

**TÜRKİYE CUMHURİYETİ
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE (KAMU EKONOMİSİ) ANABİLİM DALI**

**BAĞIMSIZ MALİ OTORİTENİN TÜRKİYE AÇISINDAN
UYGULANABİLİRLİĞİ**

Doktora Tezi

Mustafa Arslan

ANKARA - 2019

**TÜRKİYE CUMHURİYETİ
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE (KAMU EKONOMİSİ) ANABİLİM DALI**

**BAĞIMSIZ MALİ OTORİTENİN TÜRKİYE AÇISINDAN
UYGULANABİLİRLİĞİ**

Doktora Tezi

Mustafa Arslan

Tez Danışmanı: Prof. Dr. N. Semih Öz

ANKARA – 2019

TÜRKİYE CUMHURİYETİ
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ
MALİYE (KAMU EKONOMİSİ) ANABİLİM DALI

BAĞIMSIZ MALİ OTORİTENİN TÜRKİYE AÇISINDAN
UYGULANABİLİRLİĞİ

Doktora Tezi

Mustafa Arslan

Tez Danışmanı: Prof. Dr. N. Semih Öz

Tez Jürisi Üyeleri

Adı ve Soyadı:

Prof. Dr. N. Semih Öz
Prof. Dr. Necmiddin Bağdadioğlu
Prof. Dr. Hakan Hakkı Yılmaz
Prof. Dr. Dilek Özkök Çubukçu
Prof. Dr. Selda Aydın

İmzası:

.....
.....
.....
.....
.....

Tez Sınavı Tarihi: 17 Aralık 2019

Tez Doğruluk Beyanı Belgesidir.

**T.C.
ANKARA ÜNİVERSİTESİ
Sosyal Bilimler Enstitüsü Müdürlüğü'ne,**

Prof. Dr. N. Semih Öz danışmanlığında hazırladığım “Bağımsız Mali Otoritenin Türkiye Açısından Uygulanabilirliği (Ankara, 2019)” adlı doktora tezindeki bütün bilgilerin akademik kurallara ve etik davranış ilkelerine uygun olarak toplanıp sunulduğunu, başka kaynaklardan aldığım bilgileri metinde ve kaynakçada eksiksiz olarak gösterdiğimi, çalışma sürecinde bilimsel araştırma ve etik kurallarına uygun olarak davrandığımı ve aksinin ortaya çıkması durumunda her türlü yasal sonucu kabul edeceğimi beyan ederim.

**Tarih: 26 Aralık 2019
Mustafa Arslan**



İÇİNDEKİLER

İçindekiler	iv
Tablolar	vi
Şemalar	vi
Grafikler	vi
Kısaltmalar.....	vii
Önsöz	ix
GİRİŞ.....	1
1.BÖLÜM.....	4
TARİHSEL VE TEORİK ARKA PLAN	4
I. MALİ İDAREYE İLİŞKİN BAZI TARİHSEL GÖRÜŞLER	4
A. Mali Devletin Gelişimi, Magna Carta, Burjuva Egemenliği ve Uluslaşmanın Başlangıcı.....	8
1. Kamusalılık ve Devletin Bürokratik Aygıtı	17
2. Etkin Bir Bürokratik Yapılanma: Demokratik, Kapsayıcı ve Özgün	22
II. Özerk Ekonomi Politikalarına İlişkin İktisadi Yaklaşımlar	25
A. Klasik – Keynesyen Çekişmesi ve Ara Formlar	25
B. Kurallı Politikalar için Teorik Bir Temel Olarak Anayasal İktisat	35
III. Maliye Politikasına Örnek Olabilirlik Bağlamında Para Politikası:	46
IV. Para Politikasının Amaç Fonksiyonunda Değişimler	49
V. Merkez Bankası Bağımsızlığına Dair Görüşler	54
2. BÖLÜM.....	62
ÖZERK YAPILAR VE KURALLI MALİYE POLİTİKASI.....	62
I. Maliye Politikasının Araç-Amaç Fonksiyonu ve Ruhü	62
II. İradilik ve Otonomluk Tartışmaları	64
III. Maliye Politikalarında Dönüşüm ve Otonomluk Fikrinin Arka Planı	66
A. Uygulama Yöntemleri.....	70
1. Sayısal Mali Kural.....	71
2. Siyasal ya da Bürokratik Mali Kural	78
a. Tür ve Sınıflandırma.....	78
b. Bütçe Hakkı ve Etkili Kullanımı	84
b.a. Katılımcılık ve Çoğulcu Bütçeleme	89
b.b. Vatandaş Odaklı Bütçe	91
b.c. Vatandaş Bütçesi	91
IV. Otonom Mali Otoriteler İlişkin Beklentiler ve Belirlenen Temel Özellikler..	93
A. Siyasal Sistem ve Bütçe Sürecinde Konumlanış.....	93
B. Bütçe Sürecini Etkin Hale Getirmede Kurul ve Kuralların Olası Katkıları	96
C. Yapısal Özellikler ve Sorumluluk Alanları.....	104
V. Sayısal ve Siyasal Mali Kural Uygulama Örnekleri	124
A. Sayısal Mali Kural Örnekleri	125
1. Genel.....	125
2. Avrupa Birliği ve Maastricht Kriterleri	128
3. Amerika Birleşik Devletleri.....	130
4. Brezilya.....	133
B. Siyasal ve Bürokratik Mali Kural Örnekleri	135
1. Genel.....	135

2. Amerika Birleşik Devletleri Kongre Bütçe Ofisi	146
3. Belçika	150
4. Macaristan	153
5. İsveç	159
VI. Mali Kural Ölçütü Olarak Kamu Harcamaları.....	164
A. Kamu Harcamalarının Sınıflandırılması	169
B. Kamu Harcamalarının Kompozisyonuna Dair Tartışmalar	170
C. Kamu Harcamalarında Etkinlik ve Mali Kurumlar	174
3. BÖLÜM	181
TÜRKİYE İÇİN TARİHSEL VE KURUMSAL BİR BAKIŞ	181
I. Osmanlı'da Maliye Bürokrasisi ve Parasal Kurumların Genel Görünümü ..	181
II. Kuruluştan Krizlere Para Politikası Bağımsızlığı Algılayışı	190
III. Türkiye'de Kamu Harcamalarına Dair Güncel Sorunlar	195
A. Türkiye'de Kamu Harcamaları	195
1. Türk Bütçe Sisteminde Kamu Harcama Kalemlerinin Sınıflandırılması	196
2. 5018 Sayılı Kanun ve Mali Kural Denemeleri:	197
3. Türkiye'de Kamu Harcamalarının Seyri	205
4. Türkiye'de Mali Alan ve Bütçe Katılığı	216
5. Türkiye'nin Kamu Harcamaları Açısından OECD Ülkelerine Kıyasla Durumu	221
6. OECD Ülkelerinin Kamu Maliyesi Performansları	235
IV. OECD'de Mali Kurulların Özellikleri ve Kamu Harcamaları İle Bağıntısı	239
A. OECD Ülkelerinde Mali Kurul Yapılanmaları	239
B. Kamu Harcamaları Yapısı ile Kurul Bağlantısı	247
1. Kamu Harcamalarının Belirleyicileri Üzerine Çalışmalar	247
2. Araştırma Yöntemi, Modeli ve Evreni	257
C. Muhtemel Çıkarımlar	259
1. Harcama Türlerine Göre Testler	260
a. Ekonometrik Uygulama ve Model Seçimi	260
b. Bireysel ve Sosyal Kamu Harcamalarına Mali Kurul ve Kural Kuklalarının Etkisi	268
c. Diğer Muhtelif Harcama Tipleri İçin Testler	269
d. Değerlendirme	274
SONUÇ	283
KAYNAKÇA	288
Kitaplar	288
Tez, Makale, Tebliğ, Rapor ve Yazılar	305
İnternet Sayfaları ve İstatistik Kaynakları	317
Kanunlar	318
Bilgisayar Programları	318
EKLER	319
Ek – 1: Grafikler	319
Ek – 2: LLC Birim Kök Test Sonuçları	331
Ek – 3: Variance Inflation Factor Analizleri (Sosyal Harcamalar Örneği)	332
SOSYALKAMUGSİYİ İLE REGRESYON VE VİF ANALİZİ	332
ÖZET	333
ABSTRACT	334

TABLÖLAR

Tablo 1:	Belli Başı Mali Konsey ve Kurullar.....	137
Tablo 2:	2000 – 2015 Arası Bütçe Dengesi (GSYİH'ye Oran).....	202
Tablo 3:	Ekonomik Sınıflandırmaya Göre Bütçe Giderleri ve GSYİH'ye Oranları (1.000 TL ve %)	209
Tablo 4:	Ekonomik Sınıflandırmaya Göre Bütçe Giderlerinin Bütçe'ye Oranı (%)	212
Tablo 5:	Kamu Harcamalarının Fonksiyonel Dağılımı GSYİH'ye Oran (%) (Merkezi Bütçe).....	214
Tablo 6:	Kamu Harcamalarının Fonksiyonel Dağılımı Toplam Harcamalar İçinde Oran (%)	215
Tablo 7:	2016 İtibarı ile OECD Ülkelerinde Faiz Ödemelerinin GSYİH'ye Oranı (%).....	222
Tablo 8:	2016 İtibarı ile OECD Ülkelerinde Personel Harcamalarının GSYİH'ye Oranı (%).....	225
Tablo 9:	2016 İtibarı ile OECD Ülkelerinde Fonksiyonel Harcamaların Genel Hükümet Toplam Harcamalarına Oranı (%)	227
Tablo 10:	2016 İtibarı ile OECD Ülkelerinde Fonksiyonel Harcamaların Merkezi Hükümet Toplam Harcamalarına Oranı (%)	230
Tablo 11:	2016 İtibarı ile OECD Ülkelerinde Genel Hükümet Ekonomik Harcamalarının GSYİH'ye Oranı (%)	233
Tablo 12:	2016 İtibarı ile OECD Ülkelerinde Mali Konsey veya Parlamento Bütçe Ofislerinin Dağılımı ve Temel Özellikleri*	243
Tablo 13:	OECD Ülkelerinde Mali Kurulların Personel Rejimleri	245
Tablo 14:	Değişkenler Tablosu	259
Tablo 15:	IPS Birim Kök Testi Sonuçları	261
Tablo 16:	Bağıntı Matrisi.....	262
Tablo 17 :	Özet Matrisi	270

ŞEMALAR

Şema 1:	Bütçe Sürecinde Normatif ve Pozitif Analizin Durumu	113
Şema 2:	Bütçe Süreci.....	115
Şema 3:	OECD Ülkelerinin Kamu Maliyesi Performanslarına Göre Sınıflandırılması	236

GRAFİKLER

Grafik 1:	Guvernörlerin Her Bir Alandaki Deneyimleri	120
Grafik 2:	Mali Konseylerin Sayısı.....	139
Grafik 3:	Mali Konseylerin Liderlik Yapıları	140
Grafik 4:	Kamu Kesimi Borçlanma Gereğinin GSYİH'ye Oranı	203
Grafik 5:	Türkiye'de İç ve Dış Borç Faiz Ödemelerinin Seyri (2006 – 2019)	207
Grafik 6:	Türkiye'de 2006 – 2019 Döneminde Sosyal Güvenlik Kurumu'na Yapılan Hazine Yardımları	208

KISALTMALAR

Amerika Birleşik Devletleri	ABD
Avrupa Birliği	AB
Avrupa Merkez Bankası	AMB
Bankacılık Düzenleme ve Denetleme Kurulu	BDDK
Belçika Yüksek Maliye Konseyi	HCFB
Budget Enforcement Act / Bütçe Düzenlemesi Kanunu	BAE
Classification of the Functions of Government	COFOG
Congressional Budget Office / Kongre Bütçe Ofisi	CBO
European Commision / Avrupa Komisyonu	EC
Fixed Effect Model	FEM
Federal Reserve	FED
Fiscal Council / Mali Konsey	FC
Gayri Safi Yurtiçi Hasıla	GSYİH
Gramm-Rudman-Hollings	GRH
Hollanda Merkezi Plan Ofisi	CPB
Human Development Index	HDI
Independent Fiscal Authorities / Bağımsız Mali Otorite	IFA
International Monetary Fund	IMF
Im-Peseran-Shin	IPS
İstikrar ve Büyüme Paktı	SGP
Kamu Kesimi Borçlanma Gereği	KKBG
Least Square Dummy Variable	LSDV
Levin-Lin-Chun	LLC
Ordinary Least Squares	OLS

Organization for Economic Co-Operation and Development	OECD
Pay and Go	PAYGO
Radyo ve Televizyon Üst Kurulu	RTÜK
Random Effect Model	REM
Sosyal Güvenlik Kurumu	SGK
Toplu Konut İdaresi	TOKİ
Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası	TCMB
Variance Inflation Factor	VIF
World Bank / Dünya Bankası	WB



ÖNSÖZ

Muhtelif nedenlerle, tez yazım süreci Türkiye'nin tarihsel olarak büyük değişimler geçirdiği yıllara yayılmış ve bu değişim süreci çalışma açısından belli zorluklar getirse de bilgiler ile yorumları güncel tutma ve teori ile gündemi bağdaştırma açısından – ne mutlu ki öğretici de olan- dinamik bir çalışma yöntemini gerektirmiştir. Bu dinamizmin getirdiği yorgunluğu ve gündemi teoriyle bağdaştırma zorluklarını çalışma sürecinde yaptığımız verimli görüşmelerle ve birçok konuda yaptığı yönlendirmelerle aşmamda büyük yardımları olan değerli tez danışmanım sayın Prof. Dr. N. Semih Öz'e destekleri için sonsuz teşekkür ederim. Ayrıca, uzun süreli çalışma saatlerimin yarattığı ilave ailevi yükü omuzlayan sevgili eşim Gaye başta olmak üzere aileme, Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası'nda görev yaptığım çeşitli birimlerdeki tüm çalışma arkadaşlarıma, idarecilerime, araştırmalar sırasında kütüphaneyi kullanmamda her türlü kolaylığı gösteren aynı kurumun kütüphane memurları ile görevlilerine ve sürecin birçok aşamasında desteğini hep hissettiğim doktora sınıfından değerli arkadaşım Reyhan Karababa'ya ayrı ayrı teşekkürlerimi sunarım.

Çalışmayı yazım süreci ile birlikte büyüyen ve yetişen oğlum Bartu Mete'ye ithaf ediyorum. Umarım gelecekte de Büyük Önder Gazi Mustafa Kemal Atatürk'ün idealleri doğrultusunda; güzel, güçlü, demokratik, müreffeh ve insani gelişmişliği üst düzeyde olan bir ülkede yaşama ve ona hizmet etme şansı olur.

GİRİŞ

Toplumsal yaşamın birincil meselelerinden olan iktisadi kaynakların etkin ve yerinde kullanımı arayışı, medeniyetin ortaya çıktığı ilk andan beri yönetsel aygıtı elinde tutanlar ve bu aygıtın doğru işleyişine dair akıl yürütenler tarafından hakkında sayısız fikir geliştirilen, diğer yandan bu sayısız fikrin insanlık tarihi boyunca bir takım ortak hedef ve idealleri de ortaya çıkardığı bir süreçtir. Para ve maliye politikalarının daha etkin ve verimli kullanımı için siyasi ve bürokratik yapının yer ve zaman unsurları dikkate alınarak tasarlanması da bu uzun sürecin doğal ve önemli bir parçasıdır. Siyasetin, ekonomik politikaları popülist amaçlarla kendi gündeminin bir aracı haline getirip uzun vadeli toplumsal çıkar ve amaçları göz ardı ederek kullanmasından kaygı duyulması ile birlikte, ekonomik politikaların yönetiminin özerk ve bu yolla daha etkin bir yapıya kavuşturulması gerektiği tartışmaları da 20. Yüzyılın son çeyreği ile 21. Yüzyılın ilk çeyreğinin öncelikli bir meselesi haline gelmiştir.

Özerk ekonomik politikaların hayata geçirilmesi tartışması para politikası alanında uzun yıllardır kabul görmüş ve birçok ülkede bağımsız merkez bankaları eliyle uygulamaya konulmuştur. Parasal genişlemeye sınırlar konulması, yönetsel özerkliğe kavuşmuş olan merkez bankalarının araç bağımsızlığına kavuşması ve en nihayetinde siyasi iradenin para politikası uygulamalarından tamamen olmasa da çok büyük oranda çekilmesi ile sonuçlanan para politikası yönetim anlayışı neredeyse tartışılmaz bir gereklilik halini almıştır. Maliye politikası alanında da bu özerkleşme daha çok para politikası işleyişini bozmamak önceliği ile başlamak suretiyle, mali genişlemenin parasal genişlemeyi zorlayabileceği ve enflasyon hedeflerini saptırabileceği anlayışı ile kısıtlamalara konu olmuş, özellikle kamu dengesizlikleri ve finansal zorluklar yaşayan ülkelere IMF'nin önerdiği programlar vasıtası ile bu anlayış temellendirilmeye başlamıştır.

Bu çalışmada, maliye politikasındaki anlayış değişikliğinin merkez bankası bağımsızlığı ya da özerkliğine benzer bir sonucu maliye idaresinde doğurup doğurmayacağı bağlamında, kamu harcamaları temel alınarak, bağımsız ya da özerk bir mali kurul yapısının işlevselliği ve bu olası işlevselliğin Türkiye'nin kamu harcamalarına dair sorunlarına bir çözüm olup olamayacağı üzerinde durulmaktadır. Olası bir özerk ya da bağımsız mali idare örgütlenmesinde Türkiye'nin tarihsel, sosyal, siyasi ve idari koşulları göz önüne alındığında hangi unsurların gerekli olduğundan hareketle bir sonuca varılmaya çalışılmaktadır.

Çalışma tarihsel ve teorik altyapıyı teşkil eden birinci bölüm, maliye politikasının genel unsurları bağlamında kurallı politikalar ve özerk mali otoritelerin anlatıldığı ikinci bölüm ve OECD ülkelerine ilişkin veriler esas alınarak Türkiye'nin tarihsel ve sosyal şartlarına uygun bir modelleme arayışının yapıldığı üçüncü bölüm olmak üzere üç bölümden oluşmaktadır.

Birinci bölümde ve alt bölümlerinde, tarihsel olarak iyi yönetim arayışına ilişkin bazı temel kaideleri ortaya koyan ve önemli olduğu düşünülen kavramlarla birlikte, etkin bir devletin, bürokrasi aygıtı bağlamında neleri gerektirdiği, kamusalılık anlayışının bu aygıtla bağlantısı ve mali devletin kuruluşunun siyasi ve demokratik unsurlar açısından ne anlama geldiği üzerinde durulmaktadır. Özellikle mali devletin kuruluşunun siyasal yapı ile tarihsel bağlantısının özerk mali idareler kurgulanırken ele alınması açısından üzerinde durulması gereken kavramlar bu bölümde anlatılmaktadır. İktisat okullarının özerk ve kurallı politikalar bağlamında neleri ortaya koyduğu da bu bölümde ele alınmakta ve özellikle Anayasal İktisat düşüncesinin bu açıdan konumlanması birinci bölümün bir diğer konusunu teşkil etmektedir. Para politikasının özerkleşmesi ve merkez bankalarının bağımsızlığının kurgulanışı da maliye politikasındaki olası benzer süreç açısından bir kıyaslamaya konu edilebilmesi açısından önemlidir. Birinci bölümün son kısmında bağımsız merkez bankası olgusunun tarihsel ve olgusal yaklaşımla ortaya konulması maliye alanındaki özerk yapılar bağlamında ele

alınmaktadır.

İkinci bölümde, özerklik ve kurallı politikalar olgusu maliye politikası alanında iradilik ve otonomluk tartışmaları etrafında ve maliye politikasının amaç fonksiyonları bağlamında tartışılmaktadır. Maliye politikası anlayışında meydana gelen değişimler kurallı politikalar ve bunların uygulama yöntemleri değerlendirilmektedir. Kurallı politikaların daha eskiden beri uygulanan yöntemi olan sayısal kurallar ve uygulama yöntemleri bu bölümde ele alınmakta, mali kurul uygulaması olarak da ele alınabilecek “siyasal ve/veya bürokratik” kural uygulaması da bunlarla koşut olarak incelenmektedir. Her iki yöntem için de ülke uygulaması örnekleri verilmektedir. Mali kurul örgütlenmesi için literatürde öngörülen ve bazıları uygulanan özellik, koşul ve öneriler de bu bölümün konusudur.

Üçüncü bölüm Türkiye’nin özerk mali kurul uygulamasına ilişkin deneyimi ile ilgili tarihsel süreç ile başlamaktadır. Ülkenin geçirdiği ve yaşadığı deneyimler ile bunlardan mevcut toplumsal şartlarda nasıl faydalanacağını anlamak açısından bu süreç önemlidir. Kamu harcamaları konusu ile ilgili olarak araştırma evreni olarak seçilen OECD ülkeleri içerisinde Türkiye’nin kamu harcaması kompozisyonunun durumu ve bu açıdan yaşadığı sorunlar ve ele alınması gereken öncelikler de bu bölümde belirtilmektedir. OECD dahilindeki ülkelerde mali kurul yapılarının organizasyonu ve özellikleri özetlenmekte ve bölüm sonunda yapılacak olan panel veri çalışması için alt yapı teşkil etmesi amaçlanmaktadır. OECD ülkelerindeki kamu harcama yapılarının kurulların varlığı ya da yokluğundan ya da belli başlı özelliklerinden etkilenip etkilenmediği, bu özelliklerden Türkiye açısından bir çıkarsama yapıp yapılamayacağı panel veri çalışması aracılığı ile değerlendirilmektedir. Çalışmaya ait detaylar da bu bölümde verilecek olmakla beraber, çalışmada yeterli verinin doğru kullanımını teminen bazı OECD ülkeleri analize katılmamış olup, yine aynı amaç ile dönem olarak da 1995 – 2016 aralığı esas alınmıştır.

1.BÖLÜM

TARİHSEL VE TEORİK ARKA PLAN

I. MALİ İDAREYE İLİŞKİN BAZI TARİHSEL GÖRÜŞLER

Devlete ve devlet aygıtının doğru ve etkili kullanımına ilişkin tartışmalar tarihin çok eski çağlarına kadar uzanır. İnsan topluluklarının daha iyi yönetimi, yaşanan coğrafyanın ve kaynaklarının doğru idaresi için akıl yürütmeler ilkçağa kadar dayanmaktadır. Belirli coğrafyada örgütlenmiş toplulukların bu örgütlenmeden elde edecekleri faydayı (refah, güvenlik, çoğalma, büyüme vb.) artırma amacı devam ettikçe bu tartışmalar da tarihsel şartların gerekleri ile ölçütleri çerçevesinde devam edecektir. Tarih boyunca geliştirilen düşüncelerin tarihsel bağlamda ele alınması meselenin doğasını ve söylenenlerin arka planını anlamak için önemli olduğu gibi, ortaya atılan herhangi bir yeni fikrin “genel-geçerliğini” sorgulamak açısından da önemli dayanaklar sağlayacaktır.

Toplumsal yaşamın var olduğu hemen her devirde toplumların koşullarının dayattığı “iyi yönetim” gerekliliğine dair reçeteler o toplumların siyasetçileri ve ileri gelenleri tarafından ortaya atılmışlardır. Gerek Platon, Aristo gibi ilkçağ filozofları, gerek ortaçağ ve Rönesans düşünürleri, gerekse de kapitalist gelişme döneminde yaşamış olan aydınlar konunun iktisadi, teknik ve idari yönlerini de ele alarak ve çeşitli bakış açılarının getirdiği ölçütlere göre değerlendirme yaparak bu husus üzerinde fikir yürütmüşlerdir. Bu tarihsel tartışmalar tam anlamıyla günümüz kapitalist devletinde bürokrasinin işlevine dönük sonuçlar ortaya çıkaramayacak olsa da tarihsel olarak ve özellikle kapitalist dönem ve kapitalizmin gelişmesi aşamasında bunların ana hatlarıyla

ele alınması devlet-bürokrasi ilişkisine dair modern bakış açılarının gelişim çizgisini anlamakta yararlı olacaktır.

İlkçağ filozofları genel olarak devlet yönetimini ahlak ve erdem gibi kavramlar ile birlikte bir ideale ulaşma ülküsü etrafında açıklamışlardır. Örneğin Sokrates’e göre erdem “iyiyle kötüyü ayırabilme bilgisidir” ve bu bilgiye, yani erdeme sahip olanların yöneteceği devletler doğru yönetilmektedir (Göze, 1995:16). Sokrates erdemlilik, iyilik ve ahlaktan bahsederek yukarıda bahsedilen “-meli, -malı” şeklindeki idealleştirme yaklaşımının temelini atmıştır denilebilir. Öğrencisi olan Platon ise erdem ve iyiden akıl ve bilgeliğe bir geçiş yapmıştır. Sokrates’teki erdem ve iyi olma öğrenilebilir bir beceri iken Platon doğuştan gelen eşitsizliklere inanmakta ve sınıflı bir toplumun varlığından bahsetmektedir. Toplumsal düzen planı katı bir aristokrasi olarak şekillenen Platon işbölümü ve uzmanlaşma kavramlarını da sistemleştiren bir filozoftur (Göze, 1995:17-19). Bu noktada Platon’un “teknokrasi” düşüncesinin de felsefi temellerini attığı söylenebilir. Belirli işlerden o işlere uygun nitelikte insanların sorumlu olması ve eğitimlerini dahi buna uygun almaları günümüzdeki manada bir fırsat eşitliğindense bir “elit azınlık” düşüncesine uygun düşmektedir. Nitekim bu çalışmanın konusu açısından düşünüldüğünde çoğunlukçu demokrasidense seçkin bir azınlığın daha yetkin olacağı düşüncesinin aslında oldukça eski bir düşünce pratiği olduğu Platon’da açıkça görülebilir. Diğer yandan Platon’un yaşadığı tarihsel koşullarda net bir siyasetçi-bürokrat ayrışmasından bahsedilemeyeceğine göre Platon bu “elit olma” işlevi ile birlikte “makro” politikalarla ilgilenme hak ve görevini, doğuştan yönetme kabiliyetine sahip olduğunu varsaydığı siyasetçilere (o zamanın yönetici sınıfı her ne ise) yüklemektedir (Platon, 2006: 139-140). Platon’da avamın, “bedenin isteklerini önceleyen ve kendisini bile yönetmekten aciz, bilgilerce yönetilmesi gereken halk” (Şenel, 1996:143) olarak ifade bulduğunu iddia etmek mümkündür.

Devletin doğal bir düzenin ürünü olduğunu, aile örneğinden başlayarak her bireyin yaşadığı toplulukta üstlendiği görevlerin varlığı üzerinden açıklayan Aristoteles’de insanın siyasallığına vurgu yapılır ve bir “devleti” olmayan insan için “zavallı” tanımı kullanılır. Topluluk içindeki işbölümü aslında bir devletin varlığının nedeni gibi de anlaşılabilir (Rosen ve Wolff, 2006: 29-30). İnsanların eşitsizliği düşünesi siyaset felsefesinin temelini teşkil eden Aristoteles “aşırı demokrasinin” faydasızlığından bahsetmekte ve örneğin kadınlar ile kölelerin yetenek ve değerlerinin “normal” erkek yurttaştan farklı değerlendirilmesi gerektiğini belirtir. Çoğunluğun her zaman en doğruyu işaret etmeyeceği (Aristoteles, 2012:182) de ilk çağda dahi çoğunluk demokrasisinin eleştirildiğine dair bir işarettir.¹ Neticede, İlkçağ düşünürlerinin genellikle köleci düzenden ve aristokratik yönetimden yana oldukları söylenebilir. Roma dönemi siyasal yapısı ve düşünce dünyası da Şenel’e göre Yunan döneminin bir kopyasıdır (Şenel, 1996:204).

Yaklaşık olarak Roma’nın yıkılışı ile birlikte başlayan Ortaçağ siyasal açıdan parçalanmışlığın yaşandığı ve feodal kurumların varlığını sürdürdüğü bir süreçtir. Bu dönemin tartışmaları daha ziyade hangi siyasal iktidarın üstün olduğu ekseninde cereyan etmiştir. Ortaçağ siyasal düşüncesine bir örnek olması açısından, aynı zamanda Batı dünyasının da “tarihin felsefesini yapan kişi” ve sosyolojinin öncüsü olarak tanımladığı İbn-i Haldun (Göze, 1995:87) devlet ve yönetim açısından çarpıcı yorumlar yapmış bir düşünürdür. İbn-i Haldun’un devlet-ekonomi/maliye ve bunların yönetimi ilişkisi çerçevesindeki görüşleri konu açısından önemlidir. Maliyenin siyasal alanla daha fazla yüksek bağlantısı ve toplumsallığı İbn-i Haldun’un çözümlemelerini maliye politikaları açısından daha önemli hale getirir.

¹ Yunan devlet düzeninin ilk zamanlarında, demokrasiden önce yönetimde bulunan tiranların zamanlarında Aristoteles’e göre halk halinden şikayetçi olmayabiliyordu. Örneğin Peisistratos iktidarı barış ve sükunet dönemidir. Hatta bir keresinde kendisine cinayetten dava açılmış ve Areios Pagos Meclisinin huzurunda kendisini savunmuştu. (Aristoteles, 2013:19). Diğer yandan demokrasinin ilerlediği ve yönetimlerin halka daha fazla dayandığı Ephialtes ve Perikles döneminin ardından gelen bir takım tiran ve yöneticilerin halkı zarara uğratan uygulamaları da Aristoteles’in aktardığı bir husustur. (Yunan devlet yönetimi ile ilgili ayrıntılı bilgi için bkz. “Atinalıların Devleti”, (Aristoteles, 2013).

İbn-i Haldun'un devre ve buhranlarla ilgili belirttikleri, devletin ekonomideki yeri ile ilgili çıkarsamalar yapmayı akla getirmektedir (Falay, 1978:48). Devletlerin kuruluş, olgunlaşma ve yıkılışlarında bir sistematikten bahseden İbn-i Haldun'da da devlet aygıtının iktisat ve maliye ile bağlantısına değinilmiş olması beklenen bir sonuçtur. İbn-i Haldun'da devlet neredeyse modern iktisat ve maliye düşüncesinde de sıkça belirtildiği gibi ekonomik yapı içinde en büyük aktörlerden biridir. Hatta Keynesyen düşüncüyü çağrıştıracak şekilde İbn-i Haldun devleti "ülkedeki en büyük pazar" olarak değerlendirir (Falay, 1978:48). Gerek bayındırlık hizmetleri gerekse de gelir ve harcamaları ile devlet iktisadi hayatın merkezindedir. Diğer yandan Falay'ın aktardığı üzere İbn-i Haldun'da serbest piyasa esastır; devletin ekonomiye müdahalesi ise tekel halinde olmaması ve geçici olması kaydıyla arzulanır bir durumdur. Hükümdar ve yöneticilerin ticaretle uğraşması tebaa için zararlıdır, çünkü bu durum zulüm yapılmasına yol açar ve sosyal hayatla uygarlığın çöküşüne yol açar (Falay, 1978:49). Devlet adamlarının ekonomik hayatta faal olması İbn-i Haldun açısından son derece zararlı ve "denge bozucu etkileri olan bir durumdur (İbni- Haldun, 2013b:207). Yüzyıllar sonra Anayasal İktisat kuramı ile gündeme gelen devlet adamlarının ve bürokratların kişisel çıkarlarını çoklaştırma peşinde olan iktisadi aktörler olduğu iddiası İbn-i Haldun'da bu şekilde ifadesini bulmuş görünmektedir. Fiyatlar sistemini bozma etkisi yanında devletin diğer bütün birimlerden çok büyük hacimli iktisadi işlemler yapabiliyor olmasından yola çıkarak ekonomiye gereğinden fazla devlet müdahalesinin ferdi girişimciliği engelleyeceğini de belirten İbn-i Haldun (Falay, 1978:50) bu düşüncesiyle de "*crowding out*"² etkisinden bahsediyor gibi görünmektedir. Nitekim devletin talep yaratan bir unsur olarak ekonomik canlılığı sağladığını söyleyen ve fakat doğrudan müdahalenin sınırlarını da çizen İbn-i Haldun, modern maliye teorilerinde de tartışılan "verimli-verimsiz kamu harcaması" ayırımına da işaret etmektedir.

² Artan kamu harcamalarının özel yatırımları dışlaması.

İktisat politikalarının maliye politikası dışındaki diğer ayağı olan para politikasında özerklik arayışları çalışmada mali idare yapılanmasına örnek teşkil edilebilirlik açısından temel özellikleri ile kısaca ele alınacaktır. Diğer yandan bu unsur ele alınmadan önce maliyenin temsili demokrasi ile bağlantısının tarihsel olarak ortaya konmasında fayda vardır. Merkez bankalarının oluşumlarının ve evrimleşmesinin ulus devletlerin uluslararası sermaye ile bütünleşmesinde önemli rol oynadığına ilgili bölümde değinilecektir. Paranın gerek ulusal sınırlar içinde “pürüzsüz” hareketi açısından gerekse de sınır ötesi para-kredi sistemine eklenmesinde önemli roller üstlenen merkez bankalarının kapitalist dönüşümdeki anahtar rolü de hem tarihsel süreçteki politik ve kurumsal değişimi hem de krizler gibi önemli dönemeçlerdeki uygulama yenilikleri bağlamında üzerinde durulacak bir husustur. Maliye politikası alanının da uluslar ötesi rolünün önemini belirtmekle birlikte özellikle vergilendirme konusunda yaşananların daha ziyade ulusal devletleşme ve demokratikleşme süreci dâhil olmak üzere siyasal süreçlerdeki gelişmelerle bağlantılı olduğunu söylemek mümkündür. Kuşkusuz paranın ulusal maliye araçlarının ise uluslar arası boyutları inkâr edilemez. Bu noktada kastedilen iki unsur arasındaki belirgin “ton farkı”dır. Öyle ki Habermas’ın da belirttiği gibi “Modern devlet her şeyden önce bir vergi devletidir; mali idare de onun çekirdeğidir.” (Habermas, 2013:79).

A. Mali Devletin Gelişimi, Magna Carta, Burjuva Egemenliği ve Uluslaşmanın Başlangıcı

Maliye politikasının para politikasından ulusal anlamdaki ton farklılığının ne manada kullanıldığını anlamak için Tilly’nin (2001) ulus devletlerin oluşumu aşamasında farklı iki gelişme yolu olarak ortaya koyduğu “zor yoğun-sermaye yoğun” ayrımından hareket etmek faydalıdır. Tilly ulus devletler sisteminin temel olarak bu iki ayrı gelişme yolu izleyerek belirli bir ortak “renge” ulaştığını ortaya koyar. Tilly’ye göre

devletlerin iki ayrı ana patikayı takip etmesinin çeşitli sebepleri vardır. Önemli etkenlerden birisi coğrafyadır ki aslında bunun temelde diğer faktörler (şehirleşme, kültür, iktisadi imkânlar, artı değere el koyma biçimi, savaşma eğilimi vs.) açısından da belirleyici olduğunu söylemek zor değildir. Her şeyden önce, tarımsal ekonominin verimliliğinin fazla olduğu ülkelerde devlet örgütlenmesinin tarımsal artı değer edinilmesi-paylaşılması ekseninde oluşacağı; diğer taraftan ticaret yollarına ve limanlara yakın olması nedeniyle yoğun bir ticari faaliyetin görüldüğü bölgelerde ticari ve finansal faaliyetlerin yoğunlaşacağı ve para-kredi ilişkilerinin gelişeceği görülecektir (Tilly, 2001: 58).

Tilly'nin etkileşim dediği husus doğası gereği coğrafi olarak yakın ya da benzer nitelikli devletler arasındaki kimi kurumsal ve yapısal benzeşimleri de beraberinde getirmiştir. Güncel maliye tartışmalarında çokça söz edilen “Kıta Avrupası Mali Sistemi – Anglo Sakson Sistemi”³ olarak sınıflandırılan husus benzeşen devletlerin meydana getirdiği iki ayrı kurumsallaşma yoludur denilebilir. Örneğin Cenova ve Hollanda (liman kentlerine sahip olma, geniş ticaret ağı, finansal ilişkilerin yoğunluğu gibi ortak özellikleri olan) sermaye yoğun devlet kurumlaşması modeline örnek olarak verilebilir, Prusya ise daha zayıf ticaret ve finansal ağına sahip olması nedeniyle mali bürokrasi oluşturmak suretiyle finansman yapısı kuran bir devlettir. Cenova ve Hollanda gibi devletler ihtiyaçları olan askeri yapıları da kapitalistlerle yaptıkları sözleşmelerle oluşturdular ve bürokratik bir incelik ya da kurumsal bir devlet sisteminden de finansal ilişkilere dayalı bir yapı kurdular (Tilly, 2001:65).

