipline in the eurozone*, ss.1-91.
- North, D. C. (2002). Kurumlar ve kurumsal değişim. (Çev: Bernur Açıkgöz), (Ed. Coşkun Can Aktan), *Anayasal iktisat*, Siyasal. s. 615-620.
- Oates, W. E. (1994). Federalism And Government Finance. (Ed. John M. Quigley Ve Eugene Smolensky), *Modern Public Finance*, *Harvard University Press*, S. 126161.
- Odabaş, H. (2002). *James M. Buchanan'ın hayatı, metodolojisi ve eserleri. Anayasal İktisat*. (Ss. 370-379). (Ed. Coşkun Can Aktan). Siyasal.
- OECD (2001). *Environmental Strategy For The First Decade Of The 21st. Century*, s.6.

- OECD (2008), *Economic Survey: Turkey*, Volume 2008/14 July
- OECD (2011). *OECD Work On Sustainable Development*.
- OECD (2013). *Fiscal Federalism 2014: Making Decentralisation Work*, Oecd Publishing.
- OECD (2016). *Fiscal Federalism 2016: Making Decentralisation Work*, Oecd Publishing.
- OECD (2017). *Oecd Science, Technology And Industry Scoreboard 2017-The Digital Transformation*. OECD.
- OECD, (2007). *Fiscal Consolidation: Lessons From Past Experience*, *OECD Economic Outlook*, No 63.
- Orhunbilge, N. (2000). *Uygulamalı regresyon ve korelasyon analizi*. Avcıol.
- Ose, S. (2006). Do Fiscal Rules Dampen The Political Business Cycle. *Public Choice*, 128, s. 407-431.
- Oyan, O. (1997). Değişen dünyada değişmeyen devlet mi?. *Ekonomide Durum*, 3-4: 10-25.
- Öçal, T. ve Çolak Ö. F. (1999). *Para teori ve politika*. Nobel.
- Ökmen, M., Baştan, S., Yılmaz, A. (2004). Kamu yönetiminde yeni yaklaşımlar ve bir yönetim faktörü olarak yerel yönetimler. *Kuramdan Uygulamaya Kamu Yönetimi* (Edit. A. Yılmaz, M Ökmen), Gazi.
- Öncel, M. (1969). Ekonomik istikrarın temininde para ve maliye politikalarının rolü. *Ankara Üniversitesi Hukuk Fakültesi Dergisi*, 26(3), 289-299
- Öncel, M., Kumrulu, A., Çağan, N. (2012). *Vergi Hukuku*. Turhan.
- Önder, İ. (1997). Anayasal iktisat. *Ekonomide Durum*, 3-4, 107-123.
- Öner, E. (2005). *ABD Federal Vergi İdaresi: Irs, Mb.Apk Kurulu Yay.*, No:2005/366.
- Öz, E. (2004). *Vergilendirmede kanunilik ve Türk vergi sistemi*. Gazi.
- Öz, Ersan ve Tekin Akdemir. (2002). ABD vergi sistemi. *Vergi Sorunları Dergisi*, S:168.
- Özdek, Y., (1993). İnsan hakkı olarak çevre hakkı. *Türkiye ve Ortadoğu Amme İdare Enstitüsü Dergisi*, 73: 36-40.
- Özdemir, D., Topçuoğlu, Ö. ve Kışioğlu, Ö. F. (2019). Vergi harcamalarının vergi gelirleri açısından etkinliği: 2006-2018 döneminin değerlendirilmesi. *Maliye Dergisi*, 176, 380-405.
- Özden P.P., (2016). *Kentsel yenileme: Yasal-yönetimsel boyut, planlama ve uygulama*, 2. Baskı, İmge.
- Özden, Pelin Pınar (2006). Türkiye’de kentsel dönüşümün uygulanabilirliği üzerine düşünceler. *İstanbul Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, No. 36, 215-233.
- Özer, K., D. (2009). *Uluslararası çevre koruma sözleşmeleri*.
- Özer, M.A. (2018). Temel belgeler eşliğinde Türkiye-Avrupa Birliği ilişkileri. *Sayıştay Dergisi*, (66-67), 67-98.
- Özgen, F.B. ve Güloğlu, B. (2004). Türkiye’de iç borçların iktisadi etkilerinin var tekniği ile analizi. *Metu Studies In Development*, Vol:31, 93-114.
- Özgürlükçü-Eşitlikçi-Demokratik ve Sosyal Yeni Bir Anayasa İçin Temel İlkeler. (2009). *Disk Yayınları*, s. 69.

- Özkan, Ö. (2016). *Sürdürülebilir kalkınma ve Türkiye’de çevre politikalarının değerlendirilmesi*. Yüksek Lisans Tezi, Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü.
- Özkan, Y. (2008). *5018 sayılı kamu mali yönetimi ve kontrol kanunu kapsamında iç denetimin değerlendirilmesi ve öneriler*. Doktora Tezi. Marmara Üniversitesi.
- Özkardeş, L. (2016). Cumhuriyetin ilk yılları ve 1929 ekonomik buhranında dış ticaretin yönetimi. *Gümrük ve Ticaret Dergisi*, Sayı:6, 25-34.
- Özker, N. ve Biniş, M. (2009). Mali kurallar ve bir vergi anayasası yaklaşımı. *Hukuk ve İktisat Araştırmaları Dergisi*, 1(1), 39-61.
- Özkıvrak, Özlem ve Dilek. Dileyici. (2001). 21. yüzyıldaki eğilimler doğrultusunda Türkiye’de piyasa ekonomisi ve devlet. *Yeni Türkiye Dergisi*, S. 42, 1267-1277.
- Özmehmet, Ecehan (2008). Dünyada ve Türkiye sürdürülebilir kalkınma yaklaşımları. *Yaşar Üniversitesi E-Dergisi*, 3(12), 1853-1876.
- Öztopal, Serdar. (2005). *Performans göstergesi olarak alternatif bütçe açığı kavramları*. Hazine Müsteşarlığı Kamu Finansmanı Genel Müdürlüğü, (Uzmanlık Tezi), Ankara.
- Peach, W. Richard. (2001). The evaluation of the federal budget and fiscal rules. *American Economic Review*, 86(2), 395-400.
- Pehlivan, O. (2011). *Kamu maliyesi*. Murathan.
- Pehlivan, Osman (2009). *Kamu maliyesi*. Derya.
- Pekircioğlu, Nurettin (2016). 2030 sürdürülebilir kalkınma hedefleri: küresel verimlilik hareketine doğru. *Anahtar*, 28(335), 4-9.
- Peree, E. ve T. Valila (2005). Fiscal rules and public investment. european investment bank, *Economic and Financial Report 2005/2*, 1-25.
- Pesaran, M.H. (2007). A simple panel unit root test in the presence of cross section dependence, *Journal Of Applied Econometrics*, 22(2), 265-312
- Pıçak, M. (2010). Planlı kalkınma dönemi türkiye ihracat politikaları üzerine bir değerlendirme, *Mevzuat Dergisi*, Yıl:13, Sayı:148.
- Pınar, A. (2011). *Maliye politikası, teori ve uygulama*. Turhan.
- Pınar, Abuzer. (2006). *Maliye politikası: teori ve uygulama*. Naturel.
- Pınar, Ebuzer. (2010). *Maliye politikası*. Naturel.
- Poland Ministry Of Finance. (2008). *Convergence Programme Update 2007*. Warsaw.
- Prescott, E.C. (2006). Nobel lecture: the transformation of macroeconomic policy and research. *Journal Of Political Economy*, 114(2), 203–235.
- Railavo Jukka. (2005). Essays on macroeconomic effects of fiscal policy rules. *Bank of Finland Studies*, No. E:33.
- Raico, R. (1992). Liberalism, Marxism, and the state. *Cato Journal*, 11(3), 391-404.
- Rio+20 Konferansı, (2012). Rio+20 Birleşmiş Milletler Sürdürülebilir Kalkınma Zirvesi Sonunda Kabul Edilen: *İstediğimiz Gelecek Başlıklı Sonuç Bildirgesi*.