Arrighi de Tilly gibi Hollanda'nın sermaye ağırlıklı bir kapitalistleşme modelini uyguladığını belirtir. Diğer yandan Arrighi bu meseleyi Tilly gibi ulusal devlet oluşumundaki farklılıkları belirtme amacıyla değil, hegemonya süreçleri ve küresel

3 Söz konusu kavramsal ayrışmanın sadece maliye teorisinde değil, hukuk, askerlik, bürokratik yapı vb. alanlarda da kendisini gösterdiğini burada vurgulamak gerekir. Diğer yandan bunların her birinin kendi içlerinde de yoğun bir bağlantısı olduğunu söylemek mümkündür.

devletler sistemi açısından ele alır (Arrighi, 2000:312-313). İngiltere'nin coğrafi konumu, tarımsal örgütlenişi ve uluslaşmayı kolaylaştıran diğer bölgesel özellikleri kapitalist gelişim açısından bir takım avantajları beraberinde getirmiş ve hızlı kapitalistleşmesi ile birlikte gerçekleşen gelir artışı Tilly'nin aktardığı şekliyle zor yoğun sistemden sermaye yoğun sisteme geçişini kolaylaştıran bir unsur olmuştur. Arrighi'nin anlattığı üzere İngiltere, Hollanda'nın kurduğu kapitalist ulus devlet modelini kendi territoryal şartları ile uyumlaştırıp denizlerdeki üstünlüğü ile ticari artı değeri de artırarak yeni hegemon devlet olmuştur.⁴ Yeni hegemonya kendisini gerek borçlanma gerekse de vergileme konusunda bir derinlik anlamına gelen “ileri mali devlet” sıfatını almasını da beraberinde getirecektir.

Maliye politikasının ulusal egemenlikle bağdaştırılması açısından ilk büyük adımın İngiltere’de Kral John’un kabul ederek yayınladığı 1215 tarihli Manga Carta Libertatum (Büyük Ferman) belgesi olduğunu söylemek mümkündür. Fermanın yazılmasından ve kabulünden önce de İngiltere’de (ve tüm dünyada) vergilendirmenin ve devlet harcamalarının var olduğu kuşkusuzdur. Wallerstein’in belirttiği gibi “... Vergiler toplumsal örgütlenmede temel öğedir. Her zaman için şu ya da bu çeşit bir vergi olmuştur ve gelecekte de olacaktır. Fakat kimin ödediği ve ne kadar ödediği bitimsiz bir politik mücadelenin konusudur. ...” (Wallerstein, 2011:145). Yaygın olarak bilindiği gibi Manga Carta fermanını önemli bir maddesi vergileme ile ilişkin hükümlerin yer aldığı 12. maddesidir. Vergilemede yaşanan bu gibi bir etkili dönüşümün siyasal yapıyı ve bürokratikleşmeyi hızlandırması gibi bir unsurun para-kredi ilişkilerinde (bu derece yoğun olarak) bulunduğu söylenemez.

Manga Carta’ya kadar da vergilendirmeden bahsedilebilirse de bu ferman vergilerin yalnızca egemenlerin (Monark, imparator vb.) isteğine göre değil uyrukların

⁴ Arrighi'nin her bir hegemonya kuruluşunda yeni hegemon devletin bir öncekinden farklı yolu kullandığı ve bunun bir sıralaması olduğundan bahsettiği görülmektedir. Bir hegemon dar-yoğun birikim sistemi ile hegemonya kurguladıysa bir sonraki yaygın birikim rejimini benimsemiştir.

(“şimdilik” lordlar ve rahipler) kabulüne göre de toplanması gerektiğini belirleyen bir metindir. Fermanın 12. maddesinde krallık dâhilinde, ülkenin genel meclisinin izni olmadıkça zorla askerlik hizmeti karşılığı olarak vergi ya da yardım parası alınamayacağı hükme bağlanmıştır.⁵ Varılan bu ulusal uzlaşmanın yanında kralın toplayabileceği vergiler de belirlenmeye başlamıştır. Yazılı hale gelmese de örneğin gümrük vergilerinin doğrudan kralın toplayacağı üzerinde uzlaşılan bir uygulama olmuştur. Kralın gereksinimleri ile kraliyetin gereksinimleri özdeş görüldüğü sürece keyfi olarak kralın takdiri ile belirlenen vergi ve yardımlar kimi zaman dirençle de karşılanabilmiştir. Direncin kırılması kral ile “monarşinin ruhunun” ayrı görülmeye başlanmasıdır. Harriss, Kralın kişiliği ile tacın manevi şahsiyetinin ayrılmaya başlaması ile birlikte İngiltere’de (ve Fransa’da) kamu maliyesinin (ve dolayısıyla mali idarenin) oluşumuna yol açan süreçlerin de gelişmeye başladığını belirtir. (Harriss, 1975:129). “*Fisc*” yani devlet hazinesi kavramının oluşumu bu soyutlama ile gerçekleşmiştir. Askeri alandaki gelişmeler de mali idarede yeniden yapılanmayı zorlamış merkezi ordunun oluşmaya başlaması hazinenin de bu paralelde gittikçe merkezileşmesine ve zamanla “soyutlaşmasına” hizmet etmiştir.

Kuşkusuz ki Manga Carta İngiltere’nin mali devlet (*fiscal state*) olma açısından tam manasıyla (ya da modern anlamda) bir yetkinliğe kavuşmasını birden bire sağlamış ya da bu açıdan tek başına yeter bir gelişme olmuştur demek mümkün değildir. Diğer yandan önemli olan husus en azından kralın yanındaki diğer asillerin (geniş anlamıyla lordlar ve rahipler) bir nebze de olsa mali yapı üzerinde etkin bir güç olarak ortaya çıkmasında etkindir. Yoksa devlet gelirlerinin tam bir istikrara kavuşmasından ya da harcamaların kralın keyfi tutumundan birden bire kurtulduğunu söylemek doğru olmaz. Özellikle 13. yüzyıl askeri harcamaların artmaya başladığı bir çağdır ve geniş bir

5 Manga Carta md. 12’nin İngilizcesi: No 'scutage' or 'aid' may be levied in our kingdom without its general consent, unless it is for the ransom of our person, to make our eldest son a knight, and (once) to marry our eldest daughter. For these purposes only a reasonable 'aid' may be levied. 'Aids' from the city of London are to be treated similarly. (Kaynak: British Library İnternet Sitesi (Tamamı için bkz. http://www.bl.uk/treasures/magnacarta/translation/mc_trans.html Erişim tarihi 22 Ekim 2019).

merkezi ordunun finansmanı için kralın lordlara çağrı yapması ve fakat sonraları gelirin elde edilmesinde daha biçimsel yollara gidilmesi gerekliliğinin ortaya çıkışı Manga Carta'nın ilanında önemli bir etken olarak düşünülmelidir. Nitekim kralın kimi zaman olağandışı gelir talepleri dolayısıyla yaptığı vergilendirme çağrılarının yarattığı – aristokrat sınıf kaynaklı- tepkiler neticede parlamenter bir temsili gerektirmiş ve verginin bu temsile göre alınmaya başlaması da parlamentoya önemli bir politik güç vermiştir. Meydana gelen bu güç neredeyse İngiliz parlamenter politik sisteminin de temel unsurlarından birisi haline gelmiştir (Ormrod, 1999:20). Netice itibarı ile özellikle üç unsurun mali devletin oluşumunu zorladığından bahsedilebilir. Bunlardan birincisi artan harcamalar (başta savaş), ikincisi 12. yüzyıl sonları ile 14. yüzyılın sonlarındaki ekonomik yapı değişikliği ve sonuncusu yeni gelişen politik elitlerin monarşinin elde tuttuğu mali güce ortak olma iradesini göstermesidir (Ormrod, 1999:27).

Aristokrasinin ya da kentli zanaatkârların tüccar sınıf kadar değer üretememesi (ya da kar elde edememesi) ile birlikte İngiliz ekonomisinde bazı sınıfların göreceli ağırlığı artmaya/azalmaya başlamıştır. “11., 12. ve 13. yüzyılların önemsiz gezginci tüccarlarının, 14. yüzyılın önemli politik plütroksasisi haline gelmeleri o dönemin kayda değer bir özelliğidir. Bu yeni gelişme yeni kent plütroksasisinin ekonomik ayrıcalıklar ve politik denetimi fiilen gasbetmesine neden oldu.” (Dobb, 1992:91). Ortaya çıkan yeni politik yapıların, değişen üretim sistemi ve ekonomik büyüme ile birlikte –çoğu kez birbirini besleyerek- yerleştiği hususunu (ülkesel bazı farklılıkları kabul etmekle birlikte genel bir gelişimi çizgisinin varlığını ortaya koyarak) Dobb gerek tarımsal sermayenin, gerek ticaret sermayesinin, gerekse de endüstri sermayesinin güçlenme evrelerinden hareketle açıklar. Başlangıçta toprak aristokrasisinin yönetimde elinde tuttuğu ağırlık, ticaretin yaygınlaşması ile kent aristokrasisinin özerklik taleplerini doğurmuştur. Kentli ileri gelenler zamanla kentte politik bir güç haline gelmeye başlamışlardır (Dobb, 1992:95). Genel bir seçme seçilme hakkının kentli yoksullardansa

oligarşinin eline geçişi bunların ulusal düzeydeki taleplerini daha yüksek sesle ifade edebilmelerinin yolunu açtı. Kentin diğer unsurları özellikle kent konseylerindeki kimi haklarını korumak konusunda direnç göstermiş olsalar da ticaretle uğraşan kesim (yeni oluşan burjuva) politik haklar konusunda aristokrasinin gücünü sarsmaya başlamıştır. Güçlenen tüccar sermayesi işte bu örnekte olduğu gibi daha çok ticaret kaynaklı vergiler, gümrük gelirleri vb. unsurların devlet açısından önemli gelir kaynağı olmasına yol açmıştı. Nitekim İngiliz mali sisteminin –özellikle- kuruluş yıllarında (Kıta Avrupası ülkelerine, mesela Fransa’ya göre) daha çok dolaylı vergilere dayandığı da bilinmektedir (Kennedy, 2002:145). Kent loncalarının zamanla “şehir hükümeti” haline gelmesi (Huberman, 2013:77) feodal dönemin çözülüşünün ve mutlakıyetçi ulusal yapıya geçişin de öncü adımıdır.

Pirenne de özellikle ticaretin artışı ve burjuvanın yükselişi ile birlikte kent yönetimlerinin ağırlık kazanması konusunda benzer süreçlerden bahsetmektedir.⁶ Kentsoylu sınıfın politikada ağırlık kazanması, lonca sisteminin dönüşümü ve toprak aristokrasisinin güç kaybedişi siyasal yapıyı dönüştüren başlıca etkenlerdir (Pirenne,2010). Kurumsallaşan burjuva artık alınan vergiler konusunda da söz hakkı kazanıyor ve vergilerin harcanacağı yerler konusunda da etkin olmaya başlıyordu (Pirenne, 2010: 60-66).

Şehirlerin feodal beylerine karşı savaşı zengin ama fakir tüm şehirli unsurların güç birliği ile gerçekleşmiştir (Huberman, 2013:81). Neticede kent konseyleri ve yerel idareler zamanla ulusal düzeyde de etkin olacak bir nitelik kazanacaktır (Pirenne, 2010:69). Şehir yönetimlerinin teşkil ettiği eski harekât üsleri genişleyerek devletlerin geniş bölgelerini kapsar hale geldiler. Prens ve finansör arasındaki kamusal borç sözleşmelerinin ve kamu borçlanmalarının yetmediği ortamda çare etkili bir vergi

6 Dobb ve Pirenne’nin tarihsel süreç anlatımında paralellikleri görülmekle birlikte ulusal sınırlardaki farklılıklar ve feodalizmin çözülüşünü aktarımları farklıdır. Pirenne meseleye ticari kapitalizmin yükselişi ve bunun sistemik etkisine ağırlık vererek yaklaşırken Dobb’un vurgusu tarımsal yapıların çözülüşü ve serflerin işgücüne dönüşümü ile emek piyasasının oluşumu dahilindedir.

sistemiydi. Bu zorunluluklarla birlikte gelen süreç, yerel yönetimlerin İngiltere’de “sulh hâkimliği” kurumu, Kıt’a Avrupası’nda ise Fransa kökenli “idare müdürlükleri” aracılığı ile devletin denetimini alması ile sonuçlandı (Habermas, 2013:79).

Sonuç olarak gelinen aşamada, “temsilsiz vergi olmaz” ilkesi gereğince vergiyi verenlerin kent konseyleri gibi oluşumlarda etkinliklerinin arttığı görülmekteydi. 16. yüzyıla kadarki vergilerin çoğunluğu dolaylı vergilerden oluşmaktaydı ve doğrudan vergiler daha çok savaş finansmanı gibi ani durumlar için başvurulmuş bir kaynaktı. Buna rağmen monarşinin devamı açısından daha sürekli ve genel bir vergi sistemi arayışının da var olduğuna dair emareler bulunmaktadır, devlet sadece savaş harcamaları için değil kraliyetin normal harcamaları için de istikrarlı bir gelir sistemine kavuşturulmalıdır şeklinde bir düşünce bu dönemlerde doğmuştur (Ormrod, 1999:32-33).

Kentsoyluluğa dayanan sistemin mutlak monarşiyi beslemesi hususu ulusal-merkezi bürokrasinin oluşması açısından da önemlidir. Poggi’ye göre bu husus hükümdarların lordların ortaklığından kurtulması, burjuva kesiminin de hükümdara dayanarak aristokratlara karşı koyması açısından karşılıklı bir işbirliğini getirmiştir (Poggi, 2012:63). Zamanla güç kazanan kent konseyleri vergilerin nereye harcanacağı konusunda da söz sahibi olmaya başladılar. Kendilerini halkın temsilcisi olarak görürken, bir “üst lord” olarak gördükleri kralın ordusunun finansmanı da bunlara dayanmaya başladı. Özellikle Prusya’da görülen bu durum hükümdarın dolaylı vergilere kendi kurumları aracılığı ile el koymasına ve kentlilerin zamanla merkezi siyaset alanına çekilmesi ile hükümdarın gücünü mutlaklaştırmasına yol açmıştır (Poggi, 2012: 73-74). Kentlilerin zamanla yönetime katılmaktansa bu alanı tamamen hükümdara bırakmaları ve kendi karlılıklarına odaklanmaları, bu arada etkinliğini çoktan kaybetmiş olan lordların etkisizliği ile birlikte, hükümdarların (özellikle Fransa ve Prusya gibi merkezileşen devletlerde) mutlak gücünün artışı ile sonuçlanmıştır (Poggi, 2012:81-83). Huberman’a göre, “Kral, feodal lordlara karşı kavgaya tutuşan şehirlilerin güçlü bir

müttefikî olmuştu. Baronların gücünü azaltan her şey onun gücünü artırıyordu. Yapacağı yardım karşılığında şehirliler de ona borç para vermeye hazırdılar.” Bir yandan da gelişen yeni askeri teknikler de bu süreci destekliyordu (Huberman, 2013:86). Nitekim devletlerin kendi ölçülerinde başarılı bir biçimde, iki önemli alanda kurallar koyup uyguladıkları görülmektedir: vergileme ve ordu (Poggi, 2011: 44). Kısacası yükselen orta sınıf mutlak hükümdarın siyasi gücü ile güç buluyor, mali imkânlarının “paranın yeni efendileri” olan tüccar sınıfa dayandığını gören hükümdarlar da bu kesimlerden yana tavır alıyordu. Yeni idari kurumsallaşma bu ekseninde ilerliyordu. Avrupa devletleri gitgide daha güçlü bürokrasiye kavuşuyor, vergiler (bununla bağlantılı olarak bürokrasi) daha önemli hale geliyor ve ülkeler merkezileşiyordu.

Ekonomik gelişmeler devletlerin mali gücünü artırabilmesi için bir takım fırsatlar sunsa da bunların kullanılabilmesi idari yapının uyumu ile sağlanır. İngiltere özelinde, devletin savaş zamanlarında vergi oranlarını artırıp barış zamanlarında azaltması zamanın ruhunu doğru okumakla ilgilidir. Modern maliye anlayışında oldukça basit bir maliye politikası aracı olan vergi oranlarında oynamanın o zamanlarda ilk olarak İngiliz idarecilerince fark edilmiş olma olasılığı fazladır. Mal üretimi ve ticaretteki artış bu esnekliği ve fırsatı İngiliz monarşisine vermişse de kullanılmamış olsaydı bu fırsattan ve olanaklardan bahsetmenin imkânı olmayacaktı. Gerçekleştirilen başarımın arkasında da önemli bir siyasal birikimin olduğunu söylemek “mali idarede yeniden yapılanmaya” ilişkin gelecek tartışmalar açısından oldukça önemlidir. Manga Carta ile başlayan kralın/kraliçenin yetkilerini (en azından) asillerle paylaşmaya başlaması kültürünün sonrasında gerçekleşen iktisadi dönüşümle birlikte burjuvaya da söz hakkı verilebilmesinde bir kolaylık sağladığı savunulabilir. Manga Carta’da kamu gelirleri açısından yaşanan ve çok sesliliği sağlayan monarşi-derebeyleri çekişmesi harcamalar söz konusu olduğunda monarşi-burjuva çekişmesine dönmüştür. İlerleyen bölümlerde mali kurallar ve özerk mali idare tartışılırken toplumsal sınıflar arası bu çekişmelerin bu

gibi yeni yapılanmalara ne derece faydası olduğu sınıfsal temsilin niteliği ve kapsam derecesi ile birlikte düşünölmelidir. İngiltere'nin dönemsel şartlarında yükselen sınıf olan burjuva ile devlet yapılanması başarılı bir işbirliğini sağlamış görünmektedir ve harcamaların belirlenimi burjuva menfaatlerine olduğu sürece İngiliz sistemi dolaylı vergilere dayalı bütçe sistemini sürdürebilmiştir. Diğer yandan İngiliz anayasal iktisadının temelinde bütçenin gelir yönü ile ilgili çekişmeler bulunmaktadır, dolayısıyla ticaretten elde edilen kazançlardan sağlanan kamu gelirleri ağırlığını korusa da gelir vergisi gibi doğrudan gelir düzeyiyle bağlantılı vergilerin ağırlık kazanması 20. yüzyılı bulmuştur (O'brien ve Hunt, 1999:72). Neticede, harcamaların ne için yapıldığı ile birlikte bu harcamaların finansmanının nereden sağlandığına ilişkin bir uyum olması devletlerin anayasal meşruluğu ile çok yakından ilgilidir.

Netice itibarı ile, kapitalist gelişme modeli ne olursa olsun vergileme başta olmak üzere mali devletin oluşmasındaki ana unsurlar demokratikleşme ve bürokratikleşmenin önemli bir parçası olmanın ötesinde bunların temel yapı taşıdır. Chang'ın ifadesiyle, "... [K]amu maliyesi kurumları oluşmadan gerçek anlamda modern, profesyonel bir bürokrasi ortaya çıkamıyordu, öte yandan vergileri toplamakla yükümlü bir bürokrasi olmadan da kamu maliyesi kurumları gelişemiyordu. Modern bürokrasinin gelişmesinin devletin mali kapasitesiyle paralel gitmesi tesadüf değildir." (Chang, 2015:201). Bunlardan ötürü, maliye bürokrasisine ilişkin akıl yürütmelerin bu tarihsel mirasa dayalı nitelik taşıması gerekmektedir. Merkez Bankası bağımsızlığı ya da bağımsız üst kurulların teşkili gibi unsurların kapitalizmin dönüşümü ile şekil değiştirmesi de maliye alanında olduğu gibi kaçınılmazdır. Diğer yandan bürokrasinin çok daha temel bir unsuru olan maliye alanındaki dönüşümün daha kapsamlı ve demokratik dirençle karşılaşması muhtemel gelişmelere yol açacağı unutulmamalıdır.

1. Kamusalılık ve Devletin Bürokratik Aygıtı

Kapitalizmin ulus devletler sistemi içindeki varlığı gerek siyasal gerek özel gerek de “diğer kamusal” kurumların varlığını gerektirir. Bürokrasinin bir anlamda bu üçlü kurumsal sacayağının birleştiricisi olduğu varsayılabilir. Yarı-siyasal, yarı-özerk özelliği aslında bürokrasinin özel alanla devletin kurduğu ilişkinin kesişim noktası gibi değerlendirilmesini mümkün kılar, diğer bir deyişle bürokratik kurumların işlevlerinden birisi karar verici siyasal organla özel kesimlerin ilişkisinin bulunduğu bir alanı yaratmaktır. Kapitalizmin tüm kurum ve kuralları ile vücuda geldiği 18. ve 19. yüzyıllar ortaçağ geleneklerinin yok olduğu, ilkçağ felsefesinin kabullerinin ise silinmeye yüz tuttuğu dönemlerdi. Sistemin getirisi olan pazar ilişkileri daha kapsayıcı olmaya başlamıştı. Pazarın kurulması bir anlamda “doğal hukuk”tan fazlasını, öngörülebilirlik ve rasyonellik gerektirmekteydi. Bu dönemde piyasa işleyişi kamu hukuku olmadan tanımlamak mümkün değildi. Kamu hukukunu ana meselesi de zaten 17. ve 18. yüzyıllardan farklı olarak meşru egemenliği kurmak değil kamu gücünün sınırlarının belirlenmesiydi (Kaya, 2011:209). Yasayla *tanımlanmamış* adalet ilkeleri bu öngörülebilirliği ve adaleti sağlayamazdı. O halde Weber’in sanayi kapitalizmine dair keşfettiği “hesap edilebilirlik” de rasyonel idare ve bağımsız yargı ile sağlanabilirdi. Devlet ve pazar yasaları uyuşmalıydı. Hem yasama hem de yargı işlevleri hem burjuva toplumuna uygun hem de bu toplumun kamusalılığının denetiminde olması maksadıyla “aleni” olmalıydı (Habermas, 2013:166-172). Burjuva toplumunun başlangıç aşamalarında bu kamusalılık serveti, dolayısıyla da “vergi”yi öncelemeliydi, öyle ki bu dar anlamda kamusalılık siyasal temsili de kısıtlamaktaydı (Habermas, 2013:174). Diğer yandan Rousseau’nun geliştirdiği “genel irade modeli” bu kısıtlı kamusalılığı genişleten, bu genişlemeyi de mülkiyeti toplumsallaştıran bir yöntemeye dayanaktır (Rousseau, 2006: 19).

Burjuva toplumu kendi çıkarını toplumsal çıkarla özdeşleştirebildiği ölçüde başarılı olacaktı. Sınıf çıkarı kamusal aklı oluşturdukça meşruiyetini pekiştirecek (Habermas, 2013: 176-177) ve yurttaşlık bu bağlamda şekillenecekti. Aristocu gelenek yeni ahlak felsefesi ile birlikte 18. yüzyıldan itibaren çoktan kaybolmaktaydı (Habermas: 2013:200). Burjuva sınıfı aslında bunu da yapmak zorundaydı çünkü Batılı siyasal sistem burjuva sınıfı dışındakileri de kapsamak durumundaydı, meşruiyet gerekliliğinin zorlaması bütün bu sürecin temel güdüsüydü çünkü liberalizmin tasarladığı sistem sadece yönetsel kabiliyeti olan (Aristocu manada da düşünülebilecek) “kültürlü elit”i kamusal irade olarak belirleyip diğer toplum kesimlerini dışlama imkânına sahip değildi. Toplumsal sınıflar siyasal ve ekonomik sistemle daha fazla bütünleşmiş hale gelmişti. Burjuva davranışlarını da içselleştiren işçi sınıfı da büyüdükçe böyle bir ayırım yapılması ihtimal dâhilinde bile olamayacaktır (Hobsbawm, 2012:115). Aristoteles’in belirttiği gibi “yoksul halk kitlelerinin yönetimi” olan demokrasi çoğunlukla gönülsüz ve tedrici de olsa 1800lerle birlikte kendisini gerçekleştiriyordu (Hobsbawm, 2010:98). Yönetimin toplumsal tabana yayılmasının ve genel çıkara hizmet eder hale gelmesi kamu idaresinin siyasetçilerin oyunlarına bağlı kalmaması ile mümkün olabildiği ve fakat bunun idarenin toplumsal denetimden tamamen çıkması anlamına gelmeyeceği kabul edilmeye başlanmıştır. Eşanlı olarak siyaset müdahalesinin etkisiz kılınması ile birlikte siyasal yansızlığın yerleştiği görülmektedir (Dreyfus, 2007:216). Dolayısıyla 21. yüzyıl şartlarında tartışılan özerk yapılanma yoluyla bürokrasinin yeniden tasarımı aslında 1800’lerde bürokrasinin temelleri atıldığında da düşünülebilmiş ve hesap edilebilir bir unsur olarak görülmektedir. Nitekim 19. yüzyıl sonunda seçilmişler ülkedeki unsurlara “hamilikten” vazgeçmeye başlamıştı bile (Dreyfus, 2007:219). Diğer yandan yürütme organının idare üzerindeki etkinliği de devam ediyordu. Hamiliğin yerini kural ve tüzükler alıyor olsa da kamu idaresi üzerinde denetimler biçim değiştirerek varlık sürdürebilmiştir. Ülkeler

açısından süreç farklı nitelikte ve şiddette devam etse de memurların siyaset dışına itilerek “zümreleşmesi” ABD, İngiltere ve Fransa’da genel bir eğilim olarak gerçekleşmiştir (Dreyfus, 2007:229). Çeşitli ülkesel farklılıklara rağmen Weberci bir kamu idaresi modelinin oluşumu üç aşağı beş yukarı ortak bir sonuç olsa da siyaset karşısındaki özerklik dereceleri belirli bir tarihselliğin ürünüdür (Dreyfus, 2007:284).

Sağlıklı işleyen kapitalist ekonomik yapı özel kesim (bu tanıma tüm toplumsal birimleri dâhil ederek) ile genel ekonomik yapıyı yönlendirici siyasal organ arasındaki iletişimi ve ilişkiyi doğru kurgulayan bir bürokratik modeli gerektirmiştir. Durkheim, İbn-i Haldun’un asabiye kuramına paralel bir şekilde ilkel toplum ve gelişkin toplumun yapısal farklılıkları üzerinde durur ve toplumun ilerlemesi ile meydana gelen “siyasal toplum”un sahip olduğu devlet yapılanmasının bir takım özellikleri olduğundan bahseder. (Durkheim, 2012:91). “İkincil topluluk” olarak tanımladığı bazı unsurların (ailevi gruplar ya da meslek grubu gibi özel çıkar grupları) üstünde yer alması gereken bu siyasal organ bu toplulukların (ve onu oluşturan bireylerin) varlığı sayesinde hayat bulmaktadır. Diğer yandan bireylerin ve ikincil grupların gerçek bir toplum haline gelmesi de bunların “homojen” ve “eşit” nitelikte bir topluma dönüşmesi için devlet aygıtını kaçınılmaz bulur. Başlangıçta basit topluluk olarak meydana gelen toplulukların zaman içinde karmaşılaşması hususu Durkheim’da aynen İbn-i Haldun’da olduğu gibi yönetsel organların oluşumunun temel taşı olarak yer bulur (Durkheim, 2012:95). Bu grupların bir topluma dönüşmesi için siyasal otoritenin -kurum ve kurallarıyla- varlığı şarttır. Yurttaşların devlete, devletin de yurttaşlara karşı görevlerinin olduğu kolektif yapı bir “kamusallık harcı” gibi görünmektedir. Devlet, toplum için düşünüp karar alan bir yapı olsa da aynı zamanda aralarındaki bağ nedeniyle kararlarını toplumun istek ve beklentilerine uygun almak durumundadır. Bahsedilen kolektiflik diğer bütün hepsinden kapsamlı ve baskın bir kolektifliktir (Durkheim, 2012:99-100). Devletin yurttaşlarının hayatına gittikçe daha fazla nüfuz etmesi ve günlük yaşayışlarında daha fazla yer etmesi

sağlıklı ve demokratik bir sistemin de gereğidir (Durkheim, 2012:117). Ne kadar mutlak bir hükümdar olsa da çevresinde yönetici yapıların var olması kamusal işlerin yürüyüşünü kolaylaştıran bir unsur olduğu gibi yönetsellikte karar alma aşamasında istişare edilmesi de bilinçli yapıların temelidir (Durkheim, 2012:130-133). Buradan hareketle, yönetsel organ ne kadar kendi içine hapsolursa işlevselliği azalacaktır, ulusun –kendi dışında kalanıyla- az iletişime geçecek bir yönetsel aygıt beslenemeyeceği için zayıflatacak, kamusal karar almak için düşünsel çaba göstermek ise demokratik işleyişi verimli kılacaktır (Durkheim, 2012: 139-143). Durkheim’in tasarladığı devlet modeli açık bir şekilde, etkin işleyen kamusal süreçleri öngörmeyi sistemleştiren ve toplum için en iyiyi düşünen olduğu gibi ondan “geri besleme” ve “öneri” alan bir yapılanma olmalıdır. Kendisinin de ifade ettiği gibi Durkheim “genel irade” kuramının sağlıklı kamusal ve yönetsel süreçler için gerek şart olduğunu belirtmektedir. Gerek aile ve meslek örgütleri gibi ikincil yapılar, gerekse de yönetimin tüm organları bu etkin kamusal işleyişe uygun tasarlanmalıdır. O halde Durkheim’in da etkin yönetim için ortak kamusal aklı öne çıkaran bir modeli öngördüğünü söylemek mümkündür.

İktisadi ve iktisadi olmayan kurumların (dolayısıyla kuralların) gelişkin kapitalist ekonomiler için vazgeçilmez olduğu düşüncesi gerek Weber gerekse de Schumpeter’in çalışmalarında da ifadesini bulmuştur (Swedberg, 2002). Diğer yandan söz konusu kurumların yanında doğru işleyiş için “bir başka” şeye de ihtiyaç vardır. Swedberg, Weber için bu “şey”in “kapitalizmin ruhu” olduğunu söyler. Schumpeter ise Swedberg’e göre “kapitalist toplum”un kapitalizm için gereken diğer unsur olduğunu savunur. Kapitalist toplum ise bir yandan bir “iş ahlakı” ile “profesyonelliği gerektirir. İktisadın “siyasal alan” dışında ve o alanın süreçleri dışında yönetilmesi gerektiği söyleminin hayata geçmesi açısından seçmen-politikacı ilişkisinin dışlandığı noktada “profesyonel” karar alma birimlerinin ortaya çıkması, bir taraftan da bu profesyonel birimlerin yetkinliğinin sağlanması gerektirmektedir.

Kapitalist ulus devletler sisteminde bürokratik aygıtın teorik çerçevesini kuran en önemli düşünür olan Weber etkin yönetim olgusunu etkinlik bağlamında ele alır ve tarihsel bağlamda geliştirdiği analiz yardımı ile doğru işleyen bürokratik aygıtın ne olabileceğini irdeler. Weber ekonomiye bir “yarar” perspektifinden bakar. Etkinliğin öznel anlamda bir yarar sağlama isteği karşılması ise o etkinliğin “ekonomik etkinlik” olarak değerlendirilmesine imkan sağlar (Weber, 1995:98).

Weber, “ekonomik etkinliğin düzenlenmesi” ile “resmi bir kuralın yürütülmesi” arasındaki sınırın belirsiz olduğunu söyler çünkü aslında her resmi kural, kimi durumlarda derinden ve maddi biçimde etkinliği etkiler ve etkilemelidir derken, yalın olarak resmi kurallardan başka bir şey değilmiş gibi görünen birçok yasal buyruğun da birçok açıdan bu etkide bulunacak şekilde oluşturulduğundan bahseder (Weber, 1995:117). Dolayısıyla Weberci bakışla, bir “bağımsız otorite”den bahsetmenin klasik anlamda bir bürokrasiden kopuştan söz etmeyi gerektirdiğini iddia ederken düşünmek gerekir.

Weber bürokratik devleti demokrasinin gelişiminin bir sonucu olarak ele almayı tercih eder. Her şeyden önce modern demokratik devlette, halk kitlesinin iktidar kullanımına sürekli olarak katılımını mümkün kılmamaktadır (Giddens, 2012:284). Temel özelliklerinden birisi, “bir kez yerleştiğinde ‘özel kafes’e dönüşmesi” olan bürokrasi modern kapitalizmde, hukuk, siyaset ve sanayinin rasyonelleşmesinin nedeni ve sonucudur (Giddens, 2012:286). Karmaşık ve değişmekte olan idari görevleri yürütmenin en uygun yolu olarak belirlenebilecek olan modern bürokratik devlet (Poggi, 2011:121) Weber’in ifade ettiği gibi modern kapitalizmle ittifak içinde doğup geliştiği gibi çıkarların birbirine yakınlştırılmasına dayalıydı (Poggi, 2011:130). Faaliyetleri genişleyen devlet karmaşıkleşan faaliyetlerini uzmanlaşmış bürokrasiye devrederek toplumsal taleplere daha etkin cevap vermeyi seçmiştir (Poggi, 2011:175). Sonuç olarak devlet siyaseti ve bürokrasisi ile birlikte “bütünöyle özerk olmayan

birbirine bağımlı ama ayrı ayrı hiyerarşik örgütlerden müteşekkil” bir yapıdır. Modern devlet, Fransa örneğinde olduğu gibi gerek hükümdarın toplumu yarattığı ama ulusun da devleti yarattığı sürece bağlı olarak “gücün ehlileştirilerek” meşrulaştırılması ile meydana gelmiştir (Poggi, 2012:119-123).

Bürokrasi olgusu Weberci modelde olanı değil olması gerekeni yansıtan bir “ideal” yapı olarak tanımlanmakta ve ideal yapının içsel özellikleri beş ana başlıkta toplanmaktadır: Sınırlı bir hiyerarşik otorite yapısı, örgüt üyeleri arasındaki ilişkinin kişiler üstü olması, uzmanlaşmanın zorunluluğu, nesnel özelliklere göre görevli seçimi ve son olarak keyfi davranışlardan kaçınılması (Fişek, 2012:109-110). Sayılan bu özelliklere dair arayışların “seçkin” bürokrasi kuramına yol açması aslında demokrasi-bürokrasi geriliminden hareketle açıklanabilir ki bu kuram “devlet yönetiminin politikacıların elinden alınıp yetkin bürokratlara bırakılması” düşüncesini de içermektedir (Fişek, 2012:112). “İdeal” tanımından “daha” ideale ulaşma güdüsüyle kamuda verimi artırma arayışları (Bulutoğlu, 2008: 146-147) olduğu gibi “yeni tip bürokrasi-devlet modeli kurulması”nı da içeren kapsamlı öneriler de dile getirilmektedir (Saygılıoğlu ve Arı, 2003:138-140).