- Roncaglia, A. (2005). *The wealth of ideas: A history of economic thought*. Cambridge University Press.

- Rudra P. Pradhan-Mak B. Arvin-Neville R. Norman-Sara E. Bennett, (2016). Financial depth, internet penetration rates and economic growth: country-panel evidence. *Applied Economics*, Volume: 48, Issue: 4, Pp.331-343.
- Sabine, G. (1950). *A history of political theory*. Henry Colt Co Inc.
- Sağbaşı, İ. (2011). Kamu mali yönetim ve kontrol kanunu'nun mali disiplin üzerinde etkisi. *Kamu Mali Yönetimi ve Denetimi Sempozyumu*, İzmir.
- Sakal, M. (1996). Kamu ekonomisi teorisinin gelişmesinde kamu tercihi teorisinin etkisi. *Dokuz Eylül Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 11(1), 1-14.
- Sakal, M., Şahin, E. A. (2009). Anayasal iktisatın temel felsefesi ve Türkiye'de uygulanabilirlik koşulları. *Eskişehir Osmangazi Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 10(1), 75-114.
- Sakınç, S. (1988). IMF programlarının ekonomik büyüme üzerindeki etkileri ve gelişmekte olan ülkeler açısından değerlendirilmesi. *Banka ve Ekonomik Yorumlar*, Yıl: 25, Sayı: 4, Nisan: 51-58.
- Salvatore, D. (2006). Twin deficits in the G-7 countries and global structural imbalances. *Journal of Policy Modelling*, (28), 701-712
- Saraç, Bilal ve Nesrin Alptekin. (2017). Türkiye'de illerin sürdürülebilir kalkınma göstergelerine göre değerlendirilmesi. *Uluslararası Yönetim İktisat ve İşletme Dergisi*, 13/1 (2017): 19-49.
- Saraçoğlu, F. (2009). 1930-1939 döneminde vergi politikası. *Maliye Dergisi*, Sayı:157, 131-149.
- Sarı, M.(2004). *Dış Borç Yönetimi ve Türkiye Uygulamaları*. Uzmanlık Yeterlilik Tezi ,S.41.
- Savaş, Halil. (2012). Tüketim toplumu, çevre performans endeksi ve Türkiye'nin çevre performansının indekse göre değerlendirilmesi. *Tarih, Kültür ve Sanat Araştırmaları Dergisi*, 1:4, 2012, 132-148.
- Savaş, V. (2000). *İktisatın Tarihi*. Siyasal.
- Savaşan, F. (2017). *Kamu ekonomisi* (7. Baskı). Dora.
- Schick, Allen, (2003). The role of fiscal rules in budgeting. *Oecd Journal On Budgeting*, 3(3), 7-34.
- Schuknecht, L. Vd. (2011). The stability and growth pact crisis and reform. *European Central Bank Occasional Paper*, Series No. 129/September 2011.
- Serven, Luis. (2007). Fiscal rules, public investment and growth. *The World Bank, Policy Research Working Papers*, No. 4382, Washington, November 2007.
- Sevik, Ebru. (2008). Mali kurallar. *Bütçe Dünyası Dergisi*, 3(28).
- Sevtap Yokuş. (2010). *Türkiye'de yerel yönetimlerin geliştirilmesi-bölge yönetimleri. anayasa kurultayı, Prof. Dr. Yılmaz Aliefendioğlu'na Armağan*, Ankara Barosu İnsan Hakları Merkezi, Ankara Barosu Yayınları, S.159.
- Seyidoğlu, H. (2003). *Uluslararası İktisat, Teori, Politika ve Uygulama*. Güzem Can.
- Sınmaz, Serkan. (2013). Yeni gelişen planlama yaklaşımları çerçevesinde akıllı yerleşme kavramı ve temel ilkeleri. *Megaron*, 8/2 (2013): 76-86.
- Sipahi, E.B., (2010). Küresel çevre sorunlarına kolektif çözüm arayışları ve yönetişim. *Selçuk Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, Sayı:24, 331-344.

- Siverekli Demircan, E. (2003). Vergilendirmenin ekonomik büyüme ve kalkınmaya etkisi. *erciyes Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Dergisi*, 21, 97-116.