2. Etkin Bir Bürokratik Yapılanma: Demokratik, Kapsayıcı ve Özgün

Bürokrasinin “klasik-yenilikçi” şeklinde ayrılmasının ve yeni tip arayışların ne derece tutarlı olduğu ile ilgili olarak Güler’in (2005) tarihsel süreçte devletin değişimini ele alırken kullandığı “ikili bürokrasi” kavramsallaştırması ortaya konulan “yenilikçi ve etkin bürokrasi” ayrımının anlamlılığı açısından son derece faydalıdır. Güler’e göre idarede reformdan anlaşılması gereken devlet kurumlarının özel firmaların tabi olduğu “hızlı, etkili, verimli” hareket etme ilkelerine uygun şekilde yapılandırılmasıdır. İdari reformun esas alanı devletken işletmeler (Weber’de de işletme bürokrasisine dair

belirlemeler olduğunu unutmamak lazım) açısından öngörülen kavramları kullanımı devlet reformu ile örgüt reformu arasındaki çizginin belirsizleşmesini beraberinde getirmiştir (Güler, 2005:57). Güler’e göre aslında bu belirsizleşme bürokrasinin tümünden tasfiyesi olmadığı gibi devletin ekonomiden çekilmesi şeklinde yorumlanan sığ bir söylemin de kanıtı değildir. Aslında gerçekleşen “ikili bir bürokrasinin” kurulmasıdır. Daha önce Platon anlatılırken aktarıldığı gibi bu kez gerçekleşen “ikili bürokrasi”, “bürokrasiden kaçan bürokrasi” şekline bürünmüştür. Yani “bürokratik elitten” kopan yeni bir “elit” kurumsallaştırılmak istenmektedir. Gereksinim duyulan bu “yetkin profesyonel ağın” ya da “karar organlarının” klasik bürokratik kurumlarla yerine getirilemediği, büyümüş olan bürokrasinin siyasetin vekili olma işlevini kötüye kullandığını, dolayısıyla etkin ve siyasal yapıdan etkilenmeyen, klasik devlet örgütü dışında bir takım kurumların iktisat politikalarını daha etkin ve verimli uygulayabileceği düşüncesi “özerk /bağımsız kurumlar” fikrinin temel taşıdır. Nitekim “... [Y]aklaşık bir yüzyıl önce oluşturulmuş örgütlenme olan bürokrasinin işleyişi, her dönemde toplumun atfettiği görevlerle sürekli uyum sağlamalıdır.” (Dreyfus, 2007:289).

İfade edilen bağlamda değerlendirmeye tutulması doğru olan yeni kamusal kararları alan bu gibi kurumların gerçekten de “kamusal nitelik taşımayan” siyaset-bürokrasi hattının dışında kalıp kalmadığı ya da “klasik-etkin-hiyerarşi dışı” gibi tanımların tarihsel anlamları dışında kullanımının, bu tanımlara göre “iş görece” politika planlayıcıları doğru istikamete taşıyıp taşımayacağı şüphelidir. Bürokrasi ve devlet yönetiminin ortaya çıkışı ve kuramsallaştırmasının bugün anlaşılanlardan ne derece farklı süreçleri yansıttığı ya da ne gibi amaçları ihtiva ettiği anlaşılmadan kurgulanacak yapıların bir nesnel olmayan kararların ürünü olma tehlikesi her zaman mevcuttur. Neticede yeni tip örgütlenme modellerinin tarihsel sürecin ortak aklı olan “olabildiğince kamusal ve demokrasi” ekseninde tanımlanması daha doğrudur. Ancak bu yolla daha “ileri” bir idare işleyişine ulaşmak mümkündür. Çünkü bürokrasinin

oluşumu demokrasi ile birlikte ortaya çıktığı için daha ileri bir bürokrasi “ussal-etkin-verimli” sarmalındansa “ileri demokrasi” şiarı ile sağlanabilir.

Kurumsallaşmanın toplumu ileri taşıması için gerekli unsurları ortaya konulan tarihsel bir yaklaşım geliştiren Acemoğlu ve Robinson (2013) ulusların kurumsallaşma özelliklerinin önemine değinmekte ve devlete dair tüm kurum (ve kuralların) sahip olması gereken özellikleri sıralamaktadırlar. İdare aygıtına dair geliştirilecek tüm kurumların sahip olması gereken temel özelliği “kapsayıcı olmak” şeklinde ortaya koyan Acemoğlu ve Robinson bu niteliğe sahip olmayan, belli bir azınlığın çıkarlarını gözetken ve dışlayıcı olan kurumların ve yapılanmaların ulusların kalkınmasını sekteye uğratacağını belirtmektedirler. Kurumlaşmaya benzer bakış açısı ile yaklaşan Chang da “doğru kurumsallaşma” tarifinde tartışmalı hususlar olduğunu belirtse de saydığı ortak unsurlar içinde demokrasi, temiz ve şeffaf bürokrasi ve yasama gibi unsurları saymaktadır. “Doğru kurumların” ne olacağı tartışmasında bunları belirlemede ise üç yöntem sıralamakta, “ (1) Başka ülkelerde doğru işleyen kurumları olduğu gibi alma; (2) Ülkenin kendi iç dinamikleri ile evrimleşmeyi bekleme ve (3) Tarihsel değerlendirme ile yaşanan süreçlerden sonuç çıkarma” olarak belirlediği üç yöntemden sonuncusunun doğru yaklaşım olacağını söylemektedir (Chang, 2015:126-127). Acemoğlu ve Robinson ile Chang birlikte ele alındığında varılacak sonuç; doğru kurumları oluştururken ülkenin tarihsel şartlarını dikkate alarak toplumun genelini kapsama ve temsil etme özelliği ile birlikte demokratik katılımcılığı engellememe hedefi konulmalı, ve bunlar oluşturulacak herhangi bir kurumsal yapı açısından olmazsa olmaz özellikler olarak esas alınmalıdır.

Rodrik’in büyüme ve kalkınmayı sağlayıcı kurumlara dair varsayıtları da yukarıdaki görüşlerle koşuttur. Rodrik (2009) piyasa ekonomilerinde uygun kurumların yokluğunda, mülkiyet haklarının ve teşviklerin işlemeyeceğini belirtir. Yolsuzluklar ve rant arayışları piyasa mekanizmasını bozan unsurlardır. Piyasadaki bu ve belli başlı

diğer aksaklıkları çözmek için oluşturulabilecek kurumları dörde ayırır: düzenleyici kurumlar, makro ekonomik istikrar kurumları, sosyal sigorta kurumları ve çatışma yönetimi kurumları. İyi kurumları oluşturma açısından kullanılabilecek yöntemleri ise “katılımcı demokrasi” gerek şartı ile birlikte inceleyen Rodrik’e göre, tek tip bir modeli alıp ülkeye uygulamak ile yerel deneyimlere önem veren bir yöntemi tercih etmek iki ayrı yoldur ve fayda-maliyet analizi yapılarak bu ikisi arasında bir orta yol bulunmalıdır (Rodrik, 2009: 157-169).

Kamusallık kavramının yaygınlaştırılması ve bürokrasinin demokrasi ile olan (gerilimli de olsa) sıkı bağlantısı yeni oluşturulacak herhangi bir organ açısından tüm bu hususlar dikkate alınmalıdır. Weberci anlayışın ortaya koymaya çalıştığı şekliyle “genel kabul” olgusunun sağlanması bu minvalde önemlidir. Özellikle maliye politikası gibi temsili demokrasi ile tarihsel bağları da çok sıkı olan bir hususta kapsayıcılığın, toplumun genel çıkarını gözetmenin ve ayrımcılığa yol açmayacak şekilde tüm unsurların temsilini sağlama anlamında çok daha önemli olduğu unutulmamalıdır. Gerek vergi toplama olsun gerek harcama politikası olsun, toplumsal katmanlarda yeterli temsilin sağlanmadığı hissiyatını yaratacak bürokratik düzenlemeler, tüm idari işlem ve iktisadi politikalarda bir meşruiyet kaygısını doğuracak ve “ideal tip” bürokrasi arayışlarını da sekteye uğratacaktır.

II. ÖZERK EKONOMİ POLİTİKALARINA İLİŞKİN İKTİSADİ YAKLAŞIMLAR

A. Klasik – Keynesyen Çekişmesi ve Ara Formlar

Özerk politikaların para politikası ayağında maliye politikasından epeyce önce kurumlaşmış ve uygulamaya geçmiş olduğu görülmektedir. “Kurallı para politikası ve bağımsız merkez bankacılığı” anlayışının maliye alanına göre daha kolay yerleşmesinde

hem teorik altyapısı ile gerekçeleri hem de pratik nedenleri vardır. Tahmin edileceği üzere, ekonomiye müdahaleyi daha çok maliye politikası alanında gündeme getiren Keynesyen düşünce ile Monetaristler arası tartışmalar para politikası alanında da kendisini göstermiştir. Diğer bir deyişle tartışmada iki ana ekolden bahsedilebilir: Maliye politikasının etkinliğini savunan Keynesyenler ile para politikasının etkinliğini savunan monetaristler. İradilik ve kurallılık tartışmaları aslında Keynesyenler ile Monetaristler arasındaki tartışmanın esas boyutudur.

Para ve maliye politikasında iradiliği savunanlar (Keynesyenler) ekonomi otoritelerinin değişken koşullara göre çeşitli araç ve müdahale bileşenleriyle yeniden optimizasyon aramasını savunurken, belli bir sayıda değişken yerine çokça değişkenin araç olarak kullanılabileceğini düşünmektedirler. Geniş takdir yetkisinin kimi zaman toplum faydası yerine keyfiliği beraberinde getireceği düşüncesinden hareketle Monetaristler ise her yönetimin uyması gereken belli kurallar getirmek suretiyle bu keyfiliği önlemek şeklinde bir yaklaşımı benimserler. Meseleye ilişkin teorik tartışmalar 1970-1990 döneminde süre giderken pratik ayağında kurallı politikaların uygulayıcısı olarak bağımsız ve özerk merkez bankaları yaygınlaşmış, para politikalarında maliye politikalarına göre nispi otonomluk anlayışı daha erken yerleşmiştir (Gürkan Yay, 2012:242-243). Netice itibarı ile teorik tartışmalar süresince ve sonucunda geline aşamada mesele daha ziyade Monetaristlerin beklentileri doğrultusunda şekillenmiştir. Diğer bir deyişle parasallaşan ekonominin gerekleri parasalcı görüşlere ağırlık veren Monetarister lehine bir algı ve gelişme çizgisini beraberinde getirirken, maliye ağırlıklı düşünceler geliştiren Keynesyenler maliye politikasının etkinlik (ya da işlerlik) kaybı ile bir “mağlubiyet” yaşamış görünümündedirler. Diğer yandan bu “mağlubiyet” aslında maliye politikasından ziyade “iradiliğin” ya da “aktivist mali politikaların” mağlubiyetidir. Monetarist yaklaşımın genel kabul görmesinin ise bu teorinin Keynesyenizme göre dünyayı açıklama gücüne dair ya da para politikasının maliye

politikasına karşı tartışılmaz üstünlüğü nedeniyle ile değil, dünya ekonomisinde meydana gelen gelişmelerin sonucunda gerçekleştiğini söylemek yerinde olacaktır. Temel anlayış farklılığı Klasikler ile Keynesyenler arasında görülmekte ise de bütün iktisat okullarının konuya yaklaşımlarını kısaca özetleyerek aralarındaki farklılıkları görmek teorik temelleri anlamak açısından faydalı olacaktır.

Klasik iktisatla başlamak gerekirse, kurumsallaşması ve disiplin haline gelmesi sürecinde başat anlayış olduğundan önermelerinin çoğunlukla bir devrim niteliğinde olduğu şeklinde değerlendirmelere tabi tutulmuştur. Klasik iktisadın bu niteliği ondan önceki tüm iktisadi anlayışların yanlışlanabilirliği için görünmez bir sebep olmuş ve devlet müdahalesi başta olmak üzere tüm eski iktisadi politika anlayış ve alışkanlıkları bu pencereden eleştiriye uğrayıp yanlış kabul edilmiştir. Adam Smith'in bilimsel bir eser olarak ortaya koyduğu *Ulusların Zenginliği* kitabı çoğunlukla bu bakış açısı ile değerlendirilmiş, klasik iktisadın akla getirdiği ilk özelliği de “devlet müdahalesini ve hatta tümünden devleti yadsımak” olarak algılanır olmuştur. Şöyle ki, örneğin Anayasal İktisat kuramcısı Buchanan ilgili bölümde görüleceği gibi bu “sınırlı devlet” olgusu gerekliliğini “Adam Smith’e dönüşün gereksinimi” olarak önceleyecektir. Diğer bir deyişle devlet müdahalesi ile ilgili fikir yürüten iktisatçılar bir anlamda Adam Smith'in özellikle devlet-ekonomi ilişkisine dair söylediklerini mihenk taşı haline getirmiş olmaktadırlar. Ana akım iktisadın kendi “rasyonel” çözümlemelerine Adam Smith'i “alet etmesi” ile ilgili olarak Yay (2010), gerek ana akım iktisadın devlet faaliyetleri konusuna ana akım eleştirilerin görüşlerini gerekse de kapitalist sistem eleştirilerinin de eninde sonunda Adam Smith eleştirisine dönüştüğünü belirterek dikkat çeker.

Maliye politikasında iradilik, yani devleti daha doğrudan ilgilendiren alanda aktivizmde yukarıda özetlenen düşünce yapısı etkisini daha fazla hissettirmiştir. Para politikası alanı ise liberal düşünce ile “daha barışık” görünmektedir. Ana akım iktisat anlayışların para politikalarını öncelemeleri gerek para otoritesinin özerkliğine (devlet

bürokrasisinden ayrışmasına) felsefî bir meşruluk kazandırmış gerekse de maliye alanına “iktisattan el çektirerek” bunları çoğu kez para politikalarına bir payanda olarak kurgulama yolunu seçmişlerdir. Neticede gelinen aşama devletin iktisadi alandan komple dışlanması amacı, bu amacın zaman zaman çelişik anlayışlar göstermesine rağmen özellikle siyasetle bağlantılı bürokrasinin tecrit edilerek yeni tip bürokrasinin yerleştirilmesi konusunda söz konusu sistematik başarılı olmuş görünmektedir. Klasik iktisada bütüncül bir bakış sonucunda devlete ilişkin görüşlerin genellikle “piyasaya en alt düzeyde müdahale eden” ve gün geçtikçe bu müdahalenin azalmasını temenni eden bir anlayışa dayandığı görülecektir. Klasiklerin sorunun kaynağı olarak gördükleri devleti mümkün olduğunca iktisadi hayattan uzaklaştırmak istemeleri tabidir, çünkü onlara göre her devlet müdahalesi zenginleri koruyup kollayacak bir devlet ne kadar zararlı ise fakirleri koruyacak bir devlet de aynı oranda denge bozucu ve zararlıdır (Barber, 1997:62-63). Devletin ekonomiye müdahalesine ilişkin az da olsa olumlu görüşler marjinal kalmakta ve devlete çok sınırlı bir işlev vermektedirler. Gerek para da gerekse de maliye alanında bu böyledir. Klasik iktisat genel itibarı ile devlet kavramını iktisadın dışsal bir aktörü gibi ele alıp dışlanması eğilimindedir. Maliye konusuna odaklanıldığında Adam Smith devlete dair işlevleri kısıtlar ve “savunma, adalet ve büyük bayındırlık işleri” dışında devlete pek bir görev atfetmez. Bu görevleri de “kamu giderleri aşlığı altında sayarak maliye politikasının harcama ayağını bu üçlü etrafında tartışır (Smith, 2011:767:804).

Vergiler üzerinde de ayrıntılı olarak duran Smith, dört temel ilke sıralayarak vergileme üzerindeki görüşlerini açıklar: Vergin yararlanma ölçütüne göre oranlanması, kesin belirli olan vergilerde keyfilik bulunmaması, yükümlüye uygun zamanda alınması ve son olarak “halkın cebi dışında olabildiğince az kalması” yani yükümlülere iktisadi açıdan zorlamaması Smith’in koyduğu temel ölçütlerdir (Smith, 2011:927-920). Görüldüğü gibi Smith vergilerin iktisadi dengeye mümkün olduğunca az etki etmesi

düşüncesinin öncüsüdür. Takipçisi olan Ricardo da aynı şekilde vergilerin miktarı ne olursa olsun ulusun toplam kaynaklarını azaltmaması ve iktisadi dengeyi bozmaması üzerinde durur (Ricardo, 2008:123-127). Kamu borçlanması konusunda da Adam Smith “savaş zamanlarına hazırlık olması” amacıyla ihtiyatlılığı öğütler ve borçlanmaları “karşılık ilkesi”ne bağlanarak halkın sırtına bezdirici bir yük olarak binmemesine çalışılmasını belirtir (Smith, 2011:1032).

Klasik iktisadın bir sonraki versiyonu ve daha dinamik analizi olan 19. yy sonlarında gelişen Neo-Klasik iktisat ise temel olarak denge mekanizmalarının nasıl kurulduğu ile ilgilenmektedir. Walrascı ve Marshallcı denge analizleri bu okulun temel iki kurucusunun ismini verdiği analiz yöntemleridir. Neo-klasik iktisadın ilk versiyonu olarak değerlendirilebilecek ve monetarizm sonrası liberal kanadın iktisat ideolojisi olan Yeni (Neo) – Klasik (Sentezciler) akımdan bu dönemki iktisadi akımı ayırmak için söz konusu dönemin anlayışı “Marjinalistler” olarak da adlandırılabilir. Bunların da aynen klasikler gibi liberal anlayıştan yana olmak suretiyle devlet müdahalesini yadsıdıklarını söylemek mümkündür. Gerek Walrascı gerekse de Marshallcı analizler, piyasanın süreçte kendi kendine dengeye geleceğini iddia etmek suretiyle hükümet müdahaleleri konusunda olumsuz tavır takınmışlardır. Marshall piyasa sistemini büyük olumluluklar arz eden bir sistem olarak tanımladığı gibi, piyasayı ekonomik kaynakları etkinliğe ulaşmasını sağlayacak etkin bir vasıta olarak görmekteydi (Barber, 1997:262-263). Aynı şekilde Walras da genel bir denge çözümünün varlığı için analiz geliştirmeye çalışmak suretiyle, farklı araçlarla olsa da Marshall’inkine benzer bir şekilde, “kendiliğinden gerçekleşen bir genel denge”nin varlığını irdemiştir (Barber, 1997:272). Dolayısıyla ilk dönem Neo-Klasiklerin de Klasikler gibi devlet müdahalesine analizlerinde yer vermedikleri görülmekteydi. Diğer yandan bu okulun temel anlayışlarının modern iktisadi düşünce bağlamında geliştirilmesi ve liberal iktisadın yeni şartlara dayalı gelişimi Rasyonel Bekleyişler Okulu’nun kavramlaştırmaları ile mümkün olacaktır.

Maliye politikalarının etkin iktisat politikası aracı olarak kullanılmasının Keynesyen devrim ile başladığı kabul edilebilir. Özerk politikalar için en kapsamlı teorik çerçeveyi sunan Anayasal İktisat anlayışı ile Keynesyen okulun temel farklılığının iradi maliye politikası anlayışında tezahür ettiğini söylemek mümkündür. Aslında Keynesyen iktisat dışındaki diğer okullar iradi politikalar konusunda çekimser, olumsuz ya da en azından tereddütlü tavır takınırlarken Keynesyen okul iradi politikaları iktisat politikası seçenekleri arasına koyarak hem kendisinden önceki hem de sonraki okullarla ayrılmıştır.

Keynes her şeyden önce meseleye Klasik İktisadın yaptığına tersine arz yönlü değil talep kaynaklı olarak bakar. Keynes'in -eksik istihdama dayalı dünyasında- talep arzı yaratır (Snowdon ve Vane, 2012:61). Klasik iktisattaki paranın yansızlığı tezi de Keynes'te geçerli değildir. her şeyden önce Keynes'te para talebi gelirin bir fonksiyonudur, yalnızca işlem değil ihtiyat ve spekülasyon güdülerıyla de para tutan birimler para arzı ile gelirleri arttığında bu artan geliri tahvile yönlendirecektirler. Tahvil talebi ile faizlerin düşüşü yatırımı artıracaktır. Dolayısıyla klasik iktisatta varsayılan “para yansızlığı Keynes'te geçerli olmadığı için para politikası ile iktisadi büyümeyi canlandırmak mümkündür. Diğer yandan maliye politikasının etkilerini daha doğrudan ve hızlı etki gösteren aynı zamanda sonuçları kolay tahmin edilir nitelikte araç olarak algılayan Keynesyenler daha kullanışlı gördükleri maliye politikasını tercih ederler (Snowdon ve Vane, 2012:90). Bunun yanı sıra Klasiklerin para-fiyatlar genel düzeyi arasındaki ilişkiye dair olarak da Keynes farklı görüştedir, öyle ki Keynes para arzı artışının fiyatlar genel düzeyini artıracığı olgusunu belli başlı şartların oluşmadığı durumlar dışında kabul etmez (Keynes, 2012:135).

Keynesyen iktisadın bu anlamda önceliği işsizlik sorununun çözülmesidir ve bu anlamda doğru tasarlanmış genişletici politikalar uygulamak enflasyona yol açmayacak bir yöntemdir, çünkü çıktının tam istihdam düzeyine yükseltilmesi böyle bir sonuca yol

açmaz. Keynes Klasik İktisat'ın piyasa dengesi ve paranın yansızlığı ile ilgili eleştirilerinden başka, önemli bir ayrımı ve maliye politikasına önem atfetmesine yol açan diğer bir unsur eksik istihdam dengesinin var olabileceğidir. Nitekim enflasyon konusundaki görüşlerinden de anlaşılacağı gibi Keynes'in temel meselesi ekonomideki istihdam eksikliği dolayısıyla oluşan çıktı açığının kapatılmasıdır. Bu çıktı açığının ekonominin ulaştığı bir denge sonucu olduğunu söyleyen Keynes'e göre tam istihdam tasarrufunun yatırımı aşması dolayısıyla oluşan zaman koordinasyonsuzluğunun sonucunda gerileyen parasal ücret oranlarının ekonomide istenen dengeyi (tam istihdam dengesini) sağlayamayabileceğidir. Hatta öyle ki çok esnek ücretler de bu eksik istihdam durumuna çare olamayabilecek ve zaman içinde ekonomi sarmal bir şekilde deflasyona geçebilecektir (Leijonhufvud, 2006:72).

Sonuç olarak, Keynesyen iktisadın tam da çıkış noktası itibarı ile kurallı politikalar konusunda Klasik iktisat ve ona öykünen ana akım iktisattan farklı görüşleri ihtiva ettiği anlaşılabilir. Nitekim gerek 1929 Buhranı sonrasında kendisini kabul ettirmesi dolayısıyla maliye politikasında iradilik unsurundan kaçınması, gerekse de hem para arzı ile kıyaslandığında maliye politikasına verdiği ağırlık düşünüldüğünde otonom ve özerk politika savunucularının Keynesyen ekolden çıkmayacağı düşünülebilir. Diğer yandan Keynesyen iktisat çıkışlı olup da Ortodoks Keynesyenizm'den bir miktar farklılaşan Keynesci okulların bulunduğunu da kısaca belirtmek gerekir.⁷

⁷ Keynesyen iktisada bağlı olup da Ortodoks Keynesçilerden ayrılan ilk grup Yeni Neo-Keynesçilerdir. Bunlar Keynesci müdahalelerin gerekliliğini kabul eden ve fakat Keynes'in tasarladığı halin kapitalizmin istisnai bir hali olduğunu, dolayısıyla otomatik dengeleyicilerin çalışmamasının özel bir hal olduğunu söyleyen ekoldür (Snowdon ve Vane, 2012:108). Bunlar ancak gerçekleşen özel hallerin varlığında müdahalelerin olması gerektiğini savunurlar. Dolayısıyla otonom politikalar konusunda bunlar Keynesçiler arasında farklı düşünmesi beklenebilecek gruptur. Temel olarak Keynes'in kabullerini benimsese de Neo-Keynesyenler piyasa başarısızlıkları ile ilgili daha kapsamlı düşünmeyi tercih ederler. Piyasanın içsel sorunları (kredi tayinleme, etkin ücret, piyasa başarısızlıkları) gibi konularla ilgilenen Neo-Keynesyenler para politikasını da yeniden değerlendirmişlerdir. Kredi tayinlaması gibi hususların üzerine gidilerek bankaların ikna yoluyla daha çok kredi vermesi sağlanarak para politikası daha etkin kılınabilir (Stiglitz, 1987). Neo-Keynesçilerden bazıları ise Keynesyen teorisin denklemlerinde bulunan değişkenlerin farklılaştığını ileri sürerler ve Keynesyen teorisin itibar kaybında bu değişikliklerin gerekçe olduğunu, bu itibar kaybı dolayısıyla gerçek verilere dayalı "rasyonel beklentileri" hesaba katan teorik bakışın geçerli olacağını belirtirler (Lucas ve Sargent, 2002:981-1001). Bu gruptakilerin Keynesçiler içinde kurumsallaşma ve piyasa etkinliği konusundaki görüşlerinin kurallı politikalar ve özerklik konularına en yakın duran grup olduğunu söylemek de mümkündür. İkinci grup Keynes'te para arzın içsel, yani iktisadi ortamın sonucu olduğunu savunan Post-Keynesyen

Keynesyen İktisat'ın Lucas ve Sargent'in iddia ettiği gibi itibar kaybettiği dönemlerde ortaya çıkan Monetarist okul Klasik İktisadın özellikle devlet müdahalesine dair bazı varsayımlarını kabul ederek yeni bir tür anlayış geliştirmiştir. Bu ekol kavram olarak otonomluktan bahsetmese de en azından maliye politikasını ikinci plana atarak (hatta yok sayarak) gayr-i iradilik tartışmalarına temel teşkil edecek nitelikte bir anlayış geliştirmiştir.

Monetarist okul özü itibarı ile Keynesyenizme tepki olarak ortaya çıkmış bir iktisat anlayışıdır. Söz konusu tepki esas olarak Keynesciliğin özü olan iradi politikalar ve özellikle de iradi maliye politikaları anlayışı ile ilgilidir. Monetarist iktisatçılar iradi maliye politikasını 1929 Buhranı'ndan çıkışın sebebi olarak gören Keynesci iktisatçıların tersine bu gibi talep yönlü politikaların krizi uzattığını ve derinleştirdiğini iddia eder. Bunlar hiç uygulanmasaydı sadece para politikası ile krizden daha çabuk çıkılabileceğini savunan Monetaristlerin bu düşüncelerinin itibar kazanmasının da yine bir kriz sürecinde, 1970'le birlikte gerçekleşmesi ilginçtir. Bu seferki kriz Keynesci politikaların uyguladığı bir dönemde çıktığına göre sorun Keynesci sistemin kendisinde aranmalıdır. ⁸ Sonuç olarak Monetarizmin dikkate değer bir atılım yaptığı dönemde iradi maliye politikaları ve kısmen iradi para politikaları da itibar kaybetmiş görünmektedir. Okulun kurucusu sayılan Friedman para teorisini miktar teorisi olarak değerlendirir ve temelini o şekilde belirler (Savaş, 2000:271). Enflasyon ile dalgalanmaların nedenini bulmak da bu miktar teorisinin esas amacı olarak ortaya konmuştur (Savaş, 2000:873). Nitekim “enflasyonun temel nedeni parasal

ekoldür (Işık, 2010:51-84). Bunların görüşleri bir miktar sistemik analiz içermesi nedeniyle Marksist ekole yakınlaşsa da temelde sektörel ve yapısal anlamda değerlendirmeleri nedeniyle Keynesyen iktisadın para, maliye ve bunlarla birlikte gelirler politikasına dayanması gerektiğini belirtmektedirler.

⁸ Monetarizmin yalnızca Keynesyenizm karşıtlığı olarak değerlendirilmesi haksızlık olarak görüle de Keynesyen dönemin sonlarında yaşanan sıkıntılar parasalcıların itibar kazanması ve ciddiye alınması açısından önemli bir dönemsel fırsat olmuştur. Diğer yandan Monetaristler yalnızca o dönemin değil, Keynesyen düşüncenin itibar kazandığı yılların da eleştirisini yaparlar. Nitekim Friedman buhran sonrası uygulanan politikaları temel eseri olan *Kapitalizm ve Özgürlük*'te açıkça eleştirir (Friedman, 1988:127-128). Keynesyen harcama politikalarını açıkça eleştiren ve başarısız bulan Friedman bunların devamında hükümetlerin kriz döneminde gerçekleştirdiği bu harcama artışlarının sürekli olması bir yana “dengeleyici politika” olarak benimsenerek daralma dönemlerinde kullanılan bir iktisat politikası aracı olduğunu da belirtir.

genişlemedir” anlayışı bu teoremin özünü oluşturmaktadır. Keynesci talep yönetiminin en önemli gerekçelerinden olan likidite tuzağı yaklaşımını da reddeden Friedman kişilerin tahvil ve para tutma eğilimlerinin sadece gelirlerine bağlı olduğunu, tahvil ya da başka varlıkların beklenen getirisine bağlı olmadığını öne sürer (Friedman, 1988: 137-138). İradi maliye politikası konusundaki olumsuz görüşleri aktarılan Milton Friedman para otoritesi ve kuralları konusunda da farklı düşünmez ve kurallı politikalar ile özerk para otoritesinin faydalarını belirtir. Devletin para konusundaki sorumluluğunu ve paranın ulus için önemini kabul eden Friedman (Friedman, 1988:72) özerk para otoritesi konusunda olumlu ve fakat çekimserdir. 1929 Buhranında FED’in hatalı politikalar nedeniyle krizi derinleştirdiğini belirten Friedman bu kadar önemli bir konuda hata yapılmasının ağır maliyetlerini siyasal süreçlerden ve kurallardan tecrit edilmiş olunmasına bağlar. Para politikası gibi son derece önemli ve etkinlik alanı geniş bir makro politika aracının kısıtlı sayıda bürokrat ile teknokratın “insaf ve kabiliyetine” bırakmak Friedman’a göre son derece riskli ve kabul edilemezdir. Dolayısıyla sadece otonomluk makro politikalar açısından yetersiz olduğu gibi riskli de olacaktır, bunun yerine (ya da yanı sıra) anayasaya da hükümler konulmak suretiyle kurallar belirleyip para otoritesinin bu çerçevede faaliyet göstermesi Friedman açısından daha doğrudur. Diğer yandan bu kurallar toplumun genelini kapsayacak düzeyde demokratik işleyişle belirlenmelidir. Friedman bunu da konuşma ve düşünceleri yayma özgürlüğü ile eş tutar ve genel uzlaşmaya dayanması gerektiğini vurgular. Diğer yandan kurallar dâhilinde para yetkililerine ve bürokratlara bazı esneklikler (para miktarı artışında belli bir oran belirleme, borç yönetimi, bankacılığın denetimi vb.) tanınarak özerkleştirilmesi düşünülebilir (Friedman, 1988: 78-94).

Klasik iktisadın Say Kanunu, serbest piyasa ekonomisi gibi varsayımlarını kabul eden, diğer yandan “rasyonel bekleyişler” ve “öngörülebilir/öngörülemez politika ayrımı” gibi bazı yeni kavramları da geliştiren okul Neo-Klasik sentezciler aynı

zamanda “Rasyonel Bekleyişler” okulu olarak da adlandırılırlar. Neo-klasik sentezciler ekonomik birimlerin sabit fiyatların olduğu ortamda bekleyişlere göre hareket edeceğini temel olarak analiz yaparlar (Stiglitz, 1987). Dolayısıyla bu dönemdeki Neo-Klasiklerin Klasik iktisadın varsayımlarını gelecek öngörüsü ile dinamikleştirmek suretiyle yeni bir ekol geliştirdiğini söylemek mümkündür. Felderer ve Homburg Rasyonel bekleyişler okulunun geleneksel teorilerdeki iki eksikliğe tepki olarak doğduğunu belirtir. Bunlardan birincisi beklentilere hiç yer verilmemiş olması, ikincisi ise batı ekonomilerinde gerçekleşen stagflasyon sorunudur (Felderer ve Homburg, 2010:251).⁹ Keynesyen teori beklentilere yer vermiş olsa da bunları içsel değil dışsal olarak ele almıştır. Dolayısıyla bekleyişlerin içsel değişken olarak ele alınışı Neo-Klasik sentez teorisi ile gerçekleştirilmiştir. Netice itibarı ile 1970’lerin başlarından itibaren piyasa ekonomisinin devletin iradesine değil, makro iktisadi istikrarı sağlama amacıyla beklentilerin yönetilmesine dayanmasını amaçlayan Neo-klasik sentez ve Rasyonel Bekleyişler Okulu ortaya çıkmıştır.

Özellikle para politikası alanında finansal ekonominin gelişimi döneminde Neo-Klasik sentezci iktisadın varsayımlarının etkili olduğu görülmektedir. Nitekim parasal kurallarla birlikte “Merkez Bankası” bağımsızlığı kavramının da en çok bu teoriye dayanarak geliştirildiğini söylemek gerekir. Özellikle enflasyonist bekleyişler, zaman tutarsızlığı, itibar ve güvenilirlik konularında; politikacıların iktisadi verileri etkileme gücüne dair soru işaretlerinin varlığına dayanan Neo-klasik okul varsayımları oldukça etkili olmuştur (Snowdon ve Vane, 2012:227).

Marksist analiz gerek devlet-bürokrasi değerlendirmelerinde, gerekse de devletin ekonomideki yerine ilişkin analizlerinde diğer tüm teorik yaklaşımlardan ayrılmaktadır. Şöyle ki, diğer tüm akımlar devlete kapitalist sistem içinde bir form vermeye, en azından iktisadi olarak rol biçmeye dönük analizler yapar ve devleti ve bürokratik

⁹ Rasyonel bekleyişler hipotezini benimseyip kullanan, Fischer, Phelps ve Taylor’un Neo-Keynesyen iktisatçılar olduğunu da bu noktada belirtmek gerekmektedir (Felderer ve Homburg, 2010:252).

aygıtını ulusal ekonomide bir yere oturtmaya çalışırlar. Temel olarak Klasik iktisat çıkışlı olan ve emek-değer teorisini yorumlamak suretiyle gerek Klasikleri gerekse de kapitalist sistemi eleştiren Marks ve takipçilerinin devlet algısını da bu bağlamda ele almak gerekmektedir. Marks'ın iğneleyici yazılarının büyük kısmı Klasikleri hedef alırken (Barber, 1997:169) bu hedefleme devlete ve iktisadi müdahaleye değil daha ziyade Klasik iktisadın kurgusuna yöneliktir. Diğer bir deyişle, mesela Keynes'in Klasizm'e getirdiği eleştirilerde devletin ekonomik hayata müdahalesini gerekliliği gibi bir önerme Marksizm'de bulunmaz. Diğer yandan Marksizm'e göre devlet iktisadi hayatın zaten hep içindedir.

Kısacası bu akımın devletin ekonomiye müdahalesinin nasıl olması gerektiği ile ilgili bir önermesi doğası gereği bulunmamakta, akıl yürütmeler daha çok sistemin içinde devletin konumuna ilişkin tartışmalar bulunmaktadır.¹⁰

B. Kurallı Politikalar için Teorik Bir Temel Olarak Anayasal İktisat

Buraya kadar iradi politikalar ve iktisadi kurallara ilişkin önermeleri kısaca aktarılan iktisat okullarının temelinde (Keynesyenlerin Marshallcı analize dayadıkları tartışmaları bir tarafa bırakılarak) Klasik (Liberal)-Keynesyen ayrımı dayandığını söylemek mümkündür. Keynesyen akım gerek para ve gerek (daha çok) maliye politikası alanında iradilik ve devlet müdahalesinin etkinliğini savunurken, diğerleri klasik varsayımlara bağlı kalarak kurallı politikalar ile devlet müdahalelerinin azaltılması görüşü etrafında saf tutmuşlardır. Neo-Keynesyen akım da Rasyonel

¹⁰ Bu noktada sosyalist iktisadın bazı ekollerinde devlet müdahalesi ile ilgili belirlemelerin Marksist iktisattan daha farklı olduğunu belirtmek gerekmektedir. Örneğin Fabiancı sosyalizm denilen akım “tarafsız ve teknokratik bir kamu hizmetinin piyasa ekonomisine ilişkin değişiklik yapabilmesini olumlamaktadı. Sivil toplumun aşırılıklarının devlet ve bürokrasi aracılığı ile düzenlenmesini bu açıdan olumlamakta olan bu okul Hegelci felsefeye yakın görüşlere sahiptir. (Desai, 2011:149). Nitekim Hegelci diyalektik Marks'ın diyalektik yorumundan farklı olarak ideal felsefe yöntemine bağlıdır ve Hegel'e göre “Burjuvaziye karşı denge unsuru olabilecek kesimler sivil toplum bireyleri ve “devletin tek ve cisimleşmiş hali” olan, hükümdara hizmet eden tarafsız memurlardır (Desai, 2011:51). İdeal arayışlarla Marksist sosyalist anlayışın devlete ilişkin olarak ayrıştığı nokta burada aranmalıdır. Nitekim Fabiancı okula dayanan sosyal demokrat görüşlerin de ekonomi politikası alanında Keynesci okula yatkınlığının da Keynes'in “sosyal demokrat yorumu” olarak değerlendirilmesi “sınırları aşan” bir zorlama olmayacaktır. Bir diğer önemli husus da Hegelci felsefede kralın olası bir seçilmiş yöneticinin maruz kalacağı seçmen baskısından uzak olacağıdır. (Desai, 2011:51). İdealist felsefin temel taşlarında bu “seçilmenin yaratacağı olumsuz baskı” korkusunun İlkçağ filozoflarında olduğu gibi Hegel'de de bulunduğu belirtilmelidir.

Bekleyişler teorisine yakınsadığı noktalarda kurallı politikalar konusunda Keynesyen akım içinde daha olumlu görüşler belirten iktisatçıları içermektedir. Klasik iktisadın varsayımlarını kabul eden Monetarist ve Neo-Klasik Sentezci yaklaşımlar ise devlet müdahalesinin sakıncaları (ya da en azından etkinsizliği) bağlamında kurallı politikaları önemsemişlerdir.

Anayasal İktisat maliye politikasının da kurallara bağlanması konusunda yeni görüşler getirerek klasik çizginin bir ileri adımını gerçekleştirmiştir. Aynı zamanda siyaset teorisi de geliştirmek suretiyle maliye politikasının siyaset ile yakın ilişkisini teorik dayanak olarak belirlemişlerdir. Önceki bölümde tarihsel arka planı anlatılan, temsili demokrasi-mali devlet ilişkisi Anayasal İktisadın, olumlu bulmasa da “doğruladığı” bir unsurdur.

Kurallı, özerk ya da bağımsız politikaların, özellikle de maliye politikası alanında, başlıca savunucusu Anayasal İktisat kuramıdır diğer bir deyişle bu hususları teorisinin temeli haline getiren okul Anayasal İktisat ve Kamu Tercihi okuludur. Anayasal İktisat konu açısından iktisadi varsayımların da ötesine geçerek siyaset biliminden de ciddi katkı almış görünmektedir. Diğer ana akım kuramlardan ancak “yan ürün” olarak çıkartılabilecek kurallı politikalar hususu bu okulun ana ürünüdür.

Kamu tercihi görüşü, temelde politikacı ya da bürokratlarca “keyfi” olarak uygulanacak politikaların toplumsal fayda fonksiyonunu bozacağı düşüncesini esas almakta ve bu esası da birey ve toplum fayda fonksiyonlarının farklı tanımlanacağı varsayımına dayandırmaktadır. Demokratik süreçlerin (oy çokluğuna dayanan temsili demokrasinin) kimi zaman fayda fonksiyonunu bozabileceğini, dolayısıyla kararların daha büyük ve zor sağlanacak bir konsensüse dayanması gerektiği bu düşüncede esas alınmaktadır, çünkü aslında politikacı ve bürokratlar da kendi fayda fonksiyonlarına sahiptir. Ekonomik etkinliği bozacak bu durumun önüne geçmek için yeni bir takım anayasal kurum ve kuralların tesis edilmesi gerektiği gerek kuramın fikir babası

Buchanan gerekse de diğer savunucularının ulaştığı sonuçtur. İktisat politikası araçlarına dair hususların değerlendirilmesinden önce, bu tarz bir kurum ve kuralları demokratik olup olamayacağı tartışılmalıdır. Toplumu ilgilendiren önemli bir konuda seçilmiş siyasilerin değil atanmış bürokratların karar verici konumda olması, kurallı ve özerk politikalar bağlamında, üzerinde düşünülmesi gereken bir konudur. Demokratik temsilde iktisat politikalarının siyasi irade tarafından değil de topluma karşı doğrudan herhangi bir sorumluluğu bulunmayan bürokratlarca yerine getirilmesi ile ilgili olarak hem maliye politikası özerkliğine hem de merkez bankası bağımsızlığını ilgilendiren çeşitli tartışmalar bulunmaktadır. Anayasal İktisat kuramı bu tartışmalar içinde demokratik temsili farklı yorumlayan görüşlere dayanmaktadır. Örneğin Wagner (1987) temsili demokrasi içinde tanımlanan asil-vekil süreç ilişkisinin her zaman verimli ve ideal yürümeyeceğini, asillerin (seçmen/vatandaş) haklarını ve menfaatlerini koruması gereken vekillerin (siyasetçi-bürokrat) bu işlevi tam anlamıyla yürütebilmesinin mümkün olamayacağını belirtmektedir. Asil vekil ilişkisi bir çok alanda kendisini gösterir, hasta-doktor, avukat-müvekkil, tamirci-arac sahibi ilişkilerinde olduğu gibi. Bütün bu ilişkilerde vekil her zaman asilden daha fazla bilgi sahibidir ve amaca ulaşmak için bildiği yöntemler asile göre daha çeşitlidir. Vekillerin sahip olduğu bilgileri tam anlamıyla asillerin lehine ya da faydasına kullanmalarından emin olmak her zaman mümkün değildir.

Wagner, ticaret ve piyasa ilişkileri ile politik-kamusal süreçlerin çok da büyük farklılık arz etmeyeceğini düşünmektedir. Satıcı-müşteri ilişkisinde olduğu gibi seçmen-politikacı ilişkisi de maliyet-kazanç-memnuniyet ekseninde yürümektedir (Wagner, 1987:431). Diğer yandan siyasal toplum da aynen piyasa aktörleri gibi farklı unsurlardan oluşmaktadır ve heterojen değildir. Oysa toplumsal amaçlar piyasa ilişkilerinden farklı olarak tüm toplumu ilgilendirir ve nispeten homojendir. Homojen olmayan siyasal aktörler (homojen sayılabilecek) toplumsal sonuçları kendi lehlerine

çevirmek için uğraşırlar ve siyasi süreçleri de bu menfaat güdüsüyle etkilemeye çalışırlar. Rant kollama denilen bu davranış hem bir maliyettir hem de sonuçları ideal ve optimal toplumsal amaçlardan sapmaya yol açabilir. Tullock da rant kollamanın optimal toplumsal faydadan uzaklaşılmasına yol açmasından öte diğer toplum birimlerinin zararına da kararlara ve sonuçlara neden olabileceğini belirtir. Rant kollayıcılar için salt bir maliyet unsuru olarak değerlendirilebilecek faaliyetler toplumsal optimale ulaşma açısından düşünüldüğünde aslında toplumsal bir maliyettir. Örneğin tarife ve kotalar için yapılacak bir lobi faaliyeti piyasa dengelerini olumsuz etkileyebilecek bir unsurken, rant kollayıcılar bu faaliyetlerini karlı olduğu müddetçe devam ettireceklerdir (Tullock, 1987). Piyasanın herkesin kendi koyduğu katkı ya da katlandığı maliyete göre edindiği fayda ya da kazanca ulaşmasını kendiliğinden sağlayan (Wicksellci anlamda) mekanizmasının siyasal süreçlerde bozucu etkiler nedeniyle gerçekleşmeyeceği Anayasal İktisat ekolüne bağlı iktisatçıların inandığı bir varsayımdır. Bu nedenle toplum tercihlerinin mümkün olduğunca homojenleştirilmesi ve ortaklaştırılması bağlamında anayasal kurum ve kurallara ihtiyaç bulunmaktadır (Wagner, 1987). Bu ihtiyaç dolayısıyla karar süreçleri açısından klasik anlamda temsili demokrasi yetersiz kalabilir.

Anayasal İktisat kuramının temellerini atan Buchanan’a göre ekonomi biliminin klasik teorinin kavramları kullanılarak irdelenmesi halinde bireylerden ve bunların ayrı ayrı fayda fonksiyonlarından bahsetmek gerekmektedir (Buchanan, 1991:31). Fayda fonksiyonlarının tanımlanması özellikle de devletin ekonomik bir birim olarak algılanmasını beraberinde getirmekte ve bu aygıtın siyasetçi-bürokrat ekseninde de ayrıştığı görülmektedir. Teorisinin eksenini her grubun bir fayda çoklaştırması mücadelesi verdiği ortamı tanımlayan “Kamu Tercihi Okulu”nun görüşlerinden yola çıkarak kurgulayan Buchanan’a göre siyasetçiler seçmen tercihlerini ön plana alarak oy çoklaştırmasını sağlamak amacındayken -siyasetçilerin yanında- bürokratların da sadece “emir kulu” olarak tanımlanması tutarlı değildir (Buchanan, 1991:37). Toplumun

faidasına bireylerin fayda toplamından ulaşılıp ulaşılamayacağını tartışan Buchanan'a göre, bireylerin (rasyonelliği tartışmalı) olan istek ve beklentilerini toplumsal faydaya çevirmeye çalışan siyasetçi davranışları kamuda bir genişlemeye yol açacaktır. Buchanan toplumsal bir fayda fonksiyonu bulmaya çalışan sosyal refahçı teorisyenleri ise görüşlerinin yalnızca normatif olması ve reel bir dayanağa sahip olmaması bağlamında eleştirir. "Yüce gönüllü ve müşfik devlet" varsayımını da yersiz bulan Buchanan devlet yönetiminde bulunanların da kendi refah fonksiyonları ve güdülleri olduğunu belirtir (Buchanan ve Brennan, 1985:94) Niskanen'in "bürokrasinin genişleme¹¹ eğilimi kavramını da kullanan Buchanan bunların da aslında genişletici kamusal politikaları uygulayabileceğini belirtmektedir. Keynesyen düşüncenin benimsenmesi ile birlikte denk bütçe ilkesinin terk edilmesi sonucu ortaya çıkan ekonomik sorunların çözümü hükümetlerin anayasa ile sınırlandırılmasını gerektirir. Söz konusu sınırlandırma öyle bir tasarlanmalıdır ki, insanların tercihleri duruma göre grup çıkarı, bölgesel ya da ulusal çıkar olarak topluca rasyonelleşebilsin ve Adam Smith'in idealindeki tam serbestiyetçi model ortaya çıkabilsin (Buchanan 1991:43).

Buchanan'ın görüşleri aslında bir anlamda Keynesyen iktisadi kurgunun ve kurumların bir eleştirisidir. Keynesyenizm'in öne sürdüğü şekliyle maliye politikası Anayasal İktisat'ın esas eleştiri noktasıdır. Gerekli zamanlarda (kriz, resesyon vb.) aktif maliye politikasını kullanmayı öneren Keynesyenizm açısından bütçe açığı verilmesinin de çoğunlukla sakıncalı bir tarafı yoktur. Buchanan bütçe dengesi görüşünün göz ardı edilmesine neden olmakla eleştirdiği Keynesyen görüşün egemen olduğu yıllarda bürokratik müdahalelerin sonucunda hem kamu borcunu arttığını hem

11 Niskanen'e göre bürokratlar bütçelerini artırma eğilimindedirler ve tek hizmet sağlayıcısı olmalarından dolayı hükümete kendi politikalarını rahatlıkla empoze edebilirler, dolayısıyla da etkinlik problemi ortaya çıkabilir. Diğer bir deyişle asil-vekil ilişkisinde bu kez politikacılar asil, bürokratlar vekil durumundadırlar ve etkinliği bozan unsur budur. (Ayrıntılı bilgi için bkz. Niskanen, W. (1971) , Bureaucracy and Representative Government, Chicago: Aldine.) Bu modeli eleştiren bir çalışma için bkz. Breton ve Wintrobe (1975). Bu çalışma Niskanen modelinin farklı bürokratik oluşumların varlığını hesaba katmadığı, dahası bu farklı yapılar arasında geçişliliği varsaymadığı noktasından hareketle, bürokratik genişleme modelinin savunma gibi yüksek oranda uzmanlaşmayı gerektiren ve bürokrasinin diğer unsurlarıyla arasında geçişliliğin az olduğu bürokratik unsurlarda geçerli olabileceği üzerinde durmaktadır.

de bürokrasinin genişlediğini belirtmektedir. Buchanan bu durumun, Adam Smith'in kurguladığı dünyadan uzaklaşılmasına neden olduğunu ve aslında ideal durum olarak tanımladığı "anarşinin" yani hiç kimsenin kimseyi yönetmediği bir insanlık düzeninin uzaklaşmaması gereken bir hedef olduğunu belirtmektedir. "En iyi hükümet en az hükümet edendir" felsefesi olarak özetlediği felsefesini Buchanan "kendi kendini yöneten insan" ideali ile tamamlamakta ve devlet müdahalesinin olabildiğince sınırlandırılmasını savunmaktadır (Buchanan, 1975: 93-97). Thomas Hobbes'un 1651 yılında geliştirdiği ve ulusal devleti betimlemek için kullandığı "Leviathan" kavramını Buchanan modern devletin genişleyen sınırlarının yaratacağı tehlikeyi vurgulamak için kullanmaktadır (Buchanan, 1975:147). Bürokrasinin genişleyen bu sınırları ideal düşünce olan "bireyin kral olması gereken" durumu tehdit altına almaktadır. Bireyin kendi kendisinin kralı olması ve kendi çıkarları doğrultusunda hareket edebilmesi gerçek düşünsel devrimin temeli olmasına rağmen devrim ve dönüşüm çağında kral ve seçkinlerin tamamen devrilememiş olması Buchanan'a göre düşünsel devrimin tamamlanmamasının en önemli nedenidir. Oylama süreçleri ya da seçimler sonucunda bireylerin tercihlerinin tam olarak yansıtıldığı da söylenemez. Vergileri ödeyenler bireyler olsa da gerçekte politikacıların tercihleri uygulama alanı bulmaktadır. Politikacıları ya da genel anlamıyla uygulayıcıların kişisel tercihlerinin alınan kararları etkilemediği ise söylenemez. Neticede bütçe ile ilgili kararlar oy verenlerin tercihlerinin değil politikacı tercihlerini daha fazla yansıtmaktadır. Aldıkları kararlarda bağlayıcı sayılabilecek tek nokta yeniden seçilip seçilemeyecekleridir, dolayısıyla da verdikleri karar ve ortaya çıkacak sonuçlar bu güdü ile oldukça yakından ilintili olacaktır, harcama ve bütçe kararları bu tedirginlikle şekillenecektir. Bahsedilen süreç ve sonuçların ideolojiden bağımsız olduğu ve her görüşten politikacının demokratik ortam dolayısı ile tercihinin "yeniden seçilmek"ten etkilenecek olduğu açıktır (Buchanan, 1975:156-158). Diğer yandan mesele sadece kamu mal ve hizmetleri ile bunların arzı dolayısıyla artacak

harcamalar değil, aynı zamanda bunların vatandaşa sunumu ve ulaştırılmasıdır. Bürokratların durumu işte bu noktada önemli hale gelmektedir. Seçilmek gibi bir dertleri olmasa da bürokratlar hem kamu sektörünün büyümesinden kaynaklı olarak hem de kendi etkinlik alanlarını artırmanın kariyerlerine katkısı olacağı düşüncesinden hareketle bütçe genişlemesinin hem aktörleridir hem de genişleyen bütçenin sonucunda mevcudu artan bir grup olarak değerlendirilmelidirler (Buchanan, 1975:158-161).

Buchanan demokratik süreçlerin eninde sonunda kamu harcamalarında artışları ve büyük bütçeleri beraberinde getirebileceğini belirtmektedir. Kamu kesimini üretken ve durağan (koruyucu) olarak ikiye ayıran Buchanan bütçeler aşırı büyüye de sınırlandırıcı bazı anayasal hükümlerle bunları verimli kullanımının sağlanabileceğini belirtmektedir. Anayasal İktisat akımının temel önermelerinden birisi işte politikacı ve bürokrat davranışlarının sınırlarının belirlenerek kamu harcamalarının verimsiz kullanımının önüne geçmektir. Buradan hareketle mali kuralların ve dolayısıyla bağımsız mali otoritelerin teorik alt yapısının Anayasal İktisat düşüncesinde yattığı görülmektedir.

Buchanan kamu müdahalesinin rekabetçi işleyişi bozmak suretiyle de piyasa ekonomisine zarar vereceğini belirtmektedir. Piyasa rekabeti verimlilik ve etkinliği beraberinde getirirken kamu harcamalarının artışını beraberinde getiren kamusal rekabet bu etkinliği bozucudur. Keynesyenlerin dikkate almadığı ve üzerinde durmadığı husus budur (Buchanan, 1991:96-97). Diğer taraftan Buchanan bütçe fazlasının da açığının da çeşitli açılardan sakıncaları üzerinde de durmaktadır. Örneğin vergi artışı ya da harcama kısıntılarının da ekonominin farklı kesimleri açısından farklı sonuçları olacaktır. Bütçe kısıntılarının doğrudan zararları birçok kesim açısından sözkonusu ise de bütçe açıklarının etkileri dolaylıdır ve enflasyon bunun başlıcasıdır. Bütçe açıklarının faydaları ele alındığında ise bunun toplumun birçok kesimi açısından doğrudan ve hissedilebilir faydalar olduğunu belirtir. Keynesyen düşüncenin bu doğrudan faydaları göz önüne almasının ve fakat enflasyonun etkilerini hesaba katmamasının Keynesyen

dönem sonrası yaşanan sorunların temel nedeni olduğu Buchanan'ın üzerinde durduğu ve Keynesyenizmi eleştirdiği noktadır, artan kamu açıklarının sonucunda ulaşılan enflasyonist durumun arkasında demokratik süreçlerle oldukça yakın ilişkili olan Keynesyen tasarım bulunmaktadır (Buchanan, 1991:99-100).

Anayasal İktisat düşüncesi iradi politikaların bir eleştirisi olma bağlamında kurallı politikaların ve özerk kurumlar düşüncesinin teorik dayanağı olan iktisadi okuldur. Klasik-Keynesyen iktisat ayrışmasının temel kutuplaşma olarak ortaya konulabildiği iktisadi tartışma ikliminde bu akım açıkça Klasik düşünce cephesinde yer almaktadır denilebilir. Şöyle ki, Adam Smith'in geliştirdiği tarafsız devlet anlayışına bu düşünce akımının kolaylıkla entegre olabileceği açıktır. Buradan hareketle Buchanan da tarafsız devlet anlayışı uyarınca özellikle maliye politikasının keyfiliğini engelleme amacıyla çeşitli görüşler ortaya koymuş ve uygulamalar önermiştir. Önerdiği uygulamaları “anayasal hükümler” olarak tanımlamak ve bunları siyasal bir koruma altına alarak iradiliği engellemek ulaştığı temel sonuçtur. Klasik ekonominin gerekli gördüğü “denk bütçe” durumundan uzaklaşılmasının işleri bir daha düzelmek üzere bozduğu varsayımı ile temsili demokrasinin olduğu ortamda çözümün olanaksız olduğu, bütçe denkliğinin sağlanmasının sıradan politikacılardan işin uzmanlarına verilen karar yetkisinin daha etkin olacağı da başka bir öngörü ve iddiadır. Ekonomik yıkımın önüne geçilmesi için hem maliye politikası karar vericileri üzerine anayasal kısıtlar koymak hem de bu karar vericilerin seçilmişler yerine atanmış uzmanlar olarak belirlenmesi gerekmektedir (Buchanan, 1991:104).

Buchanan meseleye sadece kamu kesimi karar verici ve uygulayıcıları açısından yaklaşmaz, bunları verimsiz harcama artışlarına dolayısıyla da zararlı kamu açıkları vermeye zorlayan seçmen tercihlerinin ve hâkim zihniyetin önemine vurgu yapar. Kişisel özel ve kamusal kararlarını verirken gelecek faydaları ile güncel gereksinimlerini farklı değerlendirirler. Özel kararlarını yaşam boyu gelir, emeklilik vb.

unsurların etkisinde daha “rasyonel” olarak verme eğiliminde olan vatandaşlar kamusal seçişlerinde ise güncel beklentilerini olması gerekenden daha fazla önemseme eğilimindedirler. Örneğin bir okul binası inşaatı ile ülke istikrarı, adalet gibi daha ziyade geleceği ilgilendiren kamusal alanlarda seçim daha ziyade cari dönemi ilgilendiren doğrudan harcama yönünde olabilir (Buchanan, 1958:162-164). Yapılan tercih seçmen açısından rasyonel olabilirken toplum açısından olmayabilir, başka bir ifadeyle özel çıkarlar ile toplumsal çıkarlar her zaman birebir uyuşmayabilir. Hatta siyasetçileri etkileme şansı daha fazla olan kesimlerin geliştireceği rant kollama davranışı kimi zaman kanuni olmayan yollara dönüşebilir.

Bireylerin zaman algıları (ya da ufukları) sınırlıdır ve belli bir yaşam dönemine ilişkindir, oysa toplumların sonsuza kadar varlığını sürdüreceği varsayılır, dolayısıyla bireyin kısa vadeli çıkarları ile devletlerin/toplumların uzun vadeli çıkarları çatışabilir. Bu açıdan bakıldığında Buchanan’ın düşüncesine göre, kamusal hizmetlerin finansmanı için yapılacak borçlanmada temel olarak gerçekleştirilecek projenin geri dönüşünün borçlanmaları “makul” bir sürede finanse etmesi felsefesi yer almalıdır. Uzun vadeli yatırımların ise vergilerle finanse edilmesi gerektiğini söyleyen Buchanan’a göre ayırım yapmak güç olabilir. Örneğin bir okul binası yapımı uzun vadeli bir fiziksel yatırım olarak ele alınabilse de öğretmenlere ödenecek maaşlar “kamu tüketim” harcaması olarak değerlendirilebilir. Bu ayırımı yapmak zordur ve her bireyin değerlendirmesi de kendi menfaatleri doğrultusunda farklı olacaktır. Dolayısıyla kamunun genelini ilgilendiren harcamalarda anayasal bir genel konsensüs olmalı ve kararların bu doğrultuda alınabilmesini teminen büyük bir oy çoğunluğu sağlanmalıdır (Buchanan, 1958:173). Bir başka deyişle aslında Anayasal İktisat kuramına göre mesele sadece politikacıların başarısızlığına indirgenmemeli, bürokratlara verilecek yetki serbestisinin de sınırları belirlenmelidir. Bu belirlenim en temel haliyle “anayasal” olarak sağlanırsa

bahsi geçen keyfilikler sınırlanmış olacak ve hem harcama artışı kısıtlanacak hem de bürokratik genişlemenin önüne geçilebilecektir.

Buchanan'ın görüşlerinin temelde Ortodoksi ve Klasik iktisadın idealleştirdiği bireycilik ve serbestiyet düşüncesine dayandığı net olarak görülmektedir. Bunu kendisi de Wicksell'in görüşlerini benimsediğini vurgulayarak (Buchanan, 1987) kabul etmektedir. Görüşlerinin iktisadi unsurlara anayasal temel bulmak üzere kurgulanmış olan öznel kuramlar olduğunu da kabul etmektedir. Ekonominin süreç içinde bağımsız bir bilim olarak oluştuğunu ve fakat bunun mesela Adam Smith'in "görünmez el" kavramının havada kalmasına neden olduğunu da belirterek arayışının bu kavramın siyasal izdüşümünü bulmak olduğunu ortaya koyar. Fayda ve gelir en çoklaştırmasının arayışının arkasındaki teorik hedef olmadığını ortaya koyması da bu "öznellik" ereği ile aslında tutarlıdır. Ortaya matematiksel bir "iyi" konması ve buna uygun hareket edilmesinden önce amaçlara ulaşacak kurum ve kuralların siyasal mekanizmaya yerleştirilmesi birincil hedef olmalıdır. Hedef açısından öznel olduğunu bunun yanı sıra "normatif" olduğunu da belirterek bu normatifliğin sonunu "olabildiğince liberallik ve serbestlik sağlanan ortamda kişilerin işbirliği ve uyumlu çalışması" olarak belirler. Kısacası ortaya koydukları Ortodoks Wicksellci Klasik yaklaşımın bir nevi yol haritası gibidir. Yol haritasını çizerken yöntemi Liberal Klasisizm'in kurum ve kuralları doğrultusunda siyasal hayata uyarlamak ve yeni kurumları bu şekilde kurgulamaktır. Wicksell'in ortaya koyduğu hedeflerin gerçekleşmesi için siyasal mekanizmalara kafa yormayı kendisinin misyonu olarak belirlemiştir demek de mümkündür.

Klasik iktisadi okulun varsaydığı ve amaçladığı unsurların birçoğunu benimsemiş görünen Buchanan'ın, özellikle bütçe açığı konusunda, ondan ayrıldığı en önemli nokta "kurumların" açığa olan etkisi ile ilgili varsayımsal kurgularıdır (Di Lorenzo, 1990). Bu kurgulardan en önemlisi bireylerin maliyenin finansmanına (yani vergilere) katılımının bir fayda-maliyet ekseninde değerlendirilmesi ve bireysel fayda fonksiyonlarının

tanımlanıyor olmasıdır. Bu fayda ile ilgili olarak ise bazı varsayımlar geliştirilmiş olması, kamu hizmetlerinin topluca finansmanı açısından önemlidir. Bir başka deyişle, bu varsayımlar Klasik İktisadın mesela Adam Smith tarafından geliştirilen “zorunlu temel kamu hizmetleri” tanımından bir farklılıktır. Yani neyin zorunlu neyin keyfi olduğunun değerlendirmesini politika tasarlایıcılar değil faydalananlar belirlemelidir ve değerlendirmelidir ki bu Buchanan’ın en temel varsayımdır. Yapılan değerlendirmelerin değişken olabileceği, vazgeçilebilir olabileceği, “pişmanlığa” yol açabileceği, yalnızca karar anında doğru sonuç doğurabileceği, beklentilerden de etkilenebileceği bir tarafa, en önemli husus bunların “öznel” olmasıdır. Tasarlایıcılar değil, sadece faydalanan bireyler bir hizmet ya da maldan ne gibi bir beklentileri olabileceğini bilebilirler. Klasik İktisat açısından bu gibi bir ayrım olmadığı, farz-ı mahal “güvenlik sorunlarına” toplumun vereceği tepki ve önemin farklılaşmayacağını varsayıldığı bilinmektedir. Bireysel değerlendirmelerin ise toplulaştırılamayacağı, her bir bireyin fayda fonksiyonları toplamından sosyal fayda fonksiyonuna ulaşılamayacağı değerlendirmesinden hareketle, ekonomistlerin toplumsal bir fayda fonksiyonu tanımlaması gerekmektedir. Di Lorenzo’ya göre Buchanan’ın “öznellik” tavrı onu bir yandan da kurumsalcılığa daha başka bir deyişle kurumların sosyal fayda fonksiyonundaki önemini vurgulamaya yöneltmektedir. Bireylerin çok da fazla önem vermediği, kısa vadeli ömürlerinin tüketim-fayda fonksiyonlarına dâhil etmediği sosyal adalet, istikrar, düşük enflasyon, fiyat istikrarı gibi unsurlar sosyal plancılarca toplumsal fayda fonksiyonuna dâhil edilebilir ve bu fonksiyonun korunması için de kurumlar tesis edilebilir. Merkez bankası bağımsızlığı, özerk mali yönetimler, denetleyici kuruluşlar gibi kurumların daha ziyade Anayasal İktisat düşüncesinde kendine yer bulması Buchanan’ın bu gibi vurgularında aranabilir.

III. MALİYE POLİTİKASINA ÖRNEK OLABİLİRLİK BAĞLAMINDA PARA POLİTİKASI:

Para politikasının devletlerin ve bürokrasinin oluşumu ile bağlantısı maliyeye göre çok farklı bir hikâyenin öznesi olmasa da bu öznelik başka bir tür eylemsellikle ilgilidir ve kaynakları itibarı ile devlete ilişkin işaret ettiği noktalar ve işgal ettiği alanlar farklıdır. Paranın da aslında hükümlanlık ve devletle ilişkisi bir tür kapitalizm-uluslaşma ilişkisi ile ilgili olsa da bu ilişki –ortak noktaları varken- daha farklı bir rengi ihtiva eder. Başta vergi olmak üzere temel unsurları ile mali devletin oluşumu başta burjuva sınıfı olmak üzere toplumsal sınıfların devlet yönetiminde daha fazla söz sahibi olması ile birlikte gerçekleşmiştir. Gerek şehir yönetimlerinde gerekse de ulusal düzeyde burjuva sınıfının ağırlığının artmaya başlaması ticari kapitalizmin gelişimi ile paralel seyretmiş, “kamusal alan”ın oluşumu ve hükümdarın yetkilerini paylaşmaya başlaması (zaman zaman geri salınımlar ve/veya farklı yollar olsa da) bu süreç içinde gerçekleşmiştir. Vergi vermenin harcamalarda da söz sahibi olma isteğini beraberinde getirmesinde olduğu gibi maliye unsurları kapitalist gelişmenin toplumsal dayanaklarını bulması konusunda çok önemli işlevler yüklenmişlerdir.

Paranın ve para politikasının devletler sisteminde kurumsallaşmasının da toplumsal tabanı gerektirmiş olduğu açıktır. Diğer yandan bu maliye alanında olduğu gibi gittikçe demokratikleşen siyasal sistemle yoğun ilişkisi ise değil daha ziyade toplumun üst katmanlarının parasal akışını gerek hükümlanlık unsuru gerekse de ekonomik yapıda işlevleri kolaylaştırıcı bir husus gibi görmesi ile ilgilidir.

Para (ve buna dair ilişkiler) sadece rutin bir şekilde işleyen pazarın aktörlerinin alanında değil daha üst katmanların ve merkezi yapıların iktidarının somutlaştığı, aynı zamanda bu iktidara dönük pazarlıkların yürüdüğü sahada somutlaşmıştır demek mümkündür. Şöyle ki, paranın en baştan beri bir hükümlanlık unsuru olması bir yana,

devletlerin kapitalist ilişkiler bağlamında para politikası oluşturmaya başlamasının toplumsal izdüşümü olsa da bu izdüşümün mali devlet oluşumuna benzer bir siyasal söz sahipliği talebini (en azından tüm sınıflar nezdinde) getirmiştir demek mümkün değildir. Diğer yandan bu durum paranın siyaseten bir bağımsızlığı olarak değerlendirilmemelidir. Tam tersine para toplumsal belirleyiciliğini mübadelenin merkezinde olmasından alır, “... Mübadele üzerinden hayata geçirilen toplumsal iktidarın odağında ise mübadele aracını söz konusu iktidar mekânı için geçerli kılacak para üzerindeki işaret ya da damgalar yer alır.” (Ördek ve Köse, 2008:858). Siyasal bir kategori olduğu tartışılmaz olan para tarihsel gelişimlerin ve dönüşümlerin de odağındadır (Ördek ve Köse, 2008:873).

Paranın devletin iktidar ağının önemli bir parçası olması anlaşılır olmakla birlikte paraya ilişkin kurum ve kuruluşların gelişimi bir kamusalılık ve temsili demokrasi vurgusu ile değil daha kısıtlı bir çevrenin öncülüğü ile “devlet-fınansör” ilişkisi ekseninde geliştiğini de söylemek gerekir. Örneğin on dördüncü yüzyılın başlarında İtalya’da finans üç Floransalı aileden (Bardi, Peruzzi ve Acciaiuoli) oluşmaktaydı ve bunların piyasadan silinişi de İngiliz Kralı III. Edward ve Napoli Kralı Roberto’nun borçlarını ödeyememeleri üzerine olmuştur. Mediciler ise bu tip aileler içinde kült bir ada sahiptir (Ferguson, 2011:39). Başkaları onlardan önce denemiş olsa da finansal başarıyı kalıtsal statü ve güce dönüştürenler Medicilerdi (Ferguson, 2011: 44). Mediciler hanedanını yayılması hükümetlerle yapılan mali işlemlere dayalı bir birikim stratejisine dayanmaktaydı ve aile kiminle (hangi hükümetle) iş yapacağı konusunda oldukça seçiciydi (Arrighi, 2000:165). Finansal kesimin devlet kurmaya ilgisinin artışı Medici ailesinin kendi hanedanlığı ile çakışan bir süreçti (Arrighi, 2000:166-167). Daha düşük bir kurumsal profili olsa da Fuggerler de Rönesans döneminin önemli bir Banker hanedanıydı (Arrighi, 2000:190). Banker kesimleri ve para hanedanlarını “yüksek finans” olarak tanımlayan Arrighi’ye göre bu unsurlar kendilerini her zaman dönüştüren

uluslar sisteminde ve kozmopolit çevrelerde var etme fırsatlarını yaratmışlardır. Uluslar da bu rekabeti kendi menfaatlerine kullanmasını bilmişlerdir (Arrighi, 2000:287). Bu gibi büyük aileler ve bankerler bankacılığın öncüsü olmuşlar ve takip eden dönemlerde merkez bankalarının öncüleri Amsterdam, Londra ve Stockholm’de oluşmaya başlamıştır.

Kıta Avrupası’nın büyük ülkesi olan Fransa’da ise kamu görevlerinin “özelleştirilmesi”ne dayanan bir parlamento oluşumu gözlenmekteydi ve İngiltere’dekine benzer bir kurumsallaşma henüz bulunmamaktaydı. Amsterdam borsasında finansal faaliyetler açısından yetişmiş ve fakat Fransa’nın mutlakçı yapısının nitelikleri kendisini devlet kademeleri ile ilişki kurmak için daha fazla cezbeden Law Fransa’nın “seçkin hazine nazırı” olarak göreve başladı. Tahvil, bono hisse senedi gibi enstrümanları mutlak kralın itibarını araçsallaştırmak suretiyle Fransa’nın XIV. Louis dönemindeki savaşlarının finansmanını sağlamak ihtiyacını da fırsata çevirerek faaliyet görmeye başladı (Ferguson, 2011:115). Oldukça yüksek faizler ile adeta tek başına bir hazine-merkez bankası faaliyeti görmeye başlayan Law ülkeden kaçana kadar (Ferguson, 2011:125) neredeyse tek başına Fransız para sisteminin temel unsuru oldu. Neticede kurumsallaşmış bir finansal piyasa olmasa da yoğun finansal işlemler Fransa devleti açısından en azından bir dönem bir girişimcinin güdülemesiyle başlamıştı. Diğer yandan bu sürecin Fransa’da yarattığı bir tahribatın olmadığını söylemek mümkün değildir. Galbraith’ın değerlendirmesine göre Parisliler’in 1719’da yaşadığı harika zenginlik yılının ardından korkunç bir hesaplaşma günü gelmiş ve Law’ın ülkeyi terk edişinden sonra uzun yıllar boyunca Fransızlar banka ve banknotlara kuşku ile yaklaştılar. Öyle ki bu kuşkuları 20. yüzyılda bile devam etmiştir (Galbraith, 1990:40). Peki ne olmalıydı da bu kuşku ortadan kalkmalıydı? İşte bu soruya verilen cevap birçok denemenin ardından Bank of England gibi kurumsal bir yapının oluşturulması çözümüydü. İngiltere’nin uluslar arası sistemdeki liderliği ile birlikte Londra’nın ticaret

ve finansın merkezi haline gelmesi bir yandan finansal araçlarda çeşitlendirmeyi diğer yandan da para politikasında bu gibi bir kurumsallaşmayı gerektiren olgulardı (Davies, 2002:238). Galbraith’a göre bu öylesine saygın bir yapıydı ki neredeyse Hristiyanlık için St. Peter ne ise İngiltere Bankası para piyasaları için oydu! Kurumsallaşan güven kendisini ileride FED gibi büyük bir özgürlük şatafatı ile kurulmuş ama (kamusal sorumluluklarının devam etmesi anlamında) bağımsızlığı sınırsız olmayan bir merkez bankası kuruluşunda da göstermiştir (Galbraith, 1990:43). 20. yüzyıla gelindiğinde bağımsız ve fakat kamusal işlevleri olan merkez bankaları dünyanın ileri gelen ülkelerinin birçoğunda faaliyet gösterir hale gelmişti.

Para politikasının ulusal-kamusal alanla ilişkisi maliye alanında olduğu gibi hükümlerlik yetkilerinin paylaşımı ile sonuçlanan bir “sınıfsal hak mücadelesi” (özellikle vergilemede) olarak değil, daha ziyade hükümlerlik çıkarlarının ulusal sınırlarda toplumsallaştırılması şeklinde bir “renk” taşımak suretiyle gerçekleşmiştir.