- Smoke, P. (2001). Fiscal decentralization in developing countries a review of current concepts and practice. United nations research institute for social development, democracy, Governance And Human Rights Programme Paper, (2), 1-43.
- Sultan Tahmazoğlu Üzeltürk. (2010). *Anayasa önerilerinde yasama yürütme ilişkileri-ayrışmalar ve ortak noktalar. anayasa kurultayı, Prof. Dr. Yılmaz Aliefendioğlu'na Armağan*, Ankara Barosu İnsan Hakları Merkezi, Ankara Barosu Yayınları, 81-82.
- Şen, H. & Kaya, A. (2015), Ekonomik krizlerin değişmeyen imdatçısı: maliye politikası. *Sosyoekonomi*, 23(23), 55-86.
- Şen, H., & Kaya, A. (2015). *The Relative Effectiveness Of Monetary And Fiscal Policies On Growth: What Does Long-Run Svar Model Tell Us? Mpra Paper 65903*, University Library of Munich, Germany.
- Şen, K. (2010). Mali kural, bazı uluslararası uygulamalar ve türkiye incelemesi. *Bütçe Dünyası Dergisi*, Sayı 34, S. 26-57.
- Şener, O. (2001). *Kamu Ekonomisi* (7. Baskı). Beta.
- Şenesen, Ü.(1989). Bölgelerimizin karşılaştırılmalı sınai gelişimi (1975-1986). Bildiriler, 2. *Ulusal Bölge Planlaması Kongresi*, 1989,S.109-118, İstanbul.
- Şengönül, A., Songur, M. (2010). Türkiye’de mali kural: Olsaydı yada olacaksa. *Seta Analiz*, Sayı 29, 4-22.
- Şenses, F. (2004). Neoliberal küreselleşme kalkınma için bir fırsat mı, engel mi? *Erc Working Paper İn Economic*, 04/09 August 2004.
- Şenses, Fikret. (2007). *Kalkınma İktisadı: Yükselişi ve Gerilemesi*, Çev. Sedef Öztürk, Dördüncü Baskı, İletişim.
- Şevik, E. (2008). Mali kurallar. *Bütçe Dünyası*, 3(28), 50-59.
- T.C. Başbakanlık Toplu Konut ve Kamu Ortaklığı İdaresi. (1996). *Habitat II Konferansı Belgeleri*. Ankara.
- T.C. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı. (2016). *Türkiye İklim Değişikliği 6. Bildirimi*. Ankara.
- T.C. Çevre ve Şehircilik Bakanlığı. (2021). *İklim Değişikliği İle Mücadele Zirvesi*. Ankara, 2021.
- T.C. Kalkınma Bakanlığı. (2012). *İstedığımız Gelecek, Birleşmiş Milletler Sürdürülebilir Kalkınma Konferansı* (Rio+20) Rio De Janerio, Brezilya, 20-22 Haziran, Konferans Çıktısı, S.4.
- Tanör, B. (1995). *Osmanlı-Türk anayasal gelişmeleri (1789-1980)*. Der.
- Tanör, B. (1996). *Osmanlı Türk anayasal gelişmeleri (1789-1980)*. Afa.
- Tapsoba, R. (2012). Do National numerical fiscal rules really shapefiscal behaviours in developing countries? a treatment effect evaluation. *Economic Modelling* 29, 1356-1369.
- Taşar, M. Okan. (2009). IMF istikrar programlarının temel esasları ve reform gereksinimi. *Selçuk Üniversitesi İktisadi ve İdari Bilimler Fakültesi Sosyal ve Ekonomik Araştırmalar Dergisi*, 12(18), 105-155.
- Taşdoğan, C., Mollavelioğlu, M. Ş. & Mıhçı, H. (2014). Türkiye’nin kentsel çevresel sürdürülebilirliğinin kategorik veri zarflama analizi ile değerlendirilmesi. *Ankara Üniversitesi Sbf Dergisi*, 69(1), 141-164.

- Tatoğlu, F.Y. (2012a). *Panel veri ekonometrisi: stata uygulamalı*. Beta. 1.Baskı.
- Tatoğlu, F.Y. (2012b). *İleri panel veri analizi (stata uygulamalı)*. 1. Baskı, Beta.
- Tatoğlu, Ferda Yerdelen. (2012). *Panel veri ekonometrisi stata uygulamalı*. Beta.
- Tepe, B. (2015). *Vergi Harcamaları ve Türk Gelir Vergisindeki Vergi Harcamalarının Bütçe Gerçekleşmeleri Açısından Değerlendirilmesi*. (Yayımlanmamış Yüksek Lisans Tezi), T.C. Dokuz Eylül Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İzmir.
- Tezel, Y. T. (Tarihsiz). *Cumhuriyet döneminin iktisadi tarihi (1923-50)*. Yurt.
- Tıraş, H. (2014). Sürdürülebilir Kalkınma ve Çevre: Teorik Bir İnceleme. *Kahramanmaraş Sütçü İmam Üniversitesi İİBF Dergisi*, 2(2), 57-73.
- Toder, E. J. (2000). Tax cuts or spending-does it make a difference?. *National Tax Journal*, 53/3, 361-371
- Tokatlıoğlu, M. Ve Selen, U. (2017). *Maliye politikası*. Ekin.
- Tokgöz, E. (2001). *Türkiye'nin iktisadi gelişme tarihi (1914-2001)*. 6.Baskı, İmaj.
- Tokucu, E. (2010). Kriz ve para politikaları: para politikalarının başarısızlığı üzerine. *Ekonomik Yaklaşım*, 21(76), 31-54.
- Topçuoğlu, M. (1998). Çevre hakkı ve yargı. *Türkiye Çevre Vakfı*. 78-86.
- Toprak, D. (2006). Sürdürülebilir kalkınma çerçevesinde çevre politikaları ve mali araçlar. *Süleyman Demirel Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 2(4), 146-169.
- Toprak, D. (2008). 5018 sayılı kamu mali yönetimi ve kontrol kanunu'nun 24 Ocak 1980 kararları ışığında değerlendirilmesi. *Süleyman Demirel Üniversitesi İİBF Dergisi*, 13(2), 313-333.
- Tortop N., İsbir, E. G. (1986). Yönetim bilimi. *Bilim*, 205-206.
- Turgut, N. (1996). Sürdürülebilir kalkınmanın sağlanmasında katılımın rolü. *Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Dergisi*, 52(1), 701-715.
- Turgut, N. (2012). *Çevre politikası ve hukuku*, İmaj Yayınları.
- Yancı, N., 2004. *Çevresel Bilgilenme Hakkı* (Yayımlanmamış Doktora Tezi), Marmara Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İstanbul.
- Tutulmaz, O. (2012). Sürdürülebilir kalkınma: sürdürülebilirlik için bir çözüm vizyonu. *Gaziantep Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 11(3), 601-626.
- Türk, İ. (2005). *Maliye politikası: amaçlar, araçlar ve çağdaş bütçe teorileri* (18. Baskı). Turhan.
- Ulusoy, A., Akdemir, T. (2009). Yerel yönetimler ve mali özerklik: Türkiye ve OECD ülkelerinin karşılaştırmalı analizi. *Balıkesir Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*, 12(21), 259-287.
- Umur, Ziya. (1987). *Türk Hukuk Tarihi Dersleri*, C.:I.
- Un Department Of Economic And Social Affairs. World Population Prospects (2019). Highlights, New York: United Nations, 2019.
- Un. (2015). Transforming Our World: The 2030 Agenda For Sustainable Development. *United Nations General Assembly*. 1-41.
- Unhabitat. (2010). State Of The World's Cities 2010/2011: Bridging The Urban Drive, London, Sterling va, Earthscan, S.33.

- Usta, E. (2011). Mali reform süreci ve 5018 sayılı kanunun genel değerlendirmesi. *Kamu Mali Yönetimi ve Denetimi Sempozyumu*, İzmir.
- Uzun, T., ve Tok, S. (2009). Kamu tercihi kuramı ve anayasal iktisat yaklaşımı üzerine bir değerlendirme. *Muğla Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi (İlke)*. 23. 223-247.