IV. PARA POLİTİKASININ AMAÇ FONKSİYONUNDA DEĞİŞİMLER

Paranın gittikçe daha fazla siyasal ve kamusal denetime tabi kılınmasında metal para sisteminin gitgide daha fazla kaydı paraya ya da kağıt para sistemine kayışının etkisi büyüktür. Diğer yönüyle para politikası odaklarında meydana gelen değişimler de paranın küresel yönü nedeniyle daha sık ve kolay gerçekleşmiş görünmektedir.

Para politikasında yapısal dönüşümlerin (ve tabi otonomluğun) pratikte kolaylıkla yerleşmesinin önemli bir nedeni parasal sermayenin niteliği ve dönüşümü ile ilgilidir. Finansallaşmanın artışı ile bağlantılı olarak parasal sermaye hareketlerinin hızlanması iktisat politikası planlayıcılarını hızlı karar almaya ve etkili sonuçları bir an önce bulmaya zorlamaktadır. Söz konusu zorlayıcılık kendisini finansal sermaye ile çok daha yakından etkileşimli alan olan para politikası alanında maliye politikasına göre daha yoğun bir şekilde hissettirmiştir demek mümkündür. Politika araçlarının ve müdahale

yöntemlerinin iradi yöntemlerdence kurallara bağlanması çok daha az sayıda değişkenin politika aracı olarak belirlenimini gerekli kılmaktadır.

Merkez bankaları ulusal devletlerden aldıkları para otoritesi ayrıcalığı ile ekonomik yaşamın önemli aktörleri haline geldiler. Ellerindeki müthiş kar yaratma potansiyeline rağmen karlılık güdüsü ile hareket etmediler (hala da etmemektedirler) ve ulusal ekonomiler sıkıntıya girdiğinde gerektiğinde zarar etme pahasına ucuz kredi (ya da faizsiz kredi anlamına gelebilecek para basma) sağlama yolu ile sorunların aşılmasında görev üstlenirler. Peki, bu önemli işlevi artık neden merkez bankaları üstlenmeye başlamıştır? Ya da bu işlev sadece merkez bankalarını mı üzerine yıkılmıştır? Bu hususta Kindleberger (2007) aslında tarihsel bir kararsızlığın varlığından da bahsetmektedir. “Son kredi mercii iktisatçıların zihninin değil, piyasanın uygulamalarının bir ürünüdür” (Kindleberger, 2007:228) diyen Kindleberger’e göre aslında dönemsel şartlar kendi çözümlerini üretmiştir denilebilir. Nitekim hükümetin mi merkez bankasının mı son kredi mercii rolünü oynayacağı hususu belirsizdir ve bu belirsizlik hala mevcuttur.¹² Kindleberger’in tezine göre “pratikler teorisinin önündedir” (Kindleberger, 2007:229). Kimi zaman merkez bankalarının hatta bazen kralların son kredi mercii rolünü oynadığı görülebilmektedir (Kindleberger, 2007:237). Diğer yandan 20. yüzyılla birlikte bu rolü merkez bankalarının üstleniyor olması tarihsel bir zorunluluktur, belki de daha hızlı karar almanın, toplumsal demokratik süreçlerin ve bürokrasinin nispeten hızlı çalışmasının bir yolu olarak görülüyor olabilir. Nitekim mesela banka kurtarma operasyonlarını maliye politikası yöntemleri ile vergi mükelleflerinin üzerine yıkmak siyasal açıdan doğru görülüyor olabilir. Para politikasının karar süreçleri açısından hızlı işleyişi ve demokratik süreçlerden “nispeten kopuk” olması da bir rahatlık olarak değerlendirilebilir. Bütün bu tartışmalardan azade

¹² 2008 Küresel Daralması döneminde de tanık olunduğu gibi bu rol şartlara göre oynanır. Krizin ilk zamanlarında hakim olan iktisadi paradigma parasalcılıktır. Alınan ilk önlemler de tam olarak ortodoks politikalar olarak değerlendirilemese de parasalcılık bağlantılı ve Merkez Bankacılığı aracılığı ile uygulanan yöntemlerdir. Bunların yetersiz kaldığı noktalarda aynen 1929 sonrasında olduğu gibi maliyeye ilişkin önlemler de gündeme gelebilmiştir. Dolayısıyla alınan önlemler bir şartlanmadansa (ki şartlanmalar yıkılabilmektedir) bir tarihselliğin de ürünüdür.

olarak merkez bankalarının 20. yüzyılla birlikte kapitalist ilişkilerin daha fazla merkezinde yer almaya başlamış olduğunu ve yeni dönemin önemli unsurları haline geldiğini söylemek olanaklıdır.

Merkez bankalarının hem temel işlevlerinden ve araçlarından hem de dönemsel değişimlerden etkilenen işlevlerinden ve araçlarından bahsetmek mümkündür. 1970’lerle birlikte dünya ekonomisinin en önemli olgularından biri haline gelen finansallaşma işte yukarıda bahsedilen işlevsel dönüşüm ve gelişim bağlamında önemli etkilerde bulunmuştur. İktisat politikaları talep ve istihdam yönetimi odaklı olmaktan sıyrılarak daha çok finans kapitalin sağlıklı işleyişi bağlamında; borç ilişkilerinin yönetimi, portföy akımlarının sıhhatli bir şekilde seyri, finansal dalgalanmaların engellenmesi (ya da etkilerinin azaltılması) ve son olarak da enflasyonun kontrol altına alınarak fiyat istikrarının sağlanması düzlemine indirgenmiştir. Ülkeler bir yandan sermaye hareketlerinden faydalanmak maksadıyla finansal serbestleşmeyi savunurken bir yandan da bunların üzerindeki kontrollerini gevşetmek zorunda kalmaları dolayısıyla ellerindeki araçların etkinliğinin azalması sorunuyla karşı karşıya kalacaklardır. Süreç içinde bu etkinsizliklere karşı çeşitli tedbirler alınmak istenmiş ve merkez bankalarının hem işlevleri hem de yapıları açısından bazı düzenlemeler gündeme gelmiştir (Oktar vd., 2012:110-111). Karlılık baskısı ile artan sermaye akışkanlığı merkez bankası rezervlerindeki varlık çeşidini artırmış ve bu farklı varlıkların oranları zamanla artmaya başlamıştır. Bu artış hem bir hız hem de oynaklık ile birlikte kendini gösterdiği için rezerv yönetimleri zorlaşmıştır (Stella ve Lönnberg, 2008). 1990’larla birlikte öncesinde son kredi mercii olma rolü önem kazandığı gibi bu dönemde piyasa yapıcılığı işlevi de gündeme gelmiştir. Aynı anda, 1970’lere kadar döviz kuru ve sermaye hareketlerinin kısıtlandığı ortama göre şekillenen para politikaları yetersiz kalınca 1980’lerle birlikte monetarist politikalar, 1990’larla birlikte bu da yetersiz kalınca “yeni uzlaş” politikaları uygulanmaya başlanmıştır (Oktar vd., 2012:112).

Bretton Woods kurumlarının oluşturduğu sistemin hâkim olduğu Keynesyen dönem bir anlamda ABD’de uygulanan ulusal harcama ve gelirler politikasının yürütülmesi ile birlikte dünyanın geri kalanın enflasyonist dolar arzına göre düzenlendiği bir sistemdi. Diğer bir deyişle doların uluslararası para olarak kabulü ile birlikte ABD’nin milli gelir artışı ve dış ticaret fazlası ile birlikte dünya piyasalarına doların enjekte edilmesine dayanıyordu (Bonefeld, 2007). Kontrollü finansal sermaye bir yandan da devletlerarası borçlanmanın denetim altında kalmasını sağlayabiliyor Amerikan parası ekonomik siyasetinin arkasındaki temel güç olabiliyordu. Enflasyon bu siyasal uzlaşmanın bir boyutuydu (Bonefeld, 2007:74). Öte yandan, kredi aracılığı ile büyüme bir noktada tıkanıp ve hem ulusal konsensüs hem de uluslararası denge bozuldu, bunlardan hangisinin yek diğerinden önce gerçekleştiği ya da karşılıklı etkileşimin oransal boyutu konu dışı olsa da bir yerde ikisinin de gerçekleştiğini söylemek mümkündür. Diğer bütün etki ve sonuçları bir tarafa, konu açısından önemli olan husus bozulan konsensüsün finansal bir düzensizliğe, genişlemeye ve kuralsızlaşmaya yol açmasıdır. Artık enflasyon uzlaşmanın bir aracı değil, yeni piyasa yapılanmasının en büyük meselesidir.

Parasalcılık enflasyon tehdidi ile finansal istikrar öncelikli tasarımların geliştirildiği ortamda hâkim iktisadi ideoloji haline gelecektir ve birinci vaadi (ya da amaç tanımı) enflasyonun düşürülmesi olacaktır. Aynı zamanda ekonomi yönetimi ve dolayısıyla para politikası artık bir borç yönetim politikasıdır. Ulusal devletler de bu ortamda yeniden yapılanmaya ve farklı model arayışlarına yönelmektedir, başlıca amaçları akışkan sermayeyi kendi ulusal sınırlarında hareketsiz hale getirmektir (Holloway, 2007:153).

Artan borç krizlerinin anti-enflasyonist politikaları gündeme getirmesi ile birlikte yaklaşık yirmi yıl boyunca enflasyon hedeflemesi amaçlı sıkı para politikaları hakim paradigma haline gelmişse de merkez bankalarını yeni işlevleri üstlenmesi gerektiği

düşüncesi de özellikle 1990’lar ile birlikte ağırlık kazanabilmiştir (Papadatos, 2009:179). Değişen paradigma özellikle 2007–2008 süreci ile birlikte başlayan krizden çıkış politikalarıyla iyiden iyiye belirginleşmiştir. Kriz büyüme odaklı politikaları öncelikli hale getirmiş ve enflasyon kaygıları bu dönemde geri plana atılarak genişletici parasal uygulamalar yürürlüğe konulmuştur. Küresel kriz süreci hem yeni işlevleri üstlenmeyi gündeme getirmiş hem de özerk merkez bankası yapılanmalarının kuşkuyla karşılanmasına ve/veya bu bağımsızlık/özerklik olgusunun ne derece işler ve geçerli olduğunun sorgulanmasına yol açmıştır. Bu sorgulama gerek ABD’de, gerekse de Avrupa Birliği (ya da Avro bölgesinde) yani gelişmiş batı kapitalizminde yaşanan gelişmelerle birlikte gündeme gelmiştir. Fiyat istikrarına dair vurgunun azalmaya başlaması finansal kesimin yakından ilgilendiği enflasyon hedeflemesi politikasının tamamen terk edilmesi anlamına gelmediğini de bu noktada belirtmek gerekmektedir. Nitekim 2000’li yılların başında “esnek enflasyon hedeflemesi” kavramının geliştirilmesi de merkez bankalarının hedef tanımından tam olarak kopulmamasını sağlanması, diğer yandan büyüme hedefli politikaların da artık para politikası ajandasına alınması, aynı zamanda fiyat istikrarının da vurgulanması şeklinde çerçevelenen “politika kombinasyonu” çerçevesi tartışmalarının getirisiidir. Küresel kriz sonrasında merkez bankalarının bir üst yapı olarak finansal istikrardan da sorumlu olmaları gerektiği düşüncesi de uluslararası ekonomik çevrelerde taraftar bulmaya başlamıştır. Söz konusu zamanlara kadar finansal istikrar işlevi bağımsız kuruluşların yetki alanında tanımlansa da merkez bankalarının da zorunlu rezerv başta olmak üzere politika araçlarını istikrar unsuru için harekete geçirebileceği kabul edilmeye başlanmıştır. Hatta finansal kontroller ve kısıtlamalar da özellikle diğer araçların işlevsizleştiği ya da etkisizleştiği zamanlarda ilave tedbirler olarak kullanılabilirdir. Mikro düzenleyici mekanizmalardan makro düzenleyici olarak adlandırılan “ihtiyatlı para politikası” duruşu sağlanmalıdır. (Eichengreen vd., 2011). Para politikasının fiyat

istikrarı yanında önemli bir işlev üstlenmesi açısından 2008 sonrası süreç önemli bir dönüm noktası olmuştur.

Merkez bankalarının tarihsel işlevinin genellikle ulusal ekonomileri küresel süreçlere entegre etme ekseninde kurgulandığı görülmektedir. Sermayenin akışkan forma geçtiği dönemler (ki genellikle kriz dönemleri gibi keskin değişimlerin gerçekleştiği zamanlar) bu kurgu daha önemli hale gelmektedir. Reel sermayenin önem kazandığı Keynesyen dönem olsun, 1970’lerin finansallaşmasının getirdiği enflasyon korkuları olsun, 2008 krizi sonrasında büyüme kaygılarının atışı olsun; bunların her biri merkez bankası politikaları açısından da dönüşümlerin gerçekleştiği ve politika araçlarının çeşitlendiği devrelerdir. Sonuç olarak tüm politik amaç ve araçlar belirli tarihselliğin ve koşulların ürünüdür.

V. MERKEZ BANKASI BAĞIMSIZLIĞINA DAİR GÖRÜŞLER

Kurallı para politikası anlayışını savunanlara göre bu tarz bir uygulamanın temel taşlarından birisi bağımsız/otonom bir merkez bankasının varlığı ve para politikasını yönlendirmesidir. Hatta maliye politikasındaki tartışmalar “Mali konsey mi, bağımsız mali otorite mi, yoksa sadece mali kurallar yeterli mi?” ekseninde gelişirken para politikası alanında tartışmalar uzunca bir süre önce sonuçlanmış ve para otoritesinin özerklik ya da bağımsızlığı düşüncesi yerleşmiştir. Dolayısıyla özerk para politikası konusunu merkez bankası bağımsızlığı başlığı altında tartışmak gereklidir.

Merkez bankası bağımsızlığına ilişkin tartışmalarda iki unsur gündeme gelmektedir: Araç bağımsızlığı ve amaç bağımsızlığı. Amaç ve hedefleri siyasi otoritenin belirlemesini ama kullanılacak araçları seçmede bir otonomluğun gündeme gelebileceğini öne süren bazı görüşler (Eggertsson ve Le Borgne, 2003) bulunsa da bu gibi bir ayrımın gerçek anlamda bir özerklik sağlayamayacağı da açıktır.

Bankanın bağımsızlığı açısından bazı özelliklerin belirlenmesi hem bağımsızlığın niteliği ve derecesi hem de bağımsızlık sonucunda uygulanan politikaların başarımının belirlenmesi açısından önemlidir. Alesina ve Stella (2011:1017) merkez bankası bağımsızlığı ile ilgili dört temel ölçüt sıralamaktadırlar:

1. Banka üst yönetiminin atanma süreci, sıklığı, görev süreleri,
2. Siyasal iktidarın banka üzerindeki etkinliği ve yönlendirme gücü,
3. Belirgin ve açık bir hedefin varlığı (örneğin enflasyon),
4. Finansal bağımsızlık.

Arnone (vd., 2003) çalışmalarında küresel ölçekte merkez bankası bağımsızlığının önemli oranda gerçekleştiği üzerinde durmaktadır. Belirledikleri bazı ölçütlere göre hem merkez bankası bağımsızlığının ölçülmesine hem de gerçekleşen bağımsızlığın hedeflemelere katkısı bağlamında bir analiz yapmaktadırlar. Ulaştıkları sonuç bağımsızlık sürecinin ve ulaşılan aşamanın enflasyon hedeflerine ulaşılması bağlamında dikkate değer bir başarıyı beraberinde getirmiş olmasıdır. Ulaşılan başarılı sonuç hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkeleri araç bağımsızlığını gitgide daha da güçlendirmeye yöneltirken, maliye ve para politikası arasındaki koordinasyon meselesi başta olmak üzere, birçok husus için gerekli olan idari bağımsızlık olgusuna ilişkin durum aslında üzerinde düşünölmeye daha da değer bir konudur.

Merkez bankaları hükümetin bir aracıdır ve aslında toplum bu sebeple merkez bankasını bazı açık hedeflere yönlendirebilmelidir. Bu temel demokratik ilkeye rağmen bürokratların diğer politika alanlarına göre daha teknik işlevleri olan para politikasında hızlı ve etkin karar almayı sağlayacak şekilde ellerinin güçlü olması ve merkez bankası yapısının bu doğrultuda oluşturulması politikaların başarımı için gereklidir. Çıkar gruplarının etkilerinden uzak bir yönetimin (FED örneğinde farklı bölgelerden gelen temsilcilerin atanmasında olduğu gibi) yönetimde olması da başarımı artırabilecek bir unsurdur. İletişimin kolaylaştırılması, şeffaflığın sağlanması, uzun-kısa dönemli

hedefler arasında optimal dengenin sağlanması, araç seçiminin doğru bileşenlerden oluşturulması gibi ilave iyileştirmeler de hem bağımsızlığın doğru işlemesi için gereklidir hem de bağımsızlık karşıt bir etki ile bu unsurların doğru işlemlerini kolaylaştırır. (Reis, 2013).

Merkez bankası bağımsızlığının ne şekilde tanımlanacağı tartışmasının süregitmesine rağmen tanımlanan amaç fonksiyonu bağlamında enflasyon hedeflemesi ile merkez bankası bağımsızlığı arasında negatif korelasyonu (bağımsızlık arttıkça enflasyonun düşmesi) vurgulayan çalışmalar yaygındır. Bunlardan biri olan ve oldukça farklı değişkeni on ülke açısından irdelleyen Eijffinger vd. (1996) merkez bankalarının yasal bağımsızlıklarının enflasyonla mücadele açısından faydalı sonuçlar verdiğini ortaya koymuşlardır. Diğer bir deyişle sadece yasal bağımsızlığın sağlanmasının dahi olumlu sonuç verdiğini ortaya koymuşlardır.

IMF'nin de bağımsızlık konusundaki tavrı bilindiği gibi nettir. Kurum için yapılan birçok çalışmada bağımsızlık ile enflasyon arasındaki negatif ilişkiye vurgu ve atıf yapılmıştır. Hatta denilebilir ki IMF'nin varsayım ve önerileri aslında enflasyonla mücadele dönemi olarak tanımlanabilecek olan kabaca 1970–2007¹³ arası hâkim iktisat görüşünün bir nevi temel hareket noktalarıdır. Laurens, B.J. vd. (2009) IMF için yaptıkları çalışmada konuyla ilgili hemen tüm unsurlara yer vermişlerdir. Bu unsurları sıkı ve ortodoks parasalcı görüşlerin türevleri olarak değerlendirmek mümkündür.¹⁴

Diğer yandan bu düşüncelere muhalif çalışmalar da bulunmaktadır. Örneğin Daunfeldt ve De Luna (2008) OECD ülkeleri için yaptıkları çalışmada düşük enflasyon ile merkez bankası bağımsızlığının doğrudan bir bağlantısı olamayabileceğini

13 2007-2008 küresel daralması (ve sonrası) anti-enflasyonist vurgu tamamen terk edilmese de yeni bir takım unsurların gündeme geldiği ve enflasyonla mücadele unsurunun bir nebze geri planda kaldığı bir dönemdir. Enflasyonun istenmeyen bir unsur olması halen devam etse de bu dönemdeki daralma merkez bankalarının anti-enflasyonist politikalaransa genişletici araçların (faiz indirimi, kamu tahvilleri alımı vb.) ve düzenleyici denetleyici unsurların devreye sokulduğu uygulamalara sahne olmuştur (Durmuş, 2009).

14 Maliye politikaları ile ilgili bölümde de görüleceği üzere IMF bu politika alanında da ortodoks görüşlere bağlı kalmaktadır. Diğer yandan aynen para politikası ayağında olduğu gibi maliye politikası önermeleri de (temel ortodoks mantık birden terk edilmese de) 2007–2008 sonrasında dönüşüme uğramıştır.

belirtmektedirler. OECD ülkelerinin birçoğu için sağlanmış olan düşük enflasyon ve fiyat istikrarı olgusunun merkez bankası bağımsızlıkları sağlanmadan da yakalanmış olabileceğini belirtmektedirler. Enflasyonda sağlanmış olan başarımın başka bazı ölçütlere de bağlı olabileceği akıldan çıkarılmamalıdır. Örneğin döviz kuruna ilişkin hedeflemeler ya da belirgin bir enflasyon hedefinin belirlenmesi gibi unsurlar da bu başarım da payı olabilecek unsurlardır. Söz konusu bağlantıyı ölçme metodlarında eksiklik ve hata olabileceğini belirten bir çalışmada ise Oatley (1999) yapılan çalışmalarda dışlanan bazı değişkenlerin belirleyici olabileceğini bu nedenle daha ayrıntılı testlerin yapılması gerektiğini savunmaktadır.

Toplumsal faydanın kısa vadeli siyasal çıkarlara feda edilmemesi düşüncesi merkez bankası bağımsızlığının temel gerekçelerinden birisi olsa da enflasyonun gerçekten zararlı olarak değerlendirilip değerlendirilemeyeceği de aslında bir soru işaretidir. Anayasal iktisat düşüncesi özerk politikaları toplumun genel faydasını artırma bağlamında düşünse de enflasyonla ilgili gerekçelerin toplumsal bir mutabakata dayanarak dile getirildiği şüphelidir. Muscatelli (1998) bu görüştedir. Toplumda medyan seçmenin tercihlerinin anti-enflasyonist politikalardan yana olduğu konusunda kesin bir uzlaşıdan bahsedilmesinin mümkün olmayacağı gibi, enflasyonun zararlarının kim açısından daha fazla söz konusu olduğu da tartışmalıdır. Daha da önemlisi, anti-enflasyonist bir uzlaşa olsa dahi buna dair politikaların bağımsız para otoritesince yürütülmesinin yaratacağı “demokrasi açığı”na razı olunacağını da garantisi yoktur. Muscatelli konuya toplumsal tercihlerin siyasal temsili açısından yaklaşırken benzer bir bakışı da Lippi (2000) ortaya koymaktadır. Lippi, değerlendirmesinde Muscatelli’nin konuya daha ziyade “vekil” bakış açısı ile yaklaştığını, kendisinin ise bizzat toplumu referans aldığını belirtir. Toplumun enflasyona bakışı aslında başarımın da ölçütünü belirlemektedir, yani gerçekten anti-enflasyonist (ve bu görüşün istikrar kazandığı) bir toplum merkez bankası bağımsızlığının başarımının belirleyicisi olabilir.

Bütün bunların yanı sıra enflasyon ve bağımsızlık arasında istenen negatif ilişki veri olsa da büyüme, işsizlik ve istihdam gibi reel ekonomik unsurlarla merkez bankası bağımsızlığı arasında belirgin bir ilişki bulunamamıştır (Alesina ve Summers, 1993). Enflasyonun tek hedef olarak belirlenip toplumun önüne konulması bu tercih ve etkilerin doğru anlatılması ile sınanması daha doğru olacaktır.

Maliye politikası tasarımı ile maliye örgütünün yapısı merkez bankası bağımsızlığının önemli bir destekçisi olarak görülmekte ve bu unsur enflasyon hedeflemesi açısından dikkate alınmaktadır. Castellani ve Debrun (2001) bu konuyu irdelemektedir. Yazarlara göre hükümetin bir maliye politikası taahhüdü vermesi durumunda buna ulaşma açısından başarımın önemli bir belirleyicisi merkez bankasının sosyal açıdan etkin enflasyon hedeflemesine bağlı kalmasıdır. Taahhüt olmasa bile mali kuralların başarımı da para ve maliye politikasının eşgüdümü önemli hale gelmektedir. Gerekli eşgüdümün sağlanması ise bu iki politikanın tasarlayıcı ve uygulayıcılarının ayrışmasına ve belirlenecek kurallara uygun davranmasına son derece bağlıdır. OECD için yapılan bir çalışmada da para ve maliye politikasının koordinasyonundaki başarım ilişkisi karşılıklı olarak bulunmuştur, şöyle ki gerek maliye gerek para politikasındaki disiplin, öngörülebilirlik ve şeffaflık yek diğerini yakından ilgilendirmektedir (Ahrend vd., 2006). Nitekim söz konusu karşılıklılık genellikle “yüksek faiz-düşük bütçe açığı” şeklinde temellenen IMF istikrar programları olarak birçok ülkeye önerilmiştir. Para politikası öncelikli olarak enflasyonu düşürmeye dönük kurgulanan bu programlarda maliye alanı daha çok para politikasına bir payanda olarak kurgulanmıştır.

Özerk politikaları savunan fikirler, başta da Anayasal İktisat, toplumsal bir genel faydadan ve bu faydanın kısa vadeli politikaların üzerinde olduğundan bahseder. Oysa genel bir uzlaşıdan, hele de enflasyon gibi fayda-zarar ağırlıklandırılması konusunda çeşitli görüşler bulunan olguda genel bir fayda fonksiyonu ve uzlaşıdan bahsetmek ne kadar mümkündür? Paranın siyasal ve uluslar arası ekonomik işlevlerine dair tartışmalar

dahi bir netliğe kavuşmamışken, kesin bir toplumsal politik amaç ve hedefe dönük uygulama yeknesaklığını saplantı haline getirmek doğru değildir. Kaldı ki merkez bankalarının hukuki bağımsızlığı bir tarafa ne şekilde tasarlandığının ve uygulamada bağımsızlığın gerçekten sağlanıp sağlanmadığının da tartışılması gerekir. Örneğin dünyanın önemli iktisatçılarından Stiglitz enflasyon hedeflemesi mantığının bizatihi kendisinin bile ABD için tanımladığı % 1’lik azınlığın çıkarlarına uygun hareket etmek bağlamında siyasiler tarafından organize edilmiş bir “bağımsızlık” olduğunu, aslında var olanın “bir yerlere” ve o yerlerin toplumun genel çıkarlarından uzak kesimleri temsil eden bir “bağımlılık” olarak tanımlanması gerektiğini belirtir (Stiglitz, 2014:315-344). Stiglitz daha ileri gider ve nispeten siyasete bağlı Hindistan, Çin ve Brezilya Merkez Bankalarının 2008 krizine verdikleri tepki bağlamında daha başarılı olduğunu iddia eder (Stiglitz, 2014:327). Dolayısıyla merkez bankalarının yönetimleri belirli çıkar gruplarını temsil etme ihtimalleri yüksek olan teknokratlara bırakılmamalıdır (Stiglitz, 2014:332).

Para politikasının amaçları hakkında tartışmalar olsa da yukarıda aktarılan tarihsel süreç sonucunda temel olarak fiyat istikrarının sağlanmasının en önemli amaç olduğu genelde kabul edilmiş görünmektedir. Fiyat istikrarının sağlanması gibi ana amaç ve yan hedefler (finansal istikrar, büyüme gibi) merkez bankasının kendi başına belirleyebileceği hususlar olması nedeniyle bunların seçimindeki serbestlik para otoriteleri açısından “amaç bağımsızlığı” olarak adlandırılır. Diğer yandan sayılan unsurlar genellikle ülkesel koşulların belirlenmesi nedeniyle yasalar ile belirlenmiş olduğu için amaç bağımsızlığının daha ziyade “dışsal” olarak belirlendiği varsayılabilir. Araç bağımsızlığı denilen ve aslında merkez bankası bağımsızlığının esas unsuru olan kavram ise hedef ve amaçlara ulaşma açısından merkez bankalarının kendi araçlarını kendilerinin seçmeleridir. Diğer bir deyişle para otoritelerine “siyaset” bir hedef koyarken özerklik ya da bağımsızlık hedeflere ulaşma açısından kurumsal bağımsızlığın bir ölçütüdür demek mümkündür. Nitekim merkez bankaları özel yapılanmalar olsa da

bürokrasinin merkezinde oldukları tartışmasızdır. Dolayısıyla “varsayılan doğru” aslında siyasal süreçler ile (bu süreçlerin kimin etkisi ile oluştuğundan bağımsız olarak) belirlenmiş olup hedefe ulaşma açısından müdahaleden korunmuş olmak aslında para politikası bağımsızlığının temel özelliğidir.

Eski Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası başkan yardımcılarında Özatay merkez bankalarının temel ve öncelikli amacının fiyat istikrarı olduğunu belirtirken, özellikle küresel krizden sonra oluşan yeni amaç ve hedefleri de saymaktadır. Özatay’ın saydığı diğer amaçlar genel olarak; üretim ve işsizlik oranlarının sırasıyla potansiyel ve doğal düzeyine yaklaştırılması, açık döviz pozisyonu, vade uyumsuzluğu, sorunlu krediler ve yetersiz sermaye/yüksek kaldıraç oranları nedeniyle oluşan bilanço bozukluklarının giderilerek finansal istikrarın sağlanmasıdır. İktisadi değişkenlerle ilgili olan bu unsurların yanı sıra likidite yetmezliğinin çözümü, son başvuru mercii rolünü oynamaları, finansal sistemin denetimi ve düzenlenmesi, kredi piyasasının çalışır durumda tutmak, mali varlık fiyatlarında balonların oluşumuna müdahale gibi iktisadi sürece doğrudan etki unsurları da Özatay’a göre para otoritesinin görevleri arasındadır (Özatay, 2011: 281-297).

Sonuç olarak, en temel iki ayırmadan, yani faiz oranına ya da para arzına dayalı kuralların ve bunların alt türlerinin hangisinin daha etkin olacağına dair bir uzlaşma yakalanmış olmasa da merkez bankalarının özerk ve bağımsız organlar oluşunun genel geçerliği konusu daha ziyade dönemsel şartları daha iyi algılayan para teknokratlarının bilgileri ile algılarına duyulan güvenin düzeyinin politikacılardan daha yüksek oluşunun varsayımsal kabulü ile alakalı görünmektedir. Netice itibarı ile kurallı politikaların “siyaset” bir ekonomi yönetimi ile mümkün olacağı düşüncesi para politikası alanında yerleşmiş ve denemeler bu alanda başlamıştır. Bu durum bir “parasal elit”in iktisadi akla kolay yerleşimini sağlayan tarihsel sürecin yerleştirdiği bilinç ile

açıklanabileceği gibi parasal araçların daha sınırlı ve toplumsal etkisinin dolaylılığı bağlamında da irdelenebilir.



2. BÖLÜM

ÖZERK YAPILAR VE KURALLI MALİYE POLİTİKASI

I. MALİYE POLİTİKASININ ARAÇ-AMAÇ FONKSİYONU VE RUHU

Maliye politikasında iradilik ve otonomluk tartışmalarına geçilmeden önce maliye politikasının amaçlarına ilişkin belli başlı görüşleri aktarmakta fayda vardır. Özellikle para politikalarında yer alan amaçsal unsurların maliye alanına örnek olup olamayacağı açısından bu karşılaştırmalar önemlidir. Para politikası alanında amaçlar genel olarak gündemde olan başat bir kavram ile ifade edilir ve bu kavramlar zaman içinde öncelik sıralamasına tabi tutulur ve/veya değişir. Örneğin, fiyat istikrarı amacının öncelenmesi belli koşulların ürünüken bu koşullar ortadan kalktığında/değiştiğinde yeni bir takım fonksiyonlar tanımlanabilmektedir; küresel daralma sonrasında finansal istikrarın ön plana geçmesi gibi. Ya da ülkesel koşullar büyümenin para politikası otoritesinin yasal amacı olarak belirlenmesi için bir etken olabilir, FED bu açıdan önemli bir örnektir. Diğer bir deyişle para politikası amaç fonksiyonu genellikle çoklu olarak tanımlansa da dönemsel olarak birisinin öne çıktığı görülebilmektedir, bundan ötürü bunlara ilişkin uyarlamalar daha kolay yapılabilir. Maliye alanında ise amaçların tamamı genel olarak kabul görmekte ve yazında bunların hepsi birlikte ele alınmakta, herhangi birisinin dönemsel olarak diğerinin yerine geçtiği ya da öncelendiği pek görülmemektedir. Bu koşulsal olarak bazı hedef ve amaçlar, örneğin gelir dağılımı amacı büyümeye göre öncelenmiyor ya da önemsenmiyor demek değildir. Kuşkusuz bu tip eğilimler maliye alanında da mevcuttur ancak parasal alanda olduğu gibi bir ya da iki amaç ön plana çıkarken diğerinin tamamen ya da büyük ölçüde unutulduğu görülmemektedir. Örneğin para politikası alanında, finansal sermayenin öne çıkması ile

birlikte fiyat istikrarı ve finansal istikrar öne çıkmış ve fakat büyüme ve istihdam yaratma gibi, aslında para politikasının doğasında olabilen iki unsur çoklukla göz ardı edilebilmiştir; aynı zamanda konjonktürel daralma dönemlerinde (2007-2008 aralığı gibi) büyüme unsuru öne çıkarken enflasyon korkusu “geçici önlem” vurgusu yapılarak da olsa göz ardı edilebilmektedir. Maliye alanında ise amaçlar açısından genel olarak bir toplu bakıştan ve çoğu kez “eşgüdüm” den bahsedilebilmektedir. Enflasyon korkusu nedeniyle zaman zaman deflasyonist önlemler olsa da maliye alanında gelir dağılımının bu gibi dönemlerde bile – kimi zaman söylem düzeyinde kalsa da- tamamen göz ardı edilebildiği söylenemez. Kısaca belirtmek gerekirse para politikasında kuralların daha kolay konulabilmesinin ve ara hedefler de dâhil olmak üzere araçların özerk otoriteye kolaylıkla devredilebilmesinin önemli bir nedeninin de (tasarım kolaylığı ve bütçe temsili yanında) bu husus olduğunu söylemek mümkündür.

Kamu maliyesi temel olarak üç alanda gündeme gelen süreçlerden müteşekkildir: Musgrave’in ayrımına göre maliye üç temel işleve ve alana dayanmaktadır; kaynak tahsisi, gelir dağıtımı ve istikrar unsuru (Musgrave, 2004). Bu işlevler Stiglitz’de kamu harcama süreçleri, vergilendirme ve istikrar ile uluslar arası sistemle ilişkileri ilgilendiren diğer unsurlar olarak üç şekilde sınıflandırılmaktadır (Stiglitz, 1994). Musgrave’in ayrıştırmasını esas alan Akalın da maliyenin işlevlerini tahsis işlevi, bölüşüm işlevi ve istikrar işlevi olarak ele almaktadır (Akalın, 1986). Diğer önemli kaynaklara bakıldığında da Musgrave’in ayrımı maliye alanında genel kabul görmekte ve yazın bu ayrıma paralel olarak gelişse de bazı unsurlar için ilaveler yapılabilmekte ve farklı ifadeler dile getirilebilmektedir. Örneğin kaynakların etkin, ekonomik ve verimli kullanımı (Mutluer vd., 2009) şeklinde bir amaç tanımı çağdaş maliye yazınının geleneksel maliyeye bir ilavesi olarak düşünülebilir. Diğer bir deyişle geleneksel görüşler kaynak dağıtımının sadece tercih önceliklerine dayandırılması amacı açısından yetersiz kalabilmekte, “etkin devlet” düsturu ile bu tahsisatın ekonomik rasyonaliteye

uydurulması da mümkün kılınabilmektedir.

Türk'ün (2007) belirttiği gibi maliye politikası amaçları arasında çelişki ve çatışmalar olabilir; Belirli bir tüketim seviyesine ulaşma ile iktisadi kalkınma arasında, fiyat istikrarı ile tam istihdam arasında, ekonomik ve sosyal haklarla maliye politikasının amaçları arasında, maliye politikası amaçları ile araçları arasındaki çatışmalar gibi (Türk, 2007: 20-24). Araç ve amaç çeşitliliği itibarı ile bu çelişkiler çoğaltılabilir. Parasal konulardaki çatışma ve çekişmeler yukarıda belirtildiği gibi tercih edilen başat “amaç/hedef” etrafında çözülebilmeye daha yakın unsurlar olsa da gerek toplumsal hayata yakınlık gerekse de siyasetin konusu olma itibarı ile maliye alanında kurgulamalar bir miktar daha sıkıntılı ve çetrefilli görünmektedir. Şunu söylemek yeterlidir ki, bahsedilen unsurlardan birisini programına alan bir siyasal yönetim diğerlerini umursamamak lüksüne sahip değildir. Yani örneğin bir maliye bakanının “büyümeyi önemsiyoruz ama gelir dağılımı hükümetimiz için önemli değildir” demesi, bir merkez bankası başkanının “fiyat istikrarı birinci önceliğimizdir” diyerek –büyüme hakkında olumsuz bir cümle sarf etmese bile- meseleyi orada bırakmasından çok daha zordur. Siyasal iktidarın gelir dağılımını, işsizliği, büyümeyi, eğitim ve sağlık harcamalarını programına almaması en azından toplumsal algı açısından kolay değildir. Maliye alanında bir kural ya da yeni yapı tartışması bu noktadan hareketle yapılmalıdır.