- Uzunçarşılı, İ. H. (1982). *Osmanlı Tarihi*, C.:I.
- Üçok, Coşkun-Mumcu, Ahmet-Bozkurt, Gülnihal. (1996). *Türk Hukuk Tarihi*
- Ünsal, E. (2013). *Makro iktisat*. 10. Baskı, İmaj.
- Vahap Coşkun. (2013). Kürt meselesinin anayasal boyutu. *Orion*. S. 103.
- Vatansever Deviren, N. ve Yıldız, O. (2014). Bölgesel kalkınma teorileri ve yeni bölgeselcilik yaklaşımının Türkiye’deki bölgesel kalkınma politikalarına etkileri. *Akademik Bakış Dergisi*, Sayı 44, S. 1-9.
- Vergin, N. (2012). A.G. Frank’ın az gelişmişlik modeli üzerine epistemolojik bir eleştiri denemesi. *İktisat Fakültesi Mecmuası*, 35(1-4), 126-145.
- Villela, L., Lemgruber, A. ve Jorratt, M. (2010). Tax expenditure budgets concepts and challenges for implementation. *Inter-American Development Bank*, Washington.
- Von Hagen, J. (2005). Fiscal rules and fiscal performance in the eu and Japan. *Imes Discussion Papers*, No. 2005-E-5.
- Vural İ.Y. (2007). Mali disiplinin ve ekonomik istikrarın sağlanmasında yeni bir araç: maliye politikası kuralları. İçinde. *Kurumsal maliye politikası* (Ed. C.C. Aktan Ve D. Dileyici ve İ. Y. Vural), Seçkin.
- Wced. (1987). *Report of the world commission on environment and development: our common future*. Oxford University Press.
- West, D. M. (1988). Gramm-rudman-hollings and the politics of deficit reduction. *The Annals of the American Academy of Political And Social Science*, 499, 90–100.
- White, H. (1980). A Heteroskedasticity-Consistent Covariance Matrix Estimator And A Direct Test For Heteroskedasticity. *Econometrica*, 48(4), 817-838.
- Wolf, C. Jr. (1998). *Piyasa veya devlet*. (Çevirenler: S.Akgüngör ve A.R. Karacan), Ege Üniversitesi.
- Woodford, M. (2001). Fiscal requirements for price stability. *Journal of Money, Credit and Banking*, 33(3), 669-728.
- Wooldridge Jeffrey M. (2010). *Econometric analysis of cross section and panel data*. Mıt Press.
- Wyplosz, Charles (2013). *Fiscal Rules: Theoretical Issues And Historical Experiences*. Alesina, Alberto; Giavazzi, Francesco (Ed.), Fiscal Policy After The Financial Crisis, National Bureau Of Economic Research, University Of Chicago Press, 495-525.
- Yale University. (2016). *Enviromental Performance Index 2016 Report*, [Http://Epi.Yale.Edu/](http://Epi.Yale.Edu/)
- Yamak, R., ve Köseoğlu, M. (2006). *Uygulamalı İstatistik ve Ekonometri* (3. Baskı), Celepler.
- Yancı Özalp, N. (Tarihsiz). Çevresel haklara insan hakları avrupa mahkemesi yaklaşımı. *Anayasa Hukuku Dergisi*, 2(3), 53–93.
- Yar, F. (2014). Seçilmiş bazı ülkelerde mali kural uygulamalarının değerlendirilmesi. *Sayıştay Dergisi*, No. 93, S. 67-85.

- Yaşar, N. (2016). *Enerji Tüketimi ve İktisadi Büyüme Arasındaki İlişki: Panel Veri Analizi*. Yayınlanmamış Doktora Tezi, Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü, İktisat Anabilim Dalı, Ankara.
- Yaşar, S. (2018). Budget flexibility, government spending, and welfare. *Journal of Public Economic Theory*. 20(6), 874-895.
- Yay, T. (1993). *F.A. Hayek'te iktisadi düşünce*. Ezgi.
- Yayla, A. (1999). *Adalet Teorilerine Bir Bakış. Sosyal ve Siyasal Teori*, (Der.:A. Yayla), 2. Baskı, Siyasal.