II. İRADİLİK VE OTONOMLUK TARTIŞMALARI

İradi maliye politikası uygulamaları genellikle genişleme dönemlerinde harcamaları kısma, daralma dönemde artırma şeklinde kurgulanan, tarihsel olarak 1929 Buhranı sonrası gelişen Keynesçi düşünceye bağlı kalan geleneksel uygulamalardır. Geleneksel maliyenin gelişimi çoklukla Keynesyen gelenekten beslenmiş, maliye politikası araçlarını olumlayan görüşler de genelde Keynesyen düşünürlerden beslenmiştir.

Vergi, kamu harcaması ve gelirler politikaları bu bağlamda kullanılan temel maliye araçlarıdır, telafi edici maliye politikası olarak da sınıflandırılan iradi ve aktivist maliye politikası bunlara dayandırılır. Gayr-i iradi araçlar olarak sayılabilecek, işsizlik yardımları, artan oranlı gelir vergisi, tarım sübvansiyonları gibi araçlar da “otomatik istikrarlandırıcılar” olarak nitelendirilen uygulamalardır. Otonom araçlar, maliye politikası uygulamasında karşılaşılabilecek bazı sorunların (gecikme ve araçlar arası çatışmalar gibi) çözümü açısından faydalı olacağı savunulan araçlardır. İşte bu araçlar aynı zamanda otonomluğun önemli bir unsuru olan “mali kural” tasarımlarına temel teşkil eden yöntemlerdir. Geleneksel maliye politikası genel anlamıyla kriz zamanlarının bir ürünüdür ve özellikle para politikasının etkisiz kaldığı zamanlarda kullanımının faydalı görüldüğü Keynesçi talep yönelimli politikaların temel anlayışıdır.

İradi maliye politikaları açısından teorik olarak vurgulanan temel ilke, ekonominin genişlediği zamanlarda maliye politikasının daraltıcı, daralma zamanlarında ise genişletici olarak tasarlanması gerektiğidir. Uygulamada ise çoğunlukla tersi görülmekte ve politikalar büyüme ve refah dönemlerinde gevşerken, daralma dönemlerinde kimi zaman zaruri olarak kimi zaman da IMF gibi uluslararası kuruluşların zorlaması ile daraltıcı politikalar uygulanabilmektedir. Buna ilave olarak yaşanan nüfus nedeniyle artan sosyal harcamalar da ilerleyen dönemlerde sürdürülemez hale gelebilmektedir. Büyüme sonucu artan vergi gelirleri dolayısıyla genişleme dönemlerinde büyüme ve bütçe fazlası/dengesi birlikte gerçekleşir bu nedenle de bütçe disiplini göz ardı edilebilirken, daralma dönemlerinde aynı zamanda bütçe açıklarının da arttığı gözlemlenmektedir Avrupa ülkelerinde özellikle 2000’li yıllarla birlikte gözlemlenen durum budur (Ayuso-i-Casals vd., 2009:2). Bu olgunun bir nedeni de iradi politikaların etkinlik yaratma açısından gecikme gösterebilmesidir. Gerçekleştirilen genişletici ya da daraltıcı uygulamalar etkisini göstermeye başladığında bunların tasarlandığı (daralma/genişleme) şartlar bitmiş olabilmekte ve politikalar

öngörülemeyen sonuçlara yol açabilmektedir. Otomatik istikrarlandırıcıların kullanılmasından yana olan Corden (2010) politika uygulayıcıların genişleme süreçlerinde maliye politikalarını sorumlu kullanarak kriz zamanlarında bir tampon olma işlevini üstlenmek üzere bütçe fazlaları vermeye koşullandırılmasının faydalı olacağından bahsetmektedir. Genişletici politikaların beklenen sonuçlardan üzerinde en çok durulana ve dikkat çeken (netice itibarı ile korkulana) aşırı borçlanmadır, bu nedenle iradi olmayan maliye politikalarını savunan akımlar genellikle özerk ve kurallara bağlanan maliye politikalarının toplum açısından faydalı olacağını belirtirler. Bir diğer husus da maliye politikalarının tasarlanmasının, uygulamaya konmasının, etki gösterme zamanına göre daha uzun sürmesidir (para politikasında genellikle tersi geçerlidir) Özerk ya da bağımsız mali kuruluşlara dair tartışmalarda söz konusu zaman tutarsızlığı yaklaşımının da değerlendirildiği görülmektedir.

Aktivist ve iradi maliye politikalarının kullanımının uzun süreli etkileri ile ilgili tartışmalar çeşitli yönleri itibarı ile sürmekte ve bunların fayda/zarar-etkinlik/etkinsizlik boyutları ile ilgili çokça görüş bulunmaktadır.

III. MALİYE POLİTİKALARINDA DÖNÜŞÜM VE OTONOMLUK FİKRİNİN ARKA PLANI

Maliye politikası alanındaki değişim aynı parada olduğu gibi ama ondan daha yoğun olarak kendisini devletteki dönüşümle paralel olarak değerlendirilmelidir. Devletin varlık nedenleri, unsurları ve işleyişinin modern kapitalizmdeki gelişimler ile birlikte dönüşürken maliye politikası da bu doğrultuda evrilmiştir. Devlet işlevlerinin değişiminin tarihsel bir şekilde anlatıldığı Dünya Bankası'nın (WB) "Değişen Dünyada Devlet" raporunda (WB, 1997) devletin görev ve ekonomik etkilerine etraflıca değinilmiş ve değişimin gereklilikleri ve unsurları anlatılmıştır. Raporda devletlerin geçmişte doğrudan müdahale ve girişimleri vasıtasıyla önemli ve faydalı işler yapmış

oldukları kabul edilmekte ve fakat değişen ekonomik şartlarda devletin yeni işlevler üstlenmesi gerektiği ve eski bir takım uygulamaları terk etmek zamanının geldiği belirtilmektedir. Yeni işlevler tanımlanırken bunların üzerinde yükselmesi gereken bir takım kavramlar da sıralanmakta ve etkin devlet işleyişi açısından bu kavramların önemli olduğunun altı çizilmektedir. Devlet kapasitesini artırması beklenen unsurlara dair raporda yer alan unsurlar genellikle kurallar ve kısıtlamalar koyan, işbirliğine ve temsile açık, rekabetçi unsurları devreye sokan, yargı bağımsızlığı ve şeffaflık gibi unsurlara önem veren bir yapılanmayı öngörmektedir (WB, 1997:7).

1960lar boyunca fiyat, gelir ve istihdam kontrolleri, kur ve finansal hareketlere müdahale yoluyla ekonomiye müdahale eden hükümetler 1970lerin başında ortaya çıkan petrol krizleri ve savaşlar gibi olağanüstü şartlar nedeniyle sekteye uğrayan politikalarını değiştirmek zorunda kalmışlardır (WB, 1997:23). Bu hususun devletlerin rolünü azalttığını değil sadece niteliğini değiştirdiğini de belirten çalışmada uluslararası etkinliği sağlayabilecek devletin çerçevesi detaylı olarak çizilmektedir. Maliye politikası alanı ve araçları da doğrudan “devletin eli” olması niteliği söz konusu olduğunda bu değişim ve dönüşümden payını alacaktır.

“Yeni devlet” işte bu dönüşüm bağlamında “mikro ve makro alanda” kural ve çerçeve belirleyen, etkin ve kontrol öncelikli politikaları öne çıkaran, enerjisini müdahaleye değil kurum ve süreçlerin sağlıklı işleyişine odaklayan; istikrarı öne çıkaran bir yapıya kavuşmalıdır. İlgili bölümlerde anlatıldığı gibi para politikası işlevlerinde gerçekleşen dönüşüm ve değişen araç ve amaç fonksiyonları maliye alanında da başlayacaktır. Maliye bürokrasisini de içeren –belki de esas olarak maliye idaresini odaklayan- devlet bürokrasisinin bu amaçlar doğrultusunda düzenlenmesi yanında yolsuzluk ve istikrarsızlık üreten, rant kollayıcı süreçleri doğuran dolayısıyla üretkenliğe ket vuran eski tip bürokrasi anlayışı tasfiye edilmelidir (WB, 1997:36). Eski tip bürokrasinin tasfiyesi sadece bir zihniyet değişimi değil aynı zamanda bürokratik

araçların ve dolayısıyla maliye ve gelir politikası araçlarının da değişimini içerir. Örneğin eskiden doğrudan devlet girişimleri olarak faaliyet gösteren ulaştırma, iletişim ve enerji sektörlerindeki kuruluş ve firmalar, öncelikle özelleştirme sonrasında ise kamunun düzenleme ve denetimini etkili bir şekilde sağlayacak kurullar aracılığı ile faaliyetlerine devam edeceklerdir. Diğer yandan her ülkenin kendi öncelikleri ve koşulları paralelinde bu yeni tip endüstri ve üretim modeli, devletin süreçten dışlanması anlamına gelmeyen bilakis etkin denetim ve gözetim işlevi ile daha “faydalı” olarak süreçte bulunmasını sağlayan yapılanmaya evrilecektir (WB, 1997: 75). Süreç içinde maliye politikasının aktif olarak kullanımı ve iradi yönleri değişimin ana öznelere olarak kabul edilmiş ve devletin değilse de –en basit anlamıyla- temsili demokratik süreçlerin maliye alanından çekilmesinin, gayr-i iradilik (otonomluk) ve kurallı politikaların ortaya konulması ile birlikte sağlanması hedeflenmiştir. 1970lerle birlikte bu düşüncelerin çoğunlukla hayata geçtiğini söylemek mümkündür. Artık doğrudan üretim ve hizmetin içinde yer alan, geniş ekonomik kaynakları idare eden, doğrudan harcamalar yapan, büyükçe bir bürokrat-memur kadrosu ile birlikte kamu emekçisi istihdam eden devlet anlayışı sorgulanır olmuş, bütün bu unsurları nihai sonucu olan bütçe açıkları (dolayısıyla da kamu borçlanmaları) ekonomik istikrar açısından sakıncalı görülmeye başlanmıştır. Para politikasındaki anti-enflasyonist/fiyat istikrarı odaklı söylem maliye alanında da paralel gelişmelere yol açmıştır. Faiz dışı fazla hedefini tutturmak üzere bütçelerin kısıtlanması, kamu harcamalarının daha dar bir çerçeveye sıkışması, sosyal harcamaların gittikçe azaltılması gibi düşünceler gerek “küçük ve etkin devlet” şiarı doğrultusunda, gerekse de finansal gelişmelerin tetiklediği yeni parasal anlayışa uygun tasarımlar gündeme gelmiştir.

Ortodoks (ya da egemen) iktisat anlayışına muhalif görüşler ise bu değişimi neo-liberalizmin yarattığı sorunların “niceliksel olarak küçültülmesi” gereken devlet aygıtı bağlamında “sürdürülebilir maliye politikası ve mali disiplin” adı altında uygulamaya

konulan dayatmalar olarak değerdendirmişlerdir. Dünya Bankası raporunda geçmişte faydalı olduğu belirtilen eski bir takım devletçi politikaları bu görüştekiler genellikle “kapitalist devletin sermaye birikimi rejiminde etkin rol oynamış” ve artık bu rolün bitmiş olmasına bağlamaktadırlar (Sönmez, 2011:331). Sönmez, refah devleti dönemi uygulamalarının esas amacının bir sosyal refah yaratmaktansa sermaye birikimi yaratmak olduğunu, “yan ürün” olarak meydana gelen sosyal refah artışının ise bir sınıra ulaştığını belirtmektedir. Zamanla sıkışan bu yan ürün de terk edilmeye başlamış, borç baskısı nedeniyle devletin maliye alanı faiz dışı fazla hedefi ile birlikte bir borç sürdürme işlevine odaklanmış ve maliye alanı sıkışmıştır. Artan neo-liberal baskı geçmişte kamu maliyesi ile sağlanan sosyal kazanımları da aşındırmaktadır. Önder buna neo-liberal süreçte devletlerin dışa açılmalarının maliye politikası işlevinin telafi edicilik amacından çıkararak “etkinlik” amacına yakınsadığını belirtmektedir (Önder, 2011: 55-56). Önder ülkeler arası farklılıklar gözetilmeden gerçekleşen bu sürecin özellikle gelişmekte olan ülkeler açısından sıkıntılar yarattığını vurgulamaktadır.

Kurallı ve otonom politikaların yanında yer alan Aktan vd. (2007-1) gibi yazarlar ise demokratik sistemlerde politika uygulayıcıların herhangi bir aracı takdiri olarak kullanmasını doğal karşılamakla ve faydalarını saymakla birlikte maliyede kurallı politikaların belli bir çerçeve çizmek ve keyfiliğe sınır koymak açısından önemini belirtir. Temel önceliklerden birisi öngörülebilirliğin sağlanması ve ekonomik birimlerin pozisyon almasının kolaylaşmasıdır (Aktan vd., 2007-1:65). Özellikle maliye politikasının kötü kullanımının önüne geçmek, enflasyonist baskıları hafifletmek açısından bu politikaların işlevsel oluşu kurallı ve otonom politikaları savunanların temel dayanaklarıdır.

Sonuç olarak, telafi edici aktivist mali politikalar ve iradi araçlar ile gayri iradi otonom unsurların ayrışmasının ve küreselleşme olgusu ile birlikte, kurallı unsurların gündeme gelişinin devletin işlevlerinde meydana gelen değişimlerle paralel olarak

gerçekleştirdiği görülmektedir. Para politikasının değişim ve dönüşümü enflasyon hedeflemesine dayalı özerk merkez bankacılığı anlayışını getirdiği gibi, maliye alanı da tam anlamıyla olgunlaşmış olmasa da çeşitli araçlar bazında benzer ve fakat yukarıda tarihsel ve olgusal bağlamda belirtilen hususlar nedeniyle para alanına nazaran daha parçalı ve yavaş gerçekleşmektedir. Bu aşamadan sonra söz konusu uygulamaların niteliği, geldiği aşamalar ve yöntemler, ülkesel ve bölgesel deneyimler ışığında incelenebilir.

A. Uygulama Yöntemleri

Maliye politikasındaki otonomluk ve gayri iradilik unsurları aynen parada olduğu gibi araçsal ve kurumsal boyutlar taşımaktadır. Araç boyutu mali kural denilen sayısal tasarımları içerirken kurumsal ayağı da bağımsız ya da özerk otoritelerin varlığı ile ilgilidir. Para politikası dönüşümlerinde geline aşamada amaç fiyat istikrarı ve yaygın araç enflasyon hedeflemesi rejimi olarak tasarlanmıştır. Maliye alanında ise yukarıda değinildiği gibi amaçlar daha çeşitli görünürken araçların da çeşitleneceği beklenebilir. Araç boyutunda tartışma mali kural olgusunun çeşitlendirilmesi ile çözümlenebileceği gibi bu çözümlerin tutarlılığı ve başarımı da aynen merkez bankası bağımsızlığında olduğu gibi kurumsal bir takım düzenlemeleri içermektedir. Bu aşamadan sonra önce mali kuralların neler olabileceği, sonrasında ise kurumsal düzenlemelerin de mali kurallarla etkileşimi ve başarımları irdelenecektir.

Mali kural ilkesel olarak bütçe açıklarının azaltılması ya da bazı ölçütler dâhilinde sınırlandırılması bağlamında, gelir ve harcama süreçlerinin belli kurallarla kısıtlanmasını ve iradi politikalardansa otomatik maliye politikası araçlarına ağırlık verilmesidir. Mali kural denildiğinde ilk anda maliye politikasına ilişkin bir takım değişkenlere ölçüt ve sınırlar koyulması anlaşılmaktadır, diğer yandan mali kural

tanımının kapsamı genişletilebilir. Ayuso-i-Casals (vd., 2009) bütçe açıklarının azaltılmasını teminen temel olarak üç mali kural sınıflandırılmasından bahsetmektedir. Bunlar; bürokratik süreçlere dair olanlar, sayısal kurallar ve bağımsız mali kurumlardır. Bürokratik ya da yönetsel süreçler temel olarak bütçe süreçlerinin merkezileşmesi ya da yerleştirilmesi arasındaki tercihler ile şeffaflık ve hesap verilebilirlik gibi sürecin niteliğine dair yapısal dönüşümleri içermektedir. Sayısal kurallar ise temelde gelir ve harcamalara ilişkin taban ve tavan büyüklükler belirlenmesi ve mali idarenin bunlara uymasının zorunlu kılınmasını öngören kurallardır. Sonuncusu ise “bağımsız ya da özerk” mali kurul ya da kurumlardır.

Avrupa Merkez Bankası da yukarıda zikredilen çalışmaya koşut olarak bütçe süreçlerine ilişkin her normu ve yapılandırmayı mali kural olarak değerlendirmektedir (AMB, 2004:15). Diğer yandan bu çalışmada bürokratik ve siyasal süreçler “özerk ya da bağımsız mali kurullar ya da otoriteler” başlığında inceleneceğinden öncelikle sayısal mali kurallar hakkında bilgi verilecektir. Nitekim sayısal mali kuralların etkin bir şekilde uygulanması için siyasal idari yapıların da ona uygun tasarlanmasının faydalı ve gerekli olacağı düşünülmektedir.

1. Sayısal Mali Kural

Mali kuralların en yaygını ve bilineni sayısal mali kurallardır. Sayısal mali kurallara çerçeve bir tanım getirmek gerekirse bunlar, “... [M]akroekonomik anlamda bütçe dengesi, kamu borçları, kamu harcamaları ve kamu gelirleri (vergi oranları) gibi mali performans göstergelerine getirilen sınırlama ve düzenlemelerdir. Bu kurallar, aynı zamanda kamu maliyesi büyüklüklerine ilişkin rakamsal hedefler şeklinde belirlenebileceği gibi, bu büyüklüklerin GSYİH’ye oranı şeklinde de belirlenebilmektedir.” (Kesik ve Bayar, 2010:47), kısaca mali kural tanımı temelde başlı

bütçe büyüklükleri başta olmak üzere sayısal bir takım hedef büyüklüklerin belirlenmesidir.¹⁵

Mali kural uygulamasının teorik temellerini de Anayasal İktisat Okulu ile kısmen Rasyonel Bekleyişler Okuluna dayandırmak mümkündür. Rasyonel Bekleyişler Okulu'nun özellikle para politikası hususunda beklentileri analizine katarak klasik-monetarist temelli analizleri geliştirdiği ilgili bölümde ele alınmıştı. Bu açıdan düşünüldüğünde Rasyonel Bekleyişleri bozmamaya odaklı bir kamu maliyesi anlayışının kurallı olması beklenebilir. Özerk maliye politikasının uygulanmasını savunan ve mali kuralları gündeme getiren diğer okul olan Anayasal İktisat akımı temelde aşırı borçlanma ile bütçe açıklarına dikkat çeker ve bu durumun sakıncalarını vurgular. Akımın kurucusu ve fikir babası olarak kabul edilen Buchanan borçlanma ile ilgili üç önemli varsayımda bulunur. Bunlardan birincisi artan borçlanmanın gelecek nesillere aktarılıyor olması, diğeri kamu borcu ile özel kesim borcunun benzerlik göstermesi ve sonuncusu iç borç ile dış borcun ilkesel olarak özdeş olmasıdır (Buchanan, 1958:31). Borçlanmak ekonomideki bir kaynağı fazladan kullanmak anlamına gelir, bu durum mevcut durumda fazla bir tüketim (ya da fayda artışı) anlamına gelir, bu da gelecek nesillerin tükenmiş bulunan bir kaynağın maliyetini üstlenmesi demektir. Sonuç olarak, sorumsuzca borçlanılması durumunda gelecek kuşakların toplam faydası azalacaktır (Buchanan, 1958:41).

Ferdi faydayı esas alan Anayasal İktisat açısından bütçe açıklarına bir sınır konulması temel ilkelerden birisidir. Buchanan kamu açıklarına sınır konması

¹⁵ Burger'in (2003:13) aktardığı denklem bir mali kural örneğidir:

$$\Delta D_{gt}/Y_t \equiv (r_{gt}-g_t)D_{gt-1}/Y_t + B_{gt}/Y_t + R_{gt}/Y_t$$

G_g : Toplam kamu borcu

Y : Nominal Gelir

B_g : Birincil kamu bütçe dengesi (faiz harcamalarını içermeyen bütçe dengesi)

R_g : Kamu kesimi reel faiz oranı

g : Reel Ekonomik büyüme oranı

R_g : Kamu kesimi için uygun bir hata terimi. Borçlanma oranının etkisi olarak belirlenebilir.

Sürdürülebilir maliye politikasının önemli unsuru olan borçluluk düzeyinin devamı için belirlenen ilişki bu denkleme göre; 1-) $r > g$ durumunda borçluluk baskısının oluşacağı ve maliye politikasının sürdürülmesinde zorluk yaşanacağı 2-) $r < g$ ise borçluluk düzeyinin sürdürülebilir olacağı ilişkileri çıkarılmaktadır. Reel faizin reel büyümeyi aşması durumunda birincil bütçe fazlası verilmesi zorlanacak ve istikrarsızlık yaşanacaktır.

düşüncesini demokratik prensiplere de dayandırmaktadır. Bütçe harcamalarına karar veren politikacıların verdiği bu kararların sonuç ve maliyetlerine katlanan toplumdaki bireylerin kararlarının uygulanıyor olmasını sağlamak Buchanan’a göre güçlü ve kapsamlı bir demokratik temsili gerektirmektedir (Buchanan, 1958:156-157). Anayasal olarak, bir başka deyişle siyasetçi tercihlerinden etkilenmeyecek şekilde, tasarlanarak konulacak kurallar maliye politikasının etkin işleyişini sağlayacaktır.

Politikacılar mali kural yoluyla hareketlerinin kısıtlanmasını temel olarak iki nedenle istemezler, bunlardan birincisi teknik bir kaygıdır. Tasarlanan kuralların “stilize edilmiş” bir makroekonomik çerçevede tasarlanması nedeniyle bunların gerçek dünyada tam bir karşılığının ve dolayısıyla uygulama olanağı olmamasının yanında tek bir değişken kısıtı ile bütün planın şekillendirilmesi siyasetçilere çok da kullanışlı görünmemektedir. İkinci kaygı ise bu kuralların genellikle gelir dağılımı ve aktarımlarını içermemesidir. Diğer bir deyişle politik tercihlerin maliye politikasına yansıtılamaması “iradilik” unsurunu yok etmekte ve karar alıcıların hareket alanını kısıtlayabilmektedir, bu nedenle demokratik seçimle iş başına gelmiş bir iktidarın elindeki önemli bir aracı teknik olarak kurgulanmış bir şarta bağlaması siyasi açıdan pek de çekici görünmemektedir. Maliye politikası açısından bu unsur para politikasına göre daha belirgindir (Debrun vd., 2009:46-47).¹⁶

Mali kuralların nasıl tasarlanacağına ilişkin de bazı tartışmalar bulunmaktadır. Genelde kural tasarımlarının hedefinde borçlanma ile kamu açıklarının düşürülmesi bulunmaktadır. Cottarelli temelde dört tür mali kural tanımlamaktadır:

- Bütçe dengesini hedefleyen kurallar, bütçe açığı ya da fazlalarına ilişkin olarak konulan sınırlamalardır.

¹⁶ Wren-Lewis’e göre genelde maliye bakanı dışındaki tüm bakanlar (ya da harcamacı kuruluşlar) harcamalar konusunda “bonkör” olmayı tercih ederler (Wren-Lewis, 2011). Dolayısıyla bakanlıklar ve teşkilatlar arasında da maliyeye ilişkin görüşlerde farklılık görülmesi de olasılık dâhilindedir.

- Borçlanma sınırını hedefleyen kurallar Borç/GSYİH oranını belirlenmesidir. Borçlanma oranı hali hazırda tavanın epeyce altındaysa bunun çok da fazla işlerliği yoktur.
- Harcamayı hedefleyen kurallar, kamu harcamalarının milli gelire oranını ya da artış oranını belirlemek suretiyle istikrar ve borçlanma ile ilişki kuran kurallardır.
- Geliri hedefleyen kurallar, kamu gelirlerine ilişkin tavan ve taban belirlerler, borçlanmaya direk bir etkisi yoktur ama vergi yükünü etkilemek suretiyle işlev görür (Cottarelli, 2009:5).

Mali kurallar çeşitli hedeflere göre şekillendirilebilirse de esas amaç mali istikrarı sürdürebilmektir ve hedefler genellikle kamu açığı ile borçlanmayı düşürmeye dönük olarak tasarlanmaktadır. Kural tasarımı dikkat edilecek başlıca unsur ise esneklik ve kredibilite (belirlilik) dengesidir (Perry, 2004:58). Çok katı kurallar uygulanabilirliklerinin sağlanması noktasında soru işaretleri yaratabilecektir. Kimi zaman bunların sürdürülebilmesi de zor olabilmektedir. Kamuoyunda kuralın sürdürülebileceğine dair bir inanç kalmaması (ya da en baştan beri bulunmaması) etkisiz ve hatta zararlı bir uygulama olacaktır. Olası şoklara karşı bir takım esneklikler içeren kurallar ise çok fazla açık ala bırakmadan tasarlanmak kaydıyla gereken kredibilitayı sağlayabilecektir.

Cottarelli'nin IMF için hazırladığı raporda belirtildiğine göre en azından bir mali kural kullanan ülke sayısında 1990–2009 arasında büyük bir artış olduğu gibi, tek kuraldan birden çok kuralın birleşiminden oluşan kombinasyonlara gidildiği ve bu kuralların bir kısmı ulusal çerçevede tanımlandığı gibi uluslar üstü oluşumların geliştirdiği kuralların geliştirilebildiği görülebilmektedir. Uygulamaya konan kuralların büyük çoğunluğunun bütçe açığı ile borçlanmaya dönük olduğu, bunları harcama kurallarının takip ettiği, gelire ilişkin kuralların ise diğerlerine göre daha az yaygın olduğu görülmektedir. Harcamalara ilişkin kurallar gelişmiş ülkelerde daha fazla

kullanılmaktayken dünyadaki genel eğilimin bütçe dengesi ve borçlanmaya ilişkin kurallar olduğu görülmektedir. Raporun belirttiğine göre gelişmiş, gelişmekte olan ve düşük gelirli ülke grupları açısından bakıldığında da kuralların farklılıklar arz ettiği görülmektedir. Özellikle gelişmiş ülkelerde mali kuralların kanuni sorumlulukların belirlenmesi eşliğinde konulma oranının gelişmekte olan ve düşük gelirli ülke gruplarına göre oransal olarak yüksek olması (sırasıyla > % 50, 30, 15) yanında düşük gelir gruplarında yoksulluk ve yatırım harcamalarının kurallardan istisna edilmesi gibi hususlar dikkat çekicidir (Cottarelli, 2009:10). Bu noktada kuralların ülke ihtiyaçlarına ve özelliklerine uygun olarak tasarlanması eğiliminden söz etmek mümkündür. Yoksulluk ve yatırım/tasarruf eksikliği sorunlarını büyük oranda çözmüş olan gelişmiş ülkelerin ilave önlemler söz konusu olduğunda kurumsallaşmaya dönük önlemleri daha fazla önemsediklerini, düşük gelirli ülkelerin ise halen büyüme ve gelir dağılımı sorunlarını aşmayı amaçladığı görülmektedir. Özellikle bağımsız ve özerk maliye politikası kurgulamaları tartışılırken bu nokta akılda kalmalıdır.¹⁷ Nitekim Cottarelli (2009) mali kuralların konulması için derinlemesine bir analizi, güvenilir ve kapsamlı verileri, siyasal ve sosyal yeniden yapılandırmaları bu kuralların başarımları için gerekli görmektedir. Mali konseyler ve bağımsız kurullar tartışması bu gibi noktalardan hareketle ortaya çıkmıştır.

Mali kuralların tasarımında sadece ulusal değil uluslararası etkenlerin de dikkate alınması para politikasının gelişiminde anlatıldığı gibi maliye politikası alanında da önemli bir husustur. Nitekim Avrupa Birliği bu açıdan önemlidir. Maastricht Antlaşması'nda ulusal bütçe açığının GSYİH'nin %3'ü aşmamasına ilişkin hüküm; beklenmeyen bir durgunluk/daralma halleri, % 3 düzeyine yakınsama ve belli bir süreyi aşaması gibi istisnalar konularak çeşitli açılardan esnetilmiştir. İstikrar ve Büyüme

¹⁷ Dünya ekonomilerinde para politikası bağımsızlığına ilişkin önlemler geliştirilirken ise ülkesel ihtiyaç ve önceliklerin dikkate alındığını söylemek zordur. Bahsedilen tasarım enflasyon ve fiyat istikrarı sorunlarını önceliklendirmiştir. Enflasyon tüm ülkelerde öncelikli sorunken az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerdeki daha derin yapısal sorunların göz ardı edildiği söylenebilir. Mali kurallar için henüz “genel-geçer” bir tasarım oluşmamışken bu durumun dikkate alınması önemlidir.

Paktı'nda ise daralma için gerek şart % 2 ve üzeri küçülme olarak netleştirilmiştir. Borçlanmaya ilişkin konulan yurtiçi hasılanın % 60'ını aşmama şartı da yine kriz zamanları istisna tutularak belirlenmiştir (Buti ve Franco, 2005:13).

Birçok analist sadece mali kuralların kullanılmasının borç sürdürmede ve kamu açıklarını kapatmada yetersiz olacağını belirtmektedir. Hükümetler doğaları gereği çoğunlukla fazla harcama yapma eğiliminde olacaklardır ve bu durumda kuralların işlerliği kalmayacaktır. Sonuç olarak, mali kuralların beklenenleri gerçekleştirmesi için tek başına uygulanması yeterli değildir. Sayısal kısıtların yanı sıra bir takım idari ve süreçsel düzenlemeler ya da kurumsal düzenlemelerin de yapılabilmesi gerekmektedir.

Ekonomik birimlerin beklenti yönetimi kuralların başarımı açısından önemlidir. Ne kadar sağlam ve tutarlılığı yüksek bir kural tasarlanırsa tasarlansın, bunlara ilişkin kamuoyunda bir beklenti oluşmaz ve mali idare güvenilir olarak addedilmezse, kurallar hiç konulmadığı durumdan bile daha kötü sonuçlara yol açabilir. İktisadi beklentiler, siyasal çıkarlar, bürokratik süreçler ve çıkar çatışmaları arasında genel bir etkinlik perspektifi oluşturulmalıdır. Buchanan'ın bahsettiği uzun vadeli çıkarları hesap edemeyen kamuoyu beklentileri (mali illüzyon) açısından ise kuralların hiç değilse bir duyarlılık yaratacağı ve dikkat çekeceği düşünülebilir (Drazen, 2004:21). O halde kuralların tam bir işlerliği ya da işlevsizliğinden kaynaklı sorunlara odaklanmak yerine, bahsedilen çıkar uyumsuzluklarını sosyal refah hedefi doğrultusunda düzenlemek ve geliştirmek amaçlanmalıdır. Bu noktada yönetsel araçlara dair kuralların mı sayısal kuralların mı öncelikli olduğu tartışmalıdır. Tartışmalar mali kuralların çoğu kez soruna doğrudan çözüm olamayacağı, mesela bütçe açığı durumu var ise bunun gerçek sebebini çözemeyeceği, şeklinde iddialara kadar varmaktadır (Drazen, 2004:22). Dolayısıyla maliyeye ilişkin sorunların temel sebeplerini çözmek açısından yönetsel ve süreçsel ilave çözümlerin gelmesi daha faydalı olabilecektir.

Gerek Anayasal İktisadın “seçmen davranışı”na dayalı çözümlemesi gerekse de

Rasyonel Bekleyişler Okulu'nun "beklenti yönetimi" yaklaşımı sayısal mali kuralların etkin işleyişi açısından önemli görülmektedir. Sayısal mali kuralların bir sinyal işlevi gördüğü muhakkaktır (Drazen, 2004:24) diğer yandan mali idarenin güvenilirliği olmadan bunların tek başına yeterli olamayacağı düşünülmektedir. Çünkü bütçe süreçleri başta olmak üzere maliye politikaları çok fazla siyasi unsurun bir araya gelmesi ile uygulanmaktadır. Siyasi süreçlerin yaygınlığı mali disiplinin sürdürülebilirliği açısından başlı başına bir sorundur. O halde yürürlüğe konulan mali kuralın takibi ve uygulanması açısından bazı yöntemler akla gelmektedir. Temel mantık olarak bunların anayasal güvenceye alınması gerektiğini söyleyen Drazen'e göre hükümetin maliye politikasına dair yetkilerinin kısıtlanması, politika süreçlerine dair kısıtlamalar, temel hak ve özgürlüklerde olduğu gibi bunların da diğer yasalara göre daha zor değiştirilebilir olması gibi anayasal hükümler bu kuralların arkasında yer almalıdır (Drazen, 2004:26). İktisadi birimler de çok katı olarak tasarlanacak bu hükümlerin kolaylıkla aşıp bozulamayacağı mesajı ile birlikte beklentilerini ona göre oluşturacaklardır.¹⁸

Mali kuralların yukarıda sayılan faydalarının yanı sıra bazı olumsuz yönleri de bulunabilir. İlk olarak mali kurallar çoğunlukla kriz zamanları dikkate alınarak tasarlandığı için ekonominin büyüdüğü zamanlarda işlerlikleri azalabilecektir. Bunun yanı sıra kriz zamanlarında ani bir harcama artışı ya da azalışı veyahut vergisel düzenlemeler gerektiği zaman hızlı hareket edilmesinde sıkıntı yaşanabilir. Bu gibi olumsuzlukların yaşanmaması için kuralların esneklik-belirlilik bileşeni doğru tasarlanmalıdır. İkinci olarak kuralların maliye politikasının kalitesini bozduğunu belirtenler bulunmaktadır. Bunun temel sebebi de mali uyumun kalitesini bozmasıdır, bir başka deyişle gerekli vergi ve harcama kompozisyonlarının kurallara bağlı kalınması

¹⁸ Mali kuralları tartışan görüşler arasında seçmenlerin bu davranışının politikacıları zannedildiği kadar da bilinçsiz olmaya zorlamayabileceğini, aşırı genişleyici ve "sorumsuz" maliye politikası konusunda kimi zaman politikacıların bürokratlardan bile daha dikkatli olabileceğini öne süren bazı görüşler de vardır (Debrun vd., 2009:48).

durumunda üretken iktisadi faaliyetleri engelleyebilmesidir. Son olarak kuralların başarısız olması durumunda “yaratıcı muhasebe”¹⁹ denilen olguya yol açarak hükümetleri bütçe dışı işlemlere yönelmeye yol açabilecek bu durum da bütçenin şeffaflığını ve bütçe üzerindeki demokratik kontrolleri zedeleyebilecektir (aktaran Debrun vd., 2009:53). Debrun vd. Bu sorunları aşmak için daha sofistike mali kural uygulamalarının tasarlanabileceğini belirtmektedirler. Diğer yandan sofistike ve karmaşık kuralların yönetimi daha zor olabilecektir.