- Yeldan, Erinç A. (2001). *Küreselleşme sürecinde türkiye ekonomisi*. İletişim.
- Yenice, E. (2006). Kamu kesiminde performans değerlendirmesi. *Maliye Dergisi*, 150, 122-132.
- Yenigül, S. B. (2017). Kırsal kalkınma politikalarında yeni yaklaşımlar ve bu yaklaşımların türkiye'nin kırsal kalkınma politikalarına etkisi. *Planlama*. 27(1): 16–25.
- Yıldırım, U. ve Budak, S. (2010). AB tam üyelik sürecinde Türkiye'nin çevre politikasındaki değişimler. *Mustafa Kemal Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü Dergisi*. 7:13,173-191.
- Yıldırım, U., Öner, Ş., (2003). Sürdürülebilir kalkınma yaklaşımının türkiye'ye yansımaları: gap'ta sürdürülebilir kalkınma ve yerel gündem 21. *Çağdaş Yerel Yönetimler Dergisi*, 12 (4)
- Yılmaz, Ahmet. (2007). *Türkiye'de Vergi Sistemi ve Uygulanan Vergi Politikaları*. (Yayınlanmamış Uzmanlık Tezi), DPT Yıllık Programlar ve Konjonktür Değerlendirme Genel Müdürlüğü, Ankara, 2007.
- Yılmaz, B. E. (2008). *Türkiye'nin değişmeyen kaderi borç çıkmazı*. Derin.
- Yılmaz, B. E. (2015). *Maliye: kamu harcamaları, kamu gelirleri, kamu borçları, maliye politikası*. Der.
- Yılmaz, Feridun (2007). *Avrupa'da kurumsal iktisat: g.m.hodgson örneği*. Kurumsal iktisat. ed. Eyüp Özveren. İmge.
- Yılmaz, H., H., Emil, F., M., Kerimoğlu, B. (2012). Yerel yönetimler maliyesi. *Mali Hizmetler Derneği*. Yayın No: 10.
- Yiğit, A.G. ve Maden, S.I. (2019). Bölgesel kalkınma politikalarındaki dönüşüm: yeni bölgecilik yaklaşımı ve Türkiye yansımaları. *Anemon Muş Alparslan Üniversitesi Sosyal Bilimler Dergisi*, 7(3) S. 113–120
- Yiğit, D. (2006). *Avrupa birliği genişleme sürecinde Avrupa-Türkiye ilişkileri*. Yüksek Lisans Tezi, Dicle Üniversitesi, Sosyal Bilimler Enstitüsü, Diyarbakır.
- Yolal, M. (2018). Nobel ödülü sahibi james m. buchanan'ın konseptinden kurallar, *Electronic Journal Of Social Sciences*, 17(65), 160- 179.
- Yumuşak İ. G. ve A. Özgür (2007). Yeni ekonominin iktisadi etkileri ve iktisat politikası üzerine yansımaları. *Bilgi Ekonomisi ve Yönetimi Dergisi*, 2(2), Güz.
- Yüksel, C. (2016). *Yapısalcı iktisat ve mali uyum*. Turhan.
- Zengin, O. (2009). *Günümüz kamu yönetiminde ön plana çıkan yaklaşımlar. Kamu yönetimi: yapı işleyiş reform*. (Ed. B. Övgün). Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi Kamu Yönetimi Araştırma ve Uygulama Merkezi Yayın No: 5.
- Zeytinoğlu, E. (1970). *Türkiye ekonomisi dersleri*. Kutulmuş.

ÖZGEÇMİŞ

Kişisel Bilgiler	
Adı Soyadı	Özel KÜÇÜK
Doğum Yeri ve Tarihi	
Eğitim Durumu	
Lisans Öğrenimi	
Y. Lisans Öğrenimi	
Bildiği Yabancı Diller	
Bilimsel Faaliyetleri	
İş Deneyimi	
Stajlar	
Projeler	
Çalıştığı Kurumlar	
İletişim	
E-Posta Adresi	
Tarih	02.02.2026