2. Siyasal ya da Bürokratik Mali Kural

a. Tür ve Sınıflandırma

Mali kurallar en etkin şekliyle tasarlanmış ve sürdürülebilir maliye politikası gerekçesi ile gündeme gelen uygulamalar olsa da bunların kimi zaman siyasal ya da bürokratik kurallarla birlikte uygulanmasının etkinliklerini artıracağı düşünülmektedir. Gerek sayısal kuralların daha etkin bir şekilde uygulanması gerekse de kamu maliyesinin sağlıklı işleyişi açısından maliye politikası uygulamalarının siyasal etkilerden uzaklaştırılması zaman zaman gündeme gelir. Diğer yandan maliye politikasında şeffaflığın artırılması ve mali kural uygulaması gibi yapısal dönüşümler önemli oranda uygulanma olanağı bulmuş olsa da maliye politikasında bağımsız/özerk kurum ve yapılanmaların yakın zamana kadar sayısal mali kurallar kadar yaygınlaştığından bahsetmek mümkün değildir (Gruen, 1997:298). Söz konusu durum, yani siyasal ve bürokratik mali kuralların aynı düzeyde yaygın olmaması, bunlara dair tartışmaların belirli bir olgunluk düzeyine erişmemesi ile ilintilidir. Maliye politikasının özerkleşmesi tartışması bir süredir gündemde olsa da özerk ya da bağımsız kuruluşlara dair modeller üzerinde muhtelif sebeplerle tam anlamıyla uzlaşma sağlandığını

¹⁹ Verileri çarpıtma, saklama ya da olumlu verileri öne çıkarma gibi.

söylemek zordur. Diğer yandan mali kurullar için genel bir tanım vermek gerekirse bunlar, maliye politikalarını bağımsız bir şekilde değerlendiren, uzun dönem kamu maliyesinin sürdürülebilirliğini ve mali disiplini hedefleyen, bütçe tahminlerini gerçekleştiren, parlamentoya normatif öneriler sunan bir mali gözlemci ²⁰ olarak tanımlanabilir (Akar, 2014:104). Başlıca amaçları ise; maliye politikasının belirlenen hedeflerle uyumlu olup olmadığını değerlendirmek, maliye politikasının analizini yapmak, alternatif politika girişimlerinin maliyetini değerlendirmek, mali kuralların uygulanmasını izlemek, bütçe disiplinini sağlamak, bütçenin ve maliye politikasının belirlenmesinde şeffaflığı artırmak (Akar, 2014:115) şeklinde sıralanabilir.

Kesin bir görev ya da işlev tanımı da belirgin bir sınıflandırma olmasa da yeni olgunlaşan ve oturmaya başlayan bir literatürle paralel olarak çeşitli ayrımlar gündeme gelmeye başlamıştır. Nitekim, köklü bazı örnekler bir tarafa, söz konusu kurulların teşkili de tarihsel olarak yakın dönemde başlamış ve yavaş da olsa yaygınlaşmaktadır. 2007-2008 Küresel Krizi'nin maliye politikasına ilişkin yarattığı beklentilerin bahsedilen yaygınlaşma ile ilişkisi kurulabilir). Dolayısıyla net bir sınıflandırma yapmak mümkün olmasa da birbirine yakınsayan örnekler bağlamında belli başlı modeller tasarlanabilir.

IMF (2005) bu yapıların iki türlü sınıflandırılabilceğini, birincisinin aynen bağımsız merkez bankaları ile kıyaslanabilecek “bağımsız” olarak tasarlanmış “Bağımsız Mali Otoriteler (IFA)” olduğunu ve fakat bunun henüz idealize edildiği şekilde uygulanmadığını belirtir. Daha güçlü, gerçekçi ve uygulanabilir model ise “Mali Konseyler (FC)” olarak adlandırılmaktadır. IMF'nin ayrımı merkez bankası modelinin uygulanıyor olmaması bağlamında aslında tasarlanan tüm oluşumların “Mali Konsey” olarak adlandırılmasını gerektirir. IMF'nin tanımına göre bunlar; vergi ve harcamaları belirlemeye temel olmak üzere makroekonomik tahminlerde bulunan, mali

²⁰ “Mali kurul, konsey, ofis, yapı, organizasyon” gibi tanımlar aksi belirtilmedikçe bu gibi oluşumları tanımlamaktadır.

dengelere göre kamu maliyesine dair öngörüler hazırlayan, şoklara ve yapılanlara dair analizler geliştiren, sayısal kurallar, hedefler ve stratejiler gibi hususlarda politika önerilerinde bulunan, hükümet ya da parlamento tarafından konulan kural ve hedeflere uygun davranılıp davranılmadığını ortaya koyan performans değerlendirmeleri yapan oluşumlardır. Bunlardan ilk üçü pozitif analiz, son ikisi yani öneri ve performans değerlendirmeleri ise normatif analiz kapsamında değerlendirilmelidir (Boagert vd. 2006:3-4).

IMF (2013) yukarıdaki ayrımı geliştirerek üç ayrı modelden bahseder ve bir miktar daha ayrıntılı organizasyon ve görev tarifleri yapar. Konseylere ilişkin görev belirlemeleri ileride anlatılmak üzere bu çalışmada geçen üç ayrı muhtemel organizasyon tipinden bahsetmek gerekirse, bunlardan birincisi “merkez bankası” örneğini esas alan “tam bağımsız” kurul, ikincisi yasama ya da yürütmenin ilgili bir organı olanlar ve son olarak üçüncü tip olarak sayılabilecek diğer bağımsız kuruluşlarla ilişkilendirilmiş konseyler (IMF, 2013a:10). IMF’nin bahsettiği bu son tip örgütlenmede yeni kurulacak yapı mevcut bağımsız yapıların bağımsızlık deneyimlerini “ölçek ekonomileri” kavramına benzer bir şekilde kullanıp avantajlı olabilirse de görev tanımları çok iyi belirlenmezse çeşitli görev çatışmaları ya da karmaşıklıklar yaşanabileceği de belirtilmektedir. IMF’ye göre, ikinci tip örgütlenmede ise bağımsızlık dereceleri değişkenlik gösterebilmektedir. IMF’nin (2013) belirttiği, söz konusu kurulların kimisinin 2005 öncesi kimisinin de sonrası kurulduğu ayrımı da söz konusu yıl itibarı ile bağımsız oluşumlara (üst kurul ve merkez bankaları) dair deneyimlerin artışı ve literatürün gelişmiş olması ile alakalıdır (IMF, 2013a:13-14). Belli konularda (enerji, telekomünikasyon vb.) yaşanan olumlu gelişmeler maliye alanı için de bir motivasyon yaratmış görünmektedir. Pozitif analiz, uzun vadeli istikrar, öngörü ve tahminler yapma, tavsiye ve normatif analizler yapma işlevleri eski ve yeni nesil kurulların ortaklaştığı amaçlar iken, sayısal mali kurallara dair uygunluk ve sapmaları

belirleme yeni nesil kurulların eskilere göre daha fazla üzerinde durduğu konulardır (IMF, 2013a:15). Kirsanova vd. IMF'nin ayrımını kabul etmekle ve esas almakla birlikte konseylerin bağımsız kurullara giden aşamada ilk adım olabileceğini ve zamanla daha bağımsız yapıya kavuşarak tam bağımsız organlara dönüşebileceğini belirtir (Kirsanova vd., 2006:287).

Avrupa Komisyonu'nun (EC) sınıflandırması daha ziyade işlevliğe odaklıdır. Bağımsız yapıları hükümet ve parlamento dışında bütçe sürecinde işlevi olan yapılar olarak tanımlayan ve diğer çalışmaların birçoğunda olduğu gibi heterojenlik nedeniyle sınıflandırma hususunda bir zorluğu kabul eden komisyonun ele aldığı ilk ayrım “pozitif ve normatif ekonomik analiz” ayrımıdır (EC, 2006:168). Pozitif analiz yapan yapılar makroekonomik öngörüler hazırlama, bütçe tahminleri yapma ve maliye politikasının kalitesini artırmak üzere bilgilendirme işlevlerini üstlenme gibi alanlarda çalışırlar (EC, 2006:169-170). Normatif ekonomik analiz yapan oluşumlar gerek hükümetin ilan ettiği mali hedefler doğrultusunda politikalar takip edip etmediğini gerekse de geleneksel maliye politikası amaçlarına (borç sürdürülebilirliği ve mali istikrar) davranıp davranmadığına dair analizler yapar ve tavsiyelerde bulunurlar (EC, 2006:170). Birlik dahilindeki yirmi beş ülkede (on üçü genişleme süreci öncesindeki on beş AB ülkesinde olmak üzere) yirmi üç adet bu gibi yapı olduğunu belirten komisyon bunların on altısının pozitif analiz yapan nitelikte olduğunu da ortaya koyar. Komisyon normatif analiz yapan oluşumların da temelde üç tip olduğunu belirtir, bunlardan birincisi danışma organı niteliği taşıyan yapılardır, ikinci tiptekiler araştırma kurulu tarzında işlev görenlerdir sonuncusu ise geleneksel görevleri dışında normatif analiz ve önerilerde bulunan ve maliye politikası etkilerini de değerlendiren oluşumlardır (EC, 2006:173).

Debrun vd. (2009) maliye politikası açısından kurumsal ayırmda üstlenecekleri görevler itibarı ile ikili bir sınıflandırma yapar. Bu ayrıma göre bağımsız mali yetkili

kurumlar uzun dönem amaçları ve bu amaçlarla uyumlu kısa dönem hedefleri belirlemek, mali kuralı belirlemek ve önceden belirlenmiş ilkeler çerçevesinde vergi ve harcamaları ayarlamak şeklindeki görevleri üstlenirken mali konseyler maliye politikalarının objektif analizini yapmak, bağımsız olarak bütçe analizi yapmak ve normatif değerlendirme ve tahminlerde bulunmak şeklindeki görevleri üstlenirler (Debrun vd., 2009:57). Söz konusu oluşumlarda birincisi aynen merkez bankalarında olduğu gibi hükümetlerden bağımsız mali otoritelerken ikincisi daha ziyade bir danışma organı mahiyetindedir. Debrun'un ayrımındaki önemli nokta kurul ya da konseylerin geliştirdiği analizlerin objektif/sübjektif, daha doğru bir tanımla pozitif/normatif olarak tasarlanabilirliğidir. Objektif ya da pozitif analizler veri durumu ortaya koyarken normatif ya da sübjektif analizler hükümetleri ya da bütçe uygulayıcılarını belirlenen politikalara uymak zorunda bırakırlar. Başka bir deyişle normatif ve sübjektif analizler aslında politikaların kendisi haline gelir.

Wyplosz ise üçlü bir ayrımı esas alır ve mali kurumları; danışma organı niteliği taşıyan, yürütmenin siyasetçilerin elinde olduğu yumuşak maliye kurulu, merkez bankasına denk sayılabilecek bir oluşumu öngören, kararları siyasiler açısından bağlayıcı olan katı maliye kurulu ve sadece bütçe uzmanlarının görüşlerine dayanan çok yumuşak kurul olarak sınıflandırma yapar (Wyplosz, 2008:183-185).

Hageman üç türlü yapının var olabileceğinden söz eder. Birinci model yapı resmi organların geliştirdiği tahminlere alternatif olarak pozitif tahminler yapan ve resmi kuruluşların bunlardan faydalanmasının zorunlu olmadığı yapılardır. İkinci bir model ise normatif analizlerin yapıldığı ve emredici bir takım hükümler geliştirebilen, öngörü ve politikalarda bu analizlerin dikkate alındığı yapılardır. Üçüncü grup ise her ikisini de yapan, yani hem bağımsız ve pozitif analizler yapan hem de emredici hükümler geliştirebilen “hibrid” yapılardır (Hageman, 2011:82).

Calmfors ve Wren-Lewis (2011) de Avrupa Birliği, IMF, Avrupa Merkez Bankası

ve OECD gibi kuruluşlar için yapılan bir takım çalışmalardan yola çıkarak temelde iki tür sınıflandırmadan bahsetmektedirler. Bunlardan birincisi maliye politikasında fiili karar yetkisi olanlar ve tahmin, analiz, değerlendirme ve tavsiye yetkisi olanlar. Uzun yıllardır deneyimlenmiş olan ikinci tür oluşumu ise “*watch dog*” olarak tanımlarlar. (Calmfors ve Wren-Levis, 2011:1).

Ülkesel deneyimlerin yasal düzenlemeler, hedefleme ya da kural uygulamaları, kurumların bütçe sürecindeki rol ve yetkileri, personel rejimleri, kullandıkları araç ve hedefler, çalışma usülleri ve diğer yetkili organlarla ilişkileri bağlamında çok çeşitli ve birbirleri ile farklı nitelikte olan heterojen dağılım gösterdiği açık olmakla birlikte son sayılan temel ayrım, yani “yetkili-tavsiye verici” ayrımı olarak özetlenebilecek sınıflandırma önemli bir kriterdir. Söz konusu kurulların teşkilinin kimi zaman merkez bankalarına öykünülerek değerlendirilmeleri bağlamında, mevcut olanların çoklukla merkez bankalarının kazandığı yapısal bağımsızlıktan oldukça uzak olması, ve fakat olabilecek en uç bağımsızlık noktası bağlamında o tür bir yapılanmanın hedeflenebilirliği nedeniyle de “kurgulanmalarının o hedef doğrultusunda” şekillenebileceği de düşünüldüğünde bu ayrımın esas alınabileceği mütala edilebilir. Eskiden beri devam eden bir “*watch dog*” geleneğinin nispeten yeni sayılabilecek “tam bağımsız kurum” modeli ile kıyaslanması aynı zamanda zamansal bir kıyaslamanın da yolu olabileceğinden ötürü de bu ayrımın dikkate değer olduğu vurgulanmalıdır.

Çalışmanın devamında aksi belirtilmedikçe, “mali konsey, kurul, yapı, otorite vb.” kavramlar genel bir anlam –oluşturulan ya da tasarlanan tüm “otonom veya özerk” mali yapıları”- içerecek şekilde kullanacaktır. Ülkesel deneyimler aktarılırken ise yapılar için orada kullanılan isimlendirme esas alınacaktır.

b. Bütçe Hakkı ve Etkili Kullanımı

Siyasetin maliye politikası uygulamasına birincil müdahale aracı bütçelerdir. Bütçeler İngiltere başta olmak üzere Avrupa’da kapitalizmin gelişimi sürecinden hatırlanacağı gibi “temsilsiz vergi olmaz” anlayışının sonucu olarak parlamentoların kanun yoluyla harcama ve gelir politikalarını belirlediği temel belge halini almıştır. Bütçeler bugün de neredeyse bütün ülkelerde parlamentolar ve siyasetin diğer organlarının doğrudan ya da dolaylı olarak müdahalede bulunduğu metinlerdir. Bunların kanun mu idari metinler mi olduğu tartışılmakta olsa da (Mutluer, vd., 2011: 62-69) bütçelerin siyasal işlevi tarihsel olarak başta gelen özelliklerindendir. Dolayısıyla yasama ve yürütme ile bağlantılı ve ilişkili yapılanmaların bütçe süreçleri içerisinde konumlandırılmaları gerekecektir. Çünkü bütçeler ilgili oldukları dönemin harcama ve gelir kararlarının alınarak uygulanmalarına temel teşkil eden metinlerdir. O halde maliye politikasına dair reformların bütçesel süreçler ile yakın ilişkide olmaları ve buna göre kurgulanmaları olağandır. Bu nedenle bu kısımda bütçe hakkının etkili kullanımı ile ilgili bazı kavramlar kısaca anlatılacak ve mali yapıların bu kavramlara olası katkıları aktarılacaktır.

Bütçelerin ülkelerin hukuk ve yönetim sistemleri ile yakın ilişkileri vardır, dolayısıyla her ülkenin idari ve siyasi yapısı ile reform süreçleri farklı etkileşimleri bulacaktır. Parlamentoların ve hükümetlerin oluşturulacak mali konseylerin yapıları içindeki konumu, mali konseylerin alacağı kararların bağlayıcılığı ve etkinliği gerek bu idari yapıların ve hukuki sistemin gereklerine gerekse de ülkelerin siyasal kültürlerine göre sonuç doğuracaktır. Ülkesel koşulların farklılaşabileceğinden ne kastedildiğine temel teşkil edebilmesi açısından bütçe ve siyasal yapının ilişkisinin ortaya konulması çok önemlidir. Demokrasiyle yönetilen monarşi, cumhuriyet, parlamenter sistem, meclis hükümeti, başkanlık sistemi, yarı-başkanlık sistemi gibi siyasal sisteme dair siyasal

kavramlar ve gelenekler bütçe süreçlerini de ilgilendiren önemli unsurlardır.

Yönetim yapıları ve anayasal düzenlemeleri farklı olsa da ülkelerin büyük bir çoğunluğunda bütçelerin parlamento denetimine tabi olması anlayışı ve uygulaması yerleşmiştir, dolayısıyla yazılı anayasalarla bütçeye dair hüküm ve kaidelerin bulunması (en azından “bütçe” lafzının anayasa metinlerinde geçiyor olması) gözden kaçmamalıdır. Siyasal ve idari sistem dışında ülkenin dahil olduğu hukuk sistemi, uygulanan ekonomik modeller de bütçe sürecine dair farklılıkları açıklayan unsurlar olarak görülebilmektedir (OECD, 2004: 30-47).

Meşruti ya da parlamenter monarşi ile veya yönetilen parlamenter sistemlerde, tarihsel olarak monarkın ya da ona bağlı bir organın olan bütçe yetkisini parlamentonun aldığı görülmektedir. Diğer yandan parlamentoların yetkinlik düzeyleri zamanla farklılaşmıştır. Almanca konuşan bölgelerde ve Fransa’da monarkın oluşturduğu bürokratik yapıların sürdürmeye başladığı bütçesel görevlerin içinde monarkın ağırlığı zamanla azalmış ve idare güçlenmiştir. İngiltere örneği ise parlamentonun zaman içinde hakları edindiği ve monarkın yetkilerinin bu vesile ile sönümlendiği modeldir. Diğer yandan bütçe hakkının monarkın kullandığı kısımları bugün yürütme organlarının yani hükümetlerin ve bakanların elindedir. “*Westminster*” sisteminin mirası olarak süregiden bu sistemlerde yürütmeler bütçe konusunda çoğunlukla yasama organları üzerinde hakim ve ayrıcalıklı pozisyonlarını sürdürmektedirler. Diğer bir tarafta ise Danimarka, Norveç, Hollanda, İspanya ve İsveç gibi Avrupa monarşileri ile Japon modelinde hükümdarların yetkileri (İspanya dışında) iyice silikleşmiş ve sembolikleşmiştir. Seçim sistemi ve siyasal süreçlerin getirdiği koalisyon hükümetleri geleneği ile bakanların parlamento dışından da atanabilmesi Westminster sisteminin tersine, bu ülkelerde yasama ve yürütme arasında nispeten bir denge sağlamıştır. Başkanlık ve yarı-başkanlık sistemleri ile yönetilen ülkelerde ise farklı bir güç dengesi vardır. Başkanlık sisteminde görünürde tek adamda toplanmış ve kabine modelinin kullanılmadığı bir siyasal yapı

bulunmaktadır. Bütçe ile ilgili hususları da içeren bu durum parlamentoların kural koyma ve denetleme yetkileri ile dengelenmeye çalışılmıştır. Parlamenter sistemde ise temel fark devlet başkanının doğrudan halkın seçmemesi ve çoğunlukla sembolik bir görev icra etmesidir. Parlamenter sistem de görünüşte güçler ayrılığına dayansa da özellikle tek partinin çoğunluk olup hükümet ettiği dönemlerde parti disiplininin etkisi ile parlamento yürütmeye tabi olabilmektedir.

Siyasal mali kuralların işletilmesi için gereken düzenlemeler ağırlıkla bütçe süreçlerine dair olacaktı, bu nedenle ülkesel koşullar mali kural tasarımlarının gerek niteliksel gerekse de niceliksel boyutlarını yakından ilgilendirecektir. Yasama ve yürütme erklerinin net bir ayrıma tabi olduğu parlamenter modellerde yasamanın bütçe süreçleri üzerindeki tasarruf ve etkinlikleri bir hayli yüksektir (OECD, 2004:49). Bahsedilen özelliğe sahip olan ülkelerde yasama meclislerinin; bütçe tasarısının sunulma zamanının belirlenmesi, gelir, gider ve borçlanma kararlarının alınması, bütçenin yasama meclisinde ayrıntılı görüşülmesi, bütçe tasarısında değişiklik yapma, bütçe onaylandıktan sonra yürütmenin harcamaları artırmasını engelleme, bütçe dışı fonların sayı, tutar gibi büyüklüklerini yasa ile belirleme, hükümetin bütçe dışı fonları keyfi kullanmasını önleme, bütçeyi denetleme ve bütçeye dair her türlü bilgi ve belgeyi talep etme, üst kurul ve idari organların çalışma usul ve esaslarını yasa ile belirleme, kamu görevlilerinden bütçe ile ilgili sunum talep edip bunlardan bütçelerini savunmalarını isteme gibi yetki ve görevleri bulunmaktadır.

Ülkelerin siyasal sistemleri yanısıra parlamento yapıları ile parlamentolar dahilinde faaliyet gösteren bütçe ile ilgili komisyonların da yapısı ve niteliği de farklılık göstermektedir. Tek meclisli parlamentoların bütçe ile ilgili yetki ve sorumluluklarını paylaşacakları ikinci bir meclis yoktur ve yetki ve sorumluluklar tek yasama organı eliyle yürütülür. Danimarka, Finlandiya, İsveç, Güney Kore ve Yeni Zelanda'nın yasama organları bu şekilde dizayn edilmiştir. Çift meclisli parlamentolarda ise farklı

modeller bulunmaktadır. Her iki meclisin de eşit yetkili olduğu ABD kongresi; iki meclisten (en azından doğrudan) seçilmiş olanın bütçe yetkilerinin genellikle daha fazla olduğu Almanya, Fransa, İspanya ve Japonya parlamentoları; atanmışlardan oluşan senatoların ya da üst meclisin bütçe ile ilgili neredeyse hiç yetkisinin olmadığı İngiltere ve Kanada modellerinde olduğu gibi (OECD, 2004:70-71).

OECD ülkelerinde parlamento yapıları ve bunların bütçe ile yetkileri yanında bütçe ile ilgili oluşumların da farklılıklar gösterdiği görülmektedir. Çok sınırlı olan bütçe komisyonsuz modele örnek Birleşik Krallıktır. Sektörel komitelerle yetkilerin paylaşıldığı tek bütçe komisyonu modelinde bazı ülkelerde yetkiler fazla bazılarında düşüktür. Yeni Zelanda ve Kanada sınırlı yetki modeline uygun olup, İsveç'te yetkiler oldukça geniştir. Birden çok bütçe komisyonunun bulunduğu modellerin başat Örneği ABD'dir. Yetkilerin oldukça geniş olduğu tek komisyonlu modelde ise Fransa, Almanya ve İspanya örnek olarak gösterilebilir (OECD, 2004:71-72). Parlamento ve bütçe komisyonlarına dair verilen örnek ülkelerden gözlemlenebilecek bir durum siyasal gelenek ve kültürel yapı ile bütçe modellerinin her zaman örtüşmeyebileceğidir. Örneğin Anglo-Sakson geleneğe bağlı Birleşik Krallık, ABD, Kanada ve Yeni Zelanda'da bu husus çıkça gözlemlenebilmektedir.

Yasamanın yanı sıra yürütmeye ilişki olarak da farklılıklar olabilmektedir. Kimi ülkelerde başkan ya da monark hazırlama ya da uygulamada daha geniş yetkilere sahipken, kimisinde başbakan, kimisinde maliye bakanını ağırlığı fazla olabilmektedir. OECD ülkeleri genellikle maliye bakanlarının belli bir ağırlığa ve saygınlığa sahip olduğu ülkeler olarak değerlendirilebilir (OECD, 2001:65). Bazı ülkeler ise kolektif yetki ve sorumluluk modelini benimsemiş olabilir. Başkanlık modeline sahip ülkelerde başkanların bütçeye ilişkin güçleri farklılaşabilse de en güçlü başkanın olduğu modellerde bile bu yetkilerin çoğunlukla yürütme organının çeşitli unsurları ile paylaşıldığı görülebilmektedir. Monarşilerde ise durum devlet başkanları açısından

neredeyse tüm OECD ülkelerinde sembolik hale gelmiş ve bütçe ile monarkın bir ilişkisi kalmamıştır. Danimarka'daki sembolik “kralın üstünlüğü” vurgusuna rağmen bu ülkede bile kralın durumu bakanlıklara verilen anlam ve önem uyarınca daraltılmıştır. Başbakan makamı için ayrımlar da çeşitlidir. Mesela Westminster geleneğinde güçlü bir başbakan modeli bulunmaktadır ve bütçe süreçlerinde de oldukça etkindir. Maliye bakanları da gerek yazılı anayasa geleneğine sahip olan Almanya gibi ülkelerde gerekse de Westminster geleneğinde güçlü bir konumdadır (OECD, 2004:73-76). Bütçeye ilişkin yasama denetimi ise kimi ülkelerde uygulanan bir yöntemken kimisinde böyle bir durum bulunmamaktadır. Almanya ve Güney Kore gibi ülkelerde bütçenin yargı organları tarafından kontrolü uygulaması bulunmaktadır (OECD, 2004:79-80).

Bütçenin denetimi ile ilgili yapılanmalara gelindiğinde ise bunların bazılarını normal devlet faaliyetleri ve yasaları içinde oluşturulduğu, bazılarını ise bağımsız organlar olarak tasarlandığı görülmektedir. Bazı idarelerin denetim işlevleri tamamen bağımsız olarak kurgulanmışken bazı modeller denetim işlevlerini yasama ya da yürütme organı adına gerçekleştirirler. Avusturya denetimin tamamı ile parlamento adına yapıldığı bir ülke örneğidir. İskandinav ülkeleri ise parlamento ile birlikte yardımcı bir denetim organının beraberce denetimi gerçekleştirdiği ülkelerdir. Tamamen bağımsız organlardan bazılarının ise yargısal yetkileri varken bazılarında bu yetki bulunmamaktadır. Almanya ve Hollanda diğer Avrupa ülkelerinin aksine denetim organlarını yargısal yetkilerinin olmadığı ülkelerdir. Japonya ve Güney Kore'nin örnek olarak verilebileceği modellerde ise bu denetim organları yürütmelerin kontrolü altındadır (OECD, 2004:80-81).

OECD ülkelerinde yasama, yürütme, yargı ve denetim süreçlerinin bütçelemeye ilişkin görev ve yetkileri yukarıda özetlenmiştir. Takip eden kısımda mali konsey ve kurulların ne şekilde kurgulandığı bu bilgiler ışığında değerlendirildiğinde siyasal kültür ve sistemler ile bağımsız organların kurgulanış biçimi arası ilişki daha ayakları yere

basan bir şekilde anlaşılabilir. Bundan önce mali konsey ve kurulların bütçeleme süreçlerine ilişkin verebilecekleri fayda bağlamında önemli olan mali demokrasi ve çoğulcu bütçe kavramlarına kısaca değinmek yerinde olacaktır.

Yönetim sistemi ne olursa olsun bütçe hakkının etki kullanımı ile ilgili kavramlar ortaktır. Aşağıda kısaca anlatılacak bazı hususlar bu açıdan önemli görülen hususlardır.

b.a. Katılımcılık ve Çoğulcu Bütçeleme

Klasik temsili demokrasi süreçleri ve yapıları yanında mali konsey ve kurulların işlevinin yeni demokratik anlayış ve bununla ilgili bütçe ilkeleri açısından da ele alınması gerekmektedir. Bütçe lemede çoğulculuk ve katılımcılık işte bu klasik demokrasi ilkelerinin de ötesine geçen; vatandaşın bütçe süreçleri açısından bilgi sahibi olmasını yoluyla kamu kaynaklarının doğru kullanılmasını sağlamanın yanı sıra gerektiğinde buna müdahil olabilmesini de sağlamalıdır. Katılımcılık ve çoğulculuk kavramları yasama, yürütme ve yargının temel işlevleri eliyle bütçelemeyi yürütmenin ötesinde anlamlar taşır.

Çoğulcu bütçeleme, seçimle iş başına gelen yasama ve yürütme organları eliyle kamu gelir ve giderler gerçekleştirmelerinin sağlanmasından öte, çoğunluğa mensup olmayan yurttaşların da fikir ve görüşlerinin bütçelemeye müdahil olmasını amaçlayan bir anlayıştır (Şahin, 2013). Bütçenin hazırlanmasından başlayarak kaynakların kullanıldığı uygulama ve nihayetinde denetim aşamaları çoğulcu bütçeleme anlayışının uygulanabileceği bütün aşamalardır. Vatandaşların kamu yetkili ve görevlileri ile irtibatı, fikir alışverişi gibi konuları da içeren katılımcı ve çoğulcu anlayış, temsili demokrasinin kurumları dışındaki yardımcı kuruluşları da için işine katarak geniş tabanlı bütçelemeyi de sağlayacaktır. Söz konusu kurul ve işlevler temsili demokrasinin reddini ya da zayıflatılmasını değil, bilakis ona ilişkin kurumların da daha iyi çalışmasını ve

güçlenmesini sağlayacaktır.

Çoğulculuk ve katılımcılığın geliştirilmesi mali demokrasinin gelişimi açısından önemlidir. Şahin ve Uysal (2013) mali demokrasiyi güçlendiren bazı uygulamaları saymaktadır; uygulamaların vardıracağı sonuç olan mali demokrasinin temeli katılımcı bütçelemedir. Katılımcı bütçelemenin özü, “yatırım önceliklerinin vatandaş önceliklerini temel almasıdır”. Yerel yönetimlerin güçlendirilmesi, cinsiyet esaslı (cinsiyet eşitliğini güçlendirici bütçe) vatandaş odaklı bütçelemenin bileşenleridir. Performans esaslı bütçeleme ile dolaylı bağlantısı olsa da aslında “vatandaş bütçesi” vatandaşların doğrudan katılımı ya da temsilcileri aracılığıyla süreçlere müdahil olması anlamına gelmektedir. Kamusal verilerin şeffaflık ve basitleştirilmesi yoluyla vatandaşla aktarılması yoluyla mali demokrasi geliştirilecektir. Mali demokrasinin ilerleme ölçütü olan “Mali Demokrasi Endeksi” bütçedeki zaruri harcamaların azalması ve isteğe bağlı harcamaların artması anlamına gelmektedir (Şahin ve Uysal, 2013:213). Halkın oyları ile iktidara gelen hükümetleri halkın istekleri doğrultusunda harcama yapmaya zorlayan süreç aslında küresel ve ülkesel idari ve siyasi koşullara da bağlıdır. Örneğin, borç faiz ödemelerinin azaltılması gerekliliği tüm iktisat okulları ile birlikte, hakim neo-liberal düzende üzerinde neredeyse ittifak edilmiş bir koşuldur. Dolayısıyla borç faiz ödemelerinin azaltılması küresel bir gerek şart olarak öne çıkmaktadır. Diğer yandan zaruri harcamaların ne olduğunun idari ve siyasi unsurlara bağlı oluşu konu açısından önemlidir. Örneğin ABD’de zaruri ve ihtiyari harcama ayrımı harcamaların Kongre onayından geçip geçmemesi ölçüttür. Kongre onayından geçmeyen harcamalar zaruri, onaylanma zorunluluğu olanlar ise ihtiyari harcamalardır. Bu bağlamda ABD’de sosyal güvenlik harcamaları, işsizlik ödemeleri ve federal sağlık programı kapsamındaki tedavi yardımları zaruri harcamalardır. Şahin ve Uysal’ın aktarımıyla, zaruri ve ihtiyari harcama tipleri farklı olan Almanya ve ABD’nin ortak özelliği her ikisinde de mali demokrasi indeksinin gerek harcamalar gerekse de gelirler yönünden düşmekte

olduğudur. Endeksin yükseltilmesi kamu kaynaklarının seçmenlerin istekleri doğrultusunda kullanılması açısından bir gelişime yol açacaktır ve bütçeyi sahiplenme eğilimi de artacaktır.

b.b. Vatandaş Odaklı Bütçe

Vatandaş odaklı bütçeleme vatandaşlar açısından güvenilirlik, yüksek kalitede hizmet sağlama, süreçler hakkında doğru bilgilenme, seslerini daha çok duyurabilme, performansları görebilme, gerektiğinde denetleme, hak ve sorumlulukların farkına varma ve vergilerinin karşılığının alınıp alınmadığını değerlendirme açılarından faydalı olacaktır. Kamu kurumları açısından ise çıktı odaklı yapıya geçme, vatandaşların memnuniyet düzeylerini anlama, siyasi etkilerden kurtulmuş saygın ve etkili denetim süreçleri geliştirme, şikayetleri kolaylıkla çözüme, hizmet sunumlarını çeşitlendirme, etkili ve ekonomik kaynak kullanma, performans ölçümünü sağlıklı hale getirme ve profesyonel, teknik ve kültürel değişimlere hızlı tepki verme imkanı sağlayan süreçlerdir (Uysal ve Şahin, 2013: 243).

b.c. Vatandaş Bütçesi

Bütçede çoğulculuk ve katılımcılık unsurlarının tamamlayıcısı olan araç “Vatandaş Bütçesi”dir. Şeker ve Beynam’ın (2013) temel unsurlarını anlattığı Vatandaş Bütçesi genel olarak hukuki ve teknik bir belge olan bütçenin seçmenler tarafından daha kolay okunup anlaşılabilmesini sağlayan, bütçeye ilave olarak kamu kurumlarınca hazırlanan bir belgedir. Vatandaş Bütçesi sayesinde yurttaşlar kamu gelir ve giderlerinin seyrini, ve daha ziyade gider kısmına odaklanmak suretiyle kaynakların nasıl kullanıldığını takip edebilmektedir. Temel özellikleri, açık ve öğretici, siyasal değil objektif, günlük dilin kullanıldığı, anlaşılır tablo ve grafiklere sahip bir belge olmasıdır.

Vatandaş için yeterli açıklamaları içeren, detaydan uzak, bütçenin amaç ve içeriğine odaklanıp bunları aktaran, objektif, şeffaf, anlaşılır ve güncel olması da tercih edilen bu belgeler parlamento bütçe görüşmeleri aşamasında yayınlanıp tartışmaları yönlendiren ve mümkünse bütçe ile koşut zamanlamalara bağlı olmalıdır. Kenya ve Ruanda gibi ülkelerden İngiltere ve Fransa gibi ülkelere kadar, 24 adet ülkede kullanılan bu araç ülkesel koşullara göre farklılıklar göstermekte olup, yayınlanma sıklıkları da değişmektedir. Bütçenin şeffaflığı açısından oldukça faydalı olabilecek bu aracın kullanılması bütçe sürecindeki iyileştirmeler ve oluşturulacak kurulların işlerliği ve etkinliği açısından faydalı olacaktır.

Türkiye’de vatandaş bütçesi uygulaması 2017 yılı itibarı ile başlatılmıştır.²¹ Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü’nün internet sayfasında “Vatandaş Bütçe Rehberi” adıyla yayınlanan belgenin geneline dair açıklamada, bunun özellikleri vurgulanmakta ve bütçeye genel bakışın ardından, eğitim, sağlık, sosyal yardımlar, yatırımlar, turizm, tarım ve ücretler başlıkları ile harcama kalemleri açıklanmakta, vergiler başlığında ise vergi gelirleri ile ilgili bilgiler verilmektedir. Kuşkusuz bu Türk Bütçe Sisteminin şeffaflığı açısından çok önemli bir gelişmedir. Uygulamanın başarımı, tutarlılığı ve nesnelliği gibi hususlar zamanla ölçülebilecektir, diğer yandan vatandaş bütçesinin geliştirilebilirliği, karşılaşılabilecek sorunlar, aksaklıklar gibi hususların düzeltilmesi de konu bağlamında önemlidir.

Türkiye’nin mali şeffaflığa dair on beş yıllık gelişimini irdeleyen (Hughes vd., 2016) özellikle raporlama ve bütçe kapsamına dair alanlarda önemli gelişmeler kaydedildiğini ve şeffaflık alanındaki ilerlemenin çarpıcı olduğunu aktarmaktadır. Mali risklerin değerlendirilmesi açısından da önemli idari düzenlemelerin yapıldığını belirtmekle birlikte geliştirilecek alanların da varlığı çalışmada ortaya konmuştur. IMF’nin şeffaflık endeksine dair otuz altı ölçütten birçoğunun az veya çok gelişme

²¹ <http://www.bumko.gov.tr/TR,7216/vatandas-butce-rehberi.html> (Erişim Tarihi: 28 Ağustos 2017).

kaydedilen alanlar olduğu belirtilirken temel eksiklere de değinilmektedir. Bunların başlıcaları olarak; GSYİH'nin % 13'üne yakın bir büyüklük taşıyan kamu ortaklıklarının denetim dışı olması, mali raporlar arasındaki kapsam ve içerik farkı nedeniyle görülen farklılıkların yaratabileceğı tutarsızlıklar, ekonomik öngörülerin (son yıllarda) fazlasıyla iyimser olması, orta vadeli plan ve orta vadeli mali program gibi iki farklı temel politika metninin varlığının bunlar arasındaki önceliklendirmeyi zorlaştırması, bütçenin fazlasıyla yönetsel ve gelire bağılı hazırlanıp vatandaş temelli hazırlanmaması, özel-kamu ortaklıklarının büyüklüğünün artması ve yerel yönetimlere dair kabul edilebilir performans ölçümü ve kontrollerin olmaması sayılmaktadır.

IV. OTONOM MALİ OTORİTELER İLİŞKİN BEKLENTİLER VE BELİRLENEN TEMEL ÖZELLİKLER

A. Siyasal Sistem ve Bütçe Sürecinde Konumlanış

Bağımsız ya da otonom mali kurulların merkez bankası örnekleri düzeyinde bir homojenlik ihtiva ettiği görülmemekle birlikte, belli başlı deneyimler ve maliye politikasına dair öngörü ile çıkarsamalar paralelinde bunlara ilişkin bir takım beklentiler ve “ideal” tasarımlar geliştirilmeye başlanmıştır. Sayısal mali kuraldaki kadar bir yaygınlık ya da belirgin tasarımlar olmasa da en azından teorik, kimi zamanda uygulama örneklerinden yola çıkılarak kimi özellikler ve taslaklar tartışma konusu edilmektedir. Bu tartışmalar kurulların yetki ve sorumlulukları, maliye politikasında hangi işlevi yürütecekleri, yapıları, siyaset ve başta bütçeleme süreci olmak üzere maliye politikasında konumları çerçevesinde yürütülmektedir. Özellikle sayısal mali kurulların nispeten daha oturmuş bir literatüre sahip olmasına bağılı olarak mali otoritelerin başarımlarını kıstasları da bunlara konu değişkenler etrafında değerlendirilmektedir; kamu borcu, bütçe dengesi gibi hususlar bu değişkenlerin

başlıcalarıdır. Söz konusu değişkenlerin tek başarımlı kıstası olarak değerlendirilmesi tartışılır olmakla birlikte mali yapıların ortaya çıkış dinamiklerinin bunlara dayalı olması hasebiyle ölçüm ve değerlendirmenin bunlar etrafında şekillenmesi normal karşılanmalıdır. O halde gerek müstakbel bir yapıya rehberlik edecek olası gerekse de mevcut yapıların kıyaslanması açısından literatürdeki değerlendirme ve “temennilerin” üzerinde durulmalıdır.

Maliye ve bütçe süreçleri kamu ekonomisinin temelini teşkil ettiğine göre bir otoritenin tasarımı her şeyden önce kamu sektöründe ciddi bir dönüşüm ve iyileştirme ile bağlantılı olarak düşünülmelidir. Kamu maliyesi reformu bağlamında maliye politikasına dair iyileştirici düzenlemeler dört yöntemle sağlanabilir:

1. Politika yapıcılarının hesap verebilirliğini sağlayıcı **şeffaflığı artıran reformlar**
2. **Mali kurallar** (sayısal²²) koymak ya da hedefler belirlemek
3. **Geleneksel maliye araçlarını daha iyi işletmek** maksatlı olarak, maliye bakanı ya da harcamacı bakanların yetkilerini artırmak ya da bütçenin onaylanmasında oylama çoğunlukları ile ilgili düzenlemeler.
4. **Bağımsız mali kurul ya da konseyler** teşkil etmek (Hemming ve Kell, 2001:435).

Sayılan bu yöntem ve aygıtlar ayrı ayrı parçalar olarak görünse de uygulama bağlamında birbirini ilgilendiren reformlar olarak değerlendirilmelidir. Hemming ve Kell geleneksel yöntemlere odaklanmadan diğer üç yöntemi irdelemektedirler. Çalışmada iddia edilen husus şeffaflığın diğer hepsinden önemli ve hatta ön şart olarak değerlendirilmesi gerektiğidir. Mali kurallar ve kurullar faydalı olabilirse de özellikle mali kurulların faydalı olması açısından uygulayıcı ülkede şeffaflık ve hesap verilebilirliğin oturmuş bir anlayış tarzı olması ve içselleştirilmesi gerekmektedir. Nitekim IMFde bu sayılanlardan sayısal mali kurallar ile bağımsız mali kurulların

²² Parantez içi tarafimca eklenmiştir.

birbirinin yerine geçen değil, tamamlayıcı unsurlar olarak değerlendirilmesi gerektiğini belirtmektedir (IMF; 2013:21). Aynı zamanda şeffaflık unsuru da bu tamamlayıcılığı hem güçlendiren hem de ondan beslenen bir kavram olarak ele alınmalıdır.

Bütçe kararlarının oluşturulması ve uygulanmasında çıkar çatışmalarının uzlaştırılması açısından gerçekleştirilecek düzenlemeler en başta aşırı derecede artan kamu açıklarının önlenmesi ve vergi mükelleflerinin tamamının üstlendiği kamusal harcamaların belirli kesimlerin faydasını kamuoyunun genel beklenti ya da öngörüsünden daha az artırması şeklinde sonuçlanacak yanılsamanın (mali yanılsama) önlenmesi açısından önemlidir. Dolayısıyla hükümetlerin sorumlu mali politika izlemesi açısından bütçesel süreçlerde yapılacak düzenlemelerin en başta bu etkinlik sorununu çözmesi gerekmektedir (von Hagen ve Harden, 1995).

Sayısal mali kurallar, yanlış ya da eksik tasarım, üretken ve verimli yatırımları engelleme veya (Verileri çarpıtma ya da gizleme anlamına gelen yaratıcı muhasebe, şeffaflığı engelleme, bütçe dışı yollara sapma ya da demokratik süreçlerin yaratabileceği sıkıntılar kaynaklı olarak) siyasal nedenlerle işlevsiz ya da etkisiz hale gelebilir. Dolayısıyla bunlara ilave olarak bağımsız kurulların faydalı olabileceğini belirten Hageman (2011) bağımsız konseylerin bütçeye etki edebilmek için öngörüler geliştirebileceğini buna ilave olarak harcama ve gelir tahminleri yapabileceğini belirtir. Diğer yandan konseylerin demokratik hesap verilebilirlik anlamında siyaset tarafından denetim mekanizmalarının sağlanması, aynı anda da bağımsızlıklarının korunabilmesi açısından fonlama ve personel bakımından korunmaları gerektiğini belirtir. Bu hassas bir dentedir. Kurulun oligarşik bir yapıya dönüşmemesi ve demokratik denetim mekanizmasını dışına çıkmaması aynı zamanda da bağımsızlığını koruması hususları önemlidir. Kurul ya da konseyin başarımları şartlarına dair akıl yürütmeler mevcut yapıların sınıflandırılmasındaki heterojenliğe rağmen, temel bazı vazgeçilmez ilkelerin varlığını kabulü esas almalıdır. Diğer bir deyişle ne kadar çok farklı işlev yapıya sahip

oluşum tanımlansın ya da tasarlansın Hageman'a göre vazgeçilmez ilkeler; tam bağımsız bir yapılanma, güncel ve tartışmaya kapalı rapor ve yayınlar, sürekliliğe sahip kaliteli ve bağımsızlığından kuşku duyulmayacak analizlerin paylaşımının varlığı olarak sıralanabilir. Amerikan Parlamento Bütçe Ofisi ve Belçika Mali Konseyi bu açılardan en başarılı iki örnek olarak öne çıkmaktadır. Siyasetle ilişkiler, daha doğrusu bütçe uygulayıcıları ile işbirlik de bir diğer önemli başarımlar faktörüdür. Yine Belçika örneği ve Hollanda konseyi de siyaset ile dengeli ilişkiler açısından öne çıkan iki örnektir. Macar deneyimi ise tam da bu özelliğin tersine bir örnek oluşturduğu için başarısızlıkla sonuçlanmıştır.

Konseyin resmi ya da gayr-i resmi akademik yapıda oluşu, diğer bir deyişle statüsü ise Hageman'a göre her ülkeye göre farklı sonuçlara gebe dir. Örneğin, küçük ülkelerde gayr-i resmi yapıların verilere ulaşımı gibi bir takım zorluklar yaşayabileceği düşünülebilir. Büyük ülkelerde ise tam tersine bilgiye ulaşım açısından sıkıntı bulunmamaktadır, aynı zamanda bunlar medya ve kamuoyu desteği sağlayarak çok daha etkin bir baskı unsuru olma imkânına sahiptirler. Diğer yandan her iki halde de hükümetlerin bu tip bir organ teşkil etmelerinin olumlu etkileri olacak ve maliye politikası açısından sorumlu davranacaklarına dair önemli bir izlenim doğuracaktır.

B. Bütçe Sürecini Etkin Hale Getirmede Kurul ve Kuralların Olası Katkıları

Mali konsey ve kurulların siyasal ve idari olarak ne gibi katkıları olabileceğine dair bütçe süreçlerine ilişkin farklı görüşler ve bunların ortaklaştığı genel bazı hususlar bulunmaktadır. Farklı görüşleri aktarmak olası kurgu ve konumlanış açısından fikir verecektir.

Von Hagen ve Harden'in (1995) geliştirdiği modelde her bakanlık ayrı ayrı çıkarları bulunan birimler olarak ele alınır ve hükümet ile maliye bakanı genel çıkarları

gözetilen oluşum olarak varsayılır. Bakanların her biri ayrı ayrı bütçelerini en çoklaştırma ve politik güçlerini artırma amacı taşıyan birimler olarak varsayılır. Bakanlıkların harcama ve verim fonksiyonları kendi yapıları içinde farklılaşır ve bu farklılıklar çeşitli seçenekler arasında en etkin olanı seçmeyi sağlayacak yönetsel kabiliyetlere bağlıdır. Harcamacı bakanlıkların taleplerini toplayarak oylamak yoluyla gerçekleştirilecek bütçe süreci hükümetin genel politikası ile bakanlıkların ayrı ayrı hedeflerinin uzlaşmasında sıkıntı yaratacak bir sistem olarak görülmektedir. Bu ikisinin uzlaştırılması için farklı bir bütçeleme süreci gerekmektedir. Başlıca amaç ise kolektif fayda anlayışının geliştirilmesidir. Geliştirilebilecek modeller hedef odaklı ya da süreç odaklı olarak tasarlanabilir. Von Hagen ve Harden bu iki seçeneği tartışırken koalisyon hükümetlerinin hedef odaklı yaklaşımı daha faydalı bulacağını belirtirler. Diğer yandan iş sadece hükümet ve bakanlıklar arasındaki pazarlıkta bitmemekte ve bütçenin hazırlık safhası dışındaki safhalarında da sorunlar yaşanabilmektedir. Hükümet harcamacı bakanlıklar ya da kuruluşlar dışında parlamento ile de pazarlık halinde olacaktır. Parlamentolar da aynen kamuoyu gibi harcamaların net faydasını gereğinden daha fazla önemseyecek ve (parti disiplininin bu durumu “hafifletici” olabilecek etkisine rağmen çoğunlukla) mali yanılısına durumunu gerçekleştireceklerdir. Von Hagen ve Harden’in görüşüne göre tasarlanacak bir süreçsel kural bu dengeyi de gözetmelidir. Uygulama safhası ise gerek maliye bakanlığının bütçenin orijinal haline müdahalesi gerekse de öngörülemeyen durumlara karşı geliştirilecek değişimlerin esneklik derecesini dengeleyecek düzenlemeleri içermelidir. Dolayısıyla bütçe sürecinin bu üç aşamasında da ne hükümetlerin etkinliği aşırı derecede artırılmalı ne de hükümetler seçmen ve dolayısıyla parlamentolar karşısında “güçsüz” bırakılmalıdır. Oluşturulacak kural ve düzenlemeler; pazarlık, uygulama, esneklik ve son olarak bilgi akışı unsurlarının tamamını içerecek ve kapsayacak şekilde gerçekleştirilmelidir. Başbakan ya da maliye bakanının güçlü pozisyonu, harcamaların pazarlık ve oylanma usulleri, şeffaflık gibi

unsurlarla oluşturdukları endeksin kamu harcamaları ve borçlanma oranları ile hesaplanan çıktıları aracılığı ile ölçülmesi sonucunda von Hagen ve Harden “sıkı ve tutarlı” kuralların bütçe performansını olumlu yönde değiştirdiğini göstermektedirler. Çalışma, yalnızca bütçe performansı açısından genellikle kabul edilen açık ve harcama hedefine odaklanmış görünse de başarımlar için hedeflerin farklılaştırılabilmesi mümkün olabildiğine göre ve daha önce belirtildiği gibi her ülkenin özgün yapıları gözetilerek gerçekleştirildiğinde parlamentolar düzeyinde yapılacak siyasi düzenlemelerin etkin olabileceği hakkında bir fikir ve önsezi verebilmektedir. Çalışmada öne sürülen tasarımda, parlamentoların bütçe sürecinde yapacağı değişikliklere kısıtlar getirilmesi, hükümetin ve maliye bakanının harcamacı kuruluşlar karşısında güçlü konumda bulunması, harcamaların kalem kalem onaylanması, bütçenin geniş kapsamlı ve şeffaf olması gibi hususlar en başta ele alınmalıdır. Dolayısıyla tasarım bu ilkeler de baz alınarak yapılmalıdır. Tanzi ve Schuknecht de parlamentoların bütçeye çok fazla müdahil olmasının harcama artışı yönünde bir baskı yaratabileceğini, bu nedenle başbakan ya da maliye bakanının güçlü konumda olacağı modellerin harcama kısıtı açısından faydalı olacağını belirtir (Tanzi ve Schuknecht, 2000:156). OECD de aynı görüştedir ve iktidarların seçim maliyetlerini azaltmada bağımsız kurulların önemine vurgu yapmaktadır²³. O halde oluşturulacak konseyin harcama eğilimini dizginlemek açısından yürütmenin elini güçlendirecek bir modele yakınsaması gerektiği savunulabilir.

Bütçe süreçlerinde (hazırlık, yasama, uygulama ve denetim süreçlerinin tümünde) konulacak ilke ve kısıtlar ile rol alacak kuruluşların etkinlik düzeylerini ölçme maksatlı olarak hazırladığı endeks yardımı ile Doğu Avrupa’daki on adet geçiş ekonomisine dair analiz yapan Gleich (2003) konulacak kuralların borç ve kamu açığı üzerinde etkili olduğu sonucuna ulaşmıştır. Gleich da maliye bakanının güçlü olduğu, harcamacı

²³<http://www.oecd.org/gov/budgeting/designing-effective-independent-fiscal-institutions-report.htm> , Erişim Tarihi: 25 Kasım 2017.

kuruluşlara daha az esneklik tanınan ve kollektif karar mekanizmalarının çalıştığı modellerin başarımına vurgu yapmaktadır.

Hallerberg ve Wolff (2006) da kolektif karar almanın faizlere ve risk primine dair olumlu etkisinden bahsettikleri çalışmada bütçe disiplini ve merkezi karar almanın faiz ve risk primlerine olumlu etkisi olduğu sonucuna ulaşmaktadırlar. Diğer yandan siyasal kutuplaşmaların daha düşük seviyede yaşandığı ülkelerde maliye bakanının güçlendirilmesi mümkün olabilirken daha yoğun kutuplaşma ve ayrımın yaşandığı (aynı zamanda koalisyonların varlığının özdeş bir etkiyi doğurduğu) ülkelerde merkezileştirme işlevini tek bir kişiye değil bir kurum ya da organa vermek çözüm olarak akla gelebilir. Bu çalışma doğrudan borç ya da bütçe dengesi sorununa odaklanmadan, bunların dolaylı sonucu olan faiz sorununa dair irdelemeler yapmaktadır.

Seçim sistemleri ve hükümet yapılarının bütçe disiplinine etkisinin ne olabileceğine dair modelleme yapan Hallerberg ve Von Hagen (1999) bütçe süreçlerinde maliye bakanının etkisinin değişken olabileceğini, tek parti hükümetlerinde maliye bakanının güçlendirilip mali dengelerin faydası konusunda daha ikna edici bir role soyundurulabileceğini belirtmektedirler. Diğer yandan seçim sistemlerinin koalisyonlara yol açabildiği durumlarda, maliye bakanını koalisyon hükümetlerinde harcamacı bakanlıkların her birine söz geçirebilmesi çoğu kez mümkün olmayabilir. Dolayısıyla koalisyon hükümetlerinin güçler arası pazarlıklar, tek parti hükümetlerinin ise maliye bakanın yetkilendirilmesi modellerine yakın düzenlemelere açık olduğu düşünülebilir (Hallerberg ve Von Hagen, 1999:219). Hallerberg'in bulgularından ulaştıkları çarpıcı olan sonuç çoğulcu seçim sistemlerine dayalı olarak koalisyonlarla yönetilen ülkelerin mali kuralları daha çok kurumsal yapılara devretmelerinin akılcı olduğudur. Örneğin, Portekiz ve Belçika örneklerinde olduğu gibi koalisyonlara yatkın olan ve hedef bazlı ve maliye bakanının ortak çıkarları temsil ettiği düşüncesine şüpheli yaklaşılan ülkelerde mali konseylerin daha teknik bazlı ve siyaset dışı yapıların kurgulanması beklenir. O

halde ülkenin siyasal şartlarının koalisyon ya da çoğulcu yapıları gerektirebileceği durumları düşünerek, oluşturulacak yapının söz konusu kurumsal çekişmeleri de azaltacak biçimde tasarlanmasının da akılda tutulması gerekir, ancak bu durumdan esas önemli çıkarsama güçlü mali konseylerin siyasal istikrarsızlıkların kamu maliyesine yansımaları önünde önemli bir engel olabileceği olmalıdır. Bu çalışmadaki temsil ve sözleşme modellerini esas alarak analizi geliştiren Hallerberg vd. de Avrupa ülkelerinde var olan ve maliye bakanı vasıtası ile yürütmeye yasama üzerinde (ve maliye bakanına yürütmenin diğer elemanları üzerinde) güç veren temsil modelinin her ülkede işlemeyeceğini, bütçenin uygulama aşamasında benzeşmeler de hazırlık ve parlamentoda kabul aşamasında sözleşme modelinin farklı etkileri olacağını belirtir (Hallerberg vd., 2007). Sözleşme modeli (ki farklı partilerin uzlaşmasını içerir) bütçenin daha hazırlık aşamasında birçok hususun görüşülüp karara bağlanmasını esas alır. Sözleşme modelinde maliye bakanı bu aşamada temsil modeline göre daha geri plandadır. Hallerberg ve Von Hagen'in (1999) seçim sistemi ve hükümet yapısına uyarladıkları model bu çalışmada ideolojik ayrımlara odaklanılarak çözümlenmektedir. İki çalışmanın ortaklaştığı nokta “ortak havuz” problemine, yani harcamaların sınırlı bir kesimin yararına olması ve fakat kamu gelirlerinin genel nitelik taşıması meselesine çözüm arayışıdır. Sözleşme modeli aynen koalisyon hükümetleri (ve buna yol açan çoğulcu sistemlerde) olduğu gibi ideolojik ayrımların çözümlenmesinde de daha etkilidir. Tasarlanacak bütçe süreci ve buna ilişkin kurumlar da söz konusu ayrımların ülkesel nitelikleri bilinerek uygulanmalıdır. Nitekim tek parti hükümetlerini tehdit eden bir ayrışma koalisyonlar kadar yoğun ve fazla olmadığından maliye bakanına yetkiler vermek bir çözüm olarak düşünülebilir. Diğer yandan (mesela Türkiye gibi) her iki hükümet modelini de deneyimlemiş ve gelecekte de deneyimlemesi muhtemel bir ülkede daha esnek ve kurumsal bir yaklaşımın benimsenmesi akla uygun olabilir. Diğer bir deyişle oluşturulacak kurumsal bir model ve mali otoritenin konumlanması, bütçenin

hem hazırlık, hem (sınırlı da olsa) yasalaşma, hem de uygulama safhaları için değerlendirmeler yapılarak belirlenmelidir. Nitekim derin ideolojik ayrım ve koalisyon içi partilerin çekişmesi olasılığı bulunan ülkelerde daha katı ve belirgin kuralların sözleşmecî model ile birlikte varlığı, uyum ve ideolojik yakınsamanın olduğu ülkelerde ise temsil modeli ile birlikte daha esnek kuralların uygulanması akla yatkın görülmektedir (Hallerberg vd, 2007:116). Bir değerlendirmeye göre de maliye bakanlarının güçlendirilmesi için faydalı olabilecek bu tip bağımsız kurullardan tavsiye ya da destek alınması bakanın (ve belki de gerekli hallerde -maliye bakanı gibi düşüneneceği varsayılan- tüm harcamacı bakanların²⁴) elini güçlendirebilecektir (Calmfors ve Wren-Lewis, 2011:9). Maliye bakanlarının güçlü konumlarının önemli bir malzeme olarak değerlendirilip bunların teknik, idari ve siyasal açıdan ellerinin güçlendirilmesi gerekliliği OECD'nin de önemsedığı bir husustur (OECD, 2001:65). Tasarlanacak bir konseyin siyaset ile ilişkisinde maliye bakanlarına özel bir konum vermek bu açılardan değerlendirilebilir. Diğer yandan OECD parlamentoların da aynı şekilde teknik yönlerden desteklenmesini önemsemektedir. Parlamentoların bütçe sürecindeki tarihsel deneyimlerden kaynaklı ağırlığı düşünüldüğünde teknik desteğin bu rolü geliştirebileceğini de ifade etmek gerekir. Özellikle parlamentoların ağırlığını belirgin olduğu ülkeler açısından uzman personel desteği çok önemlidir (OECD, 2001:73).

Politik ve idari süreçlerin kamu açıklarını azaltmada, kimi zaman yetersiz kalan ekonomik analizlerin gerçekleştirdiğinin ötesinde, başarıyı sağlayabileceğini Alesina ve Perotti (1999) de ortaya koymaktadırlar. Her şeyden önce bütçe süreci ve kurumlarının ülkesel şartların içsel bir ögesi olarak ele alınması gerektiğini savunan yazarlara göre kural ve yapıların dışsal değişkenler olarak ele alınıp kurgulanması doğru olmayacaktır (Alesina ve Perotti, 2011:15). Gerek sayısal mali kurallar gerekse de prosedürler bütçe sürecinin iki içsel unsurudur. Sayısal mali kurallardan denk bütçe kuralı ise bütçe

²⁴ Parantez içi yorum bana ait.

başarımı için ne yeterli ne de gereklidir. Mali kuralların başarımı için bütçe süreçlerinin de düzenlenmesi ve sağlıklı işleyişi gerekir. Yürütme tarafından bütçenin teklifi, yasamaya sunumu ve kabulü ve bürokrasi tarafından uygulanışı süreçleri iyileştirmeye konu olan üç aşamadır. Özellikle ilk ikisini ilgilendiren oylama ve şeffaflık unsurları temel olarak dikkat edilmesi gereken unsurlardır. Hiyerarşik bir kurgudansa işbirliği ve müzakereye dayalı uzlaş bütçe hazırlığı açısından birincil şarttır. Şeffaflık bütçe işleyişi açısından en önemli gerek şart gibi görülse de denetimi sağlayacak bazı bağımsız idari organlar ikinci önemli düzenleme olarak gündeme gelmelidir ki bu aslında birincil şartın sağlıklı işleyişi için de gereklidir (Alesina ve Perotti, 1999:17).

Bütçe reformları için arayışta olan teorisyenlerin büyük bir kısmı devlet faaliyetlerinin kısıtlanması, şeffaflık ve hesap verilebilirlik gibi unsurların yanı sıra bütçelerin mevcut duruma değil, gelecek zamana odaklı olmasını ve beklenen gelir akımlarını da hesaba katması gerektiğini öne sürmüşlerdir. Nitekim program bütçe, performans bütçeleme sistemi gibi bütçe performansının artırılmasına dönük reformlar gelecek odaklı anlayışın sonucunda geliştirilmiş modellerdir (Rubin, 1990:180). Buradan çıkarılabilecek sonuç ise tasarlanacak kural, süreç ve kurulların dinamik karakterli olması gerektiğidir.

Klasik bütçe kurumları genel olarak geçmiş odaklı ve belli geleneklere bağlı olarak faaliyet gösteren muhafazakâr kurumlarken mali konsey, parlamento bütçe ofisi ve bütçeden sorumlu ofis gibi isimlerle adlandırılan bu kuruluşlar gelecek odaklı ve sayısal mali kurallarla birlikte anlam ifade eden oluşumlardır (Kopits, 2011). Kopits bu oluşumların en başta kamu borcunun istikrara kavuşması için demokratik toplumun gerektirdiği yapılar olduğunu ve küresel krizle birlikte önemlerinin iyice anlaşıldığını belirtir. Diğer yandan bu oluşumların çoğunlukla danışma ve tavsiye organı niteliğinde olduğu ve birçok ülkede para politikasının tersine bunların karar alıcı ya da icracı niteliği olmadığı görülmektedir. Nitekim maliye politikasının demokratik süreçlerle para

politikasına göre daha içli dışlı olduğu ve kolaylıkla tam bağımsız bir otoriteye teslim edilemediği ülke deneyimleri aracılığı ile de doğrulanmaktadır (Kopits, 2011:3).

Politika uygulama yetkisi olmayan ama bir nev’i danışma organı olarak tanımlanan mali konseyler daha ziyade tahmin ve öngörüler yapan, mali performans hakkında normatif yorumlarda bulunan kuruluşlar olarak tasarlanmaktadır. Diğer yandan yapacakları yorum ya da tavsiyelerin kamuoyu ile etkin paylaşımının ve siyasal organların bunların tavsiyelerini uygulamalarının mali disiplin ve istikrar açısından etkili olacağı düşünülmektedir. Bunun yanı sıra tasarlanacak olan mali kuralların takibi (gerektiğinde güncellenmesi) açısından bu konseylerin etkin işlev göreceği ve siyasal etkilerden uzak bir şekilde kuralların işlerliğini sağlayacakları düşünülmektedir. Oluşturulacak kurullar maliye bakanlığı, parlamento ve kamuoyu arasında bilgi akışı ve denetim konularında oluşabilecek aksaklıkları çözmeli, bütçe sürecinin etkin ve şeffaf yürütülmesini sağlamalı, demokratik denetimi sağlamalıdır. “Aşırı iyimser” büyüme ve gelir tahminlerinin de bu konseylerin önlemesi gereken hususlar olduğunu belirtmekte fayda vardır (Jonun ve Larch, 2004).

Bağımsız ya da özerk maliye politikası kuruluşlarına dair tartışmalarda kimi zaman hal-i hazırda bir modele kaynaklık edebilecek para politikası alanına öykünülmekte, kimi zaman da maliye politikası kusurlarına odaklanılarak örneğin harcama ya da borçlanma gibi araçlara müdahale ile yetkilendirilebilecek sınırlı yetkili bir yapılanma modeli arayışlarına girmektedir. Tam Bağımsız Merkez Bankası modelinin uygulama zorlukları olsa da bu modelden çıkarılabilecek bazı dersler olduğunu belirtenler bulunmaktadır ama bu fikir tartışmalıdır ve pek de taraftar bulduğu söylenemez.

C. Yapısal Özellikler ve Sorumluluk Alanları

Maliye politikasının genel olarak siyasal etkilere açıklığı ve henüz para politikasındaki gibi bir bağımsızlık geleneği oturmadığı için konseylerin işleyişi için bunların bazı yapısal ve işlevsel özelliklere sahip olması gerekmektedir. Wyplosz (2002) bu özelliklerden ilk akla gelebilecekleri sıralamaktadır. Öncelikle bu kurumun karar organının aynen merkez bankası deneyiminden anlaşılabileceği gibi daha seçkin ve kabiliyetli çalışanlardan seçilmesi gerekir. Asli görevlerini yerine getirememeleri dışında siyasal otorite tarafından görevden alınamamaları gereken bu personel aynı zamanda hükümetten ya da parlamentodan herhangi bir talimat ya da emir almamalıdır. Temel hareket saiki uygun bir süreç içinde kamu açıklarını belli bir düzeyde tutmak olması gereken bu oluşumlar zaman zaman açık-fazla hedeflerini değiştirebilse de bu özelliklerini borç sürdürülebilirliği unsurunu gözden kaçırmadan devam ettirmelidir. Vergi ve harcama kararları üzerinde bir hakimiyeti olması beklenmemesi gereken konseyler bu kararları politik süreçlere bırakırken, kanun verdiği yetkilere dayanarak bütçenin kabulü, harcama onayları ve gelir projeksiyonları üzerinde söz sahibi olmalıdır. Bütçe sürecindeki söz sahipliği ise bu kuruluşların onaylamadığı bütçelerin geçersiz sayılması hükmünün kanunlara eklenmesi ya da kurumun gelir-gider artırımı-azaltımı uygulamasını belli bir oran dahilinde şekillendirebilmesine izin verilmesi şeklinde olabilir. Ekonomik koşullardaki değişimler dahilinde bir takım uyarlamalar yapılabilmesine izin verilmesi de düşünülmelidir. Yetki aşımı ve aşırıya kaçma gibi durumları önlemek içinse parlamentoya bir takım nitelikli çoğunluğa dayalı yetkiler verilmesi güç dengelemesinin sağlanması için akla gelebilecek ihtimallerdendir (Wyplosz, 2002:10-11).

Merkez Bankası modelinden faydalanılabileceğini belirten yazarlardan Gruen (2001) bağımsız kurullara dair tasarımının birincil gerekçelerini mali tıkanıklık ve

maliye politikası gecikmeleri olarak belirler; yani hükümetlerin mali kararları almalarında yaşanan zorluklar ve uygulanan politikaların geçen sürede beklenen etkiyi verememesi ve hatta istenmeyen sonuçlar doğurabilmesidir. Diğer bir deyişle maliye politikası kararlarında çoğunlukla gecikme ve mali tutarsızlık sorunları bulunmaktadır. İki temel sorunu aşmak için para politikasının hızlı karar alma yönü maliye politikasına aktarılabilir ve merkez bankasını bazı özellikleri referans alınarak düzenlemeler yapılabilir. Merkez bankası modelinden mali kurullara devşirilebilecek iki özellik Gruen'e göre kurul yönetiminin kolaylıkla değiştirilememesi ve sadece politika geliştiren değil, uygulayan bir yapıda tasarlanmasıdır. Nitekim bağımsız para politikası hükümetler açısından "*kıl fanila*"²⁵ olarak değerlendirilmektedir. Bağımsız otoritelerin verdiği kararlar siyasal iktidarların daha etkin çalışmasını sağlamaktadır, -para politikası da hükümetlerin elinde olsaydı krizlere direnmek Gruen'e göre çok daha zor olurdu-. Netice itibarı ile ortada ekonomi politikasına dair başarılı bir örnek varken maliyenin de bu şekilde tasarlanması hem politika verimliliği ile hızı hem de para politikası ile koordinasyon açısından oldukça faydalı olacaktır.

Leith ve Wren-Lewis (2005) para politikası alanında yaşanan başarıyı maliye politikası alanına uyarlama denemesinde bu gibi bir sonuca ulaşmaktadırlar. Kısa vadeli gelir artırıcı ve genişletici parasal politikaların uzun vadeli kazanımları bertaraf edebileceği korkusu ile baş etmede bağımsız merkez bankaları faydalı olmuştur, benzer bir modelin maliye politikasına uygulanabilmesi faydalı olabileceksen böyle bir uygulama ile ilgili çalışmada anlatılan sıkıntılar yukarıda maliye politikası ile ilgili olarak anlatılan benzer hususlarla paraleldir. Özetlemek gerekirse; maliye araçlarının para politikası kadar hızlı uygulanabilir araçlar olmaması, bunların çoğu kez yasal düzenlemeleri gerektirmesi, "temsilsiz vergi olmaz" ilkesinin geleneksel ve köklü ağırlığını her daim hissettiren bir ilke olması, maliye araçlarının gelir dağılımı,

²⁵ Hareket serbestisini kısıtlama anlamında.

harcanabilir gelir gibi değişkenlere etkisinin yüksek düzeyde olması, maliye politikası uygulayıcısı olan politikacıların çoğu kez kısa vadeli çıkarlarını uzun vadeli hedeflere tercih etmeleri ve bundan vazgeçmelerinin zor olması/görünmesi gibi hususlar yetkinin bağımsız bir organa devrinin çok kolay olmayacağını gerekçeleri olarak görünmektedir. Hemming ve Kell de para politikası ile maliye politikası arasında kurumsal açıdan düşünölebilecek benzerliğin zorluklarından bahsetmektedir. Bunlar kısaca, para politikasının araçsal, amaçsal ve hedefsel olarak daha basit olması, maliye politikasının ise paraya göre daha fazla değişken ve kesimi ilgilendirmesi nedeniyle tek boyutlu tasarımlara daha uzak olmasıdır (Hemming ve Kell, 2001:454).

Genişletici politikaların olumsuz etkilerinin bertaraf edilmesi –daha doğru bir deyişle para politikasındaki hedeflere benzer bir basitleştirmenin gerçekleştirilebilmesi için akla gelen sayısal mali kuralların bazı uygulama zorlukları bulunmaktadır, bunlardan başlıcası kural tasarımlarının karmaşık ve sofistike olmasının yaratacağı güvenilirlik problemi ile basit olmalarının yaratacağı etkinsizlik sorunları arasındaki değiş-tokuştur. *En azından* çeşitli tavsiyelerde bulunacak mali yapıların kurulması bu gibi yetersizlikleri çözmede bir çare olarak düşünölebilir (Leith ve Wren-Lewis, 2005). Dolayısıyla maliye politikasının içediğı karmaşıklık ve zorluklar olsa da bir yerden başlanacaksa başlangıç noktası “tavsiye” işlevi gören yapılar olabilir. Başka bir deyişle kurul ya da konseyin yapı ya da işlevi nasıl olursa olsun en temel ya da olmazsa olmaz özelliğinin analiz ve buna (ya da varsa mali kurallara) dayalı tavsiye görevi olması gerektiğı söylenmelidir.

Devletlerin tarihsel ve özgün şartları bazı bu gibi oluşumlarda farklılıkları beraberinde getirir de bazı temel ortak özelliklerin var olduğunu belirtmek gerekir. Ülke deneyimlerinin çoğunluğunda konseyin başında atanmış ya da seçilmiş bir kişı ya da komite bulunmaktadır. Genel olarak kurumun başındaki kişı üst düzey bir bürokrat özelliğı gösteren maaşlı bir çalışandır. Komitelerin (personeli çeşitli kamu kurumu

görevlilerinden müteşekkil bir-iki örnek dışında) çalışanları ayrı bir meslek grubu olan uzmanlardan oluşmaktadır. Bu personel yasama süreci ve uygulama safhası öncesinde tahminler yapan ve fikir beyan eden bir ekiptir. Ekip gerek değişim olmayacağını varsayan bir politika metni açıklar gerekse de baz senaryo dışında da uzun vadede gündeme gelebilecek seçenekleri değerlendirerek politikalar için bir esneklik alanı sağlar (Kopits, 2011).

Yalnızca belirli özelliklere sahip olmanın değil politik ve toplumsal desteğin de ihmal edilmemesi gerektiğini özellikle vurgulayan Hagemann'a göre kurullar bazı temel bağımsızlık ölçütlerini sağlamalıdır. Bunlardan ilki bir ekonomik rasyonaliteye dayalı hedeflerin (bütçe açığının azaltılması gibi) konulmasıdır. İkinci olarak kurum bağımsızlığını sağlayacak konularda ve araçlarda takdir yetkisi olacağına dair güvenceye sahip olmalıdır. Üçüncüsü seçmen karşısında sorumlu olan siyasal irade kurula hesap sorabilmelidir. Son olarak gerek çalışan seçimi gerek günlük işlemlerde kurul müdahaleye karşı koruma kalkanlarına sahip olmalıdır; ve gayet tabidir ki bütçe ve kaynak kullanımının da bağımsızlıkla yakından alakalı olmadığı da savunulamaz. Politik süreçlerin kurul kaynaklarını azaltmasının engellenmesi şarttır (Hagemann, 2010:11)

OECD çalışmaları genel bağımsız mali otoriteler olarak adlandırdığı bu oluşumların sahip olması gereken özellikleri yedi ana ve yirmi üç alt başlık altında sıralamaktadır (OECD, 2012). Etkin bir yapılanma için OECD tarafından belirlenen başlıca yedi gerekli özellik;

- Deneyimlerden faydalanyor olsa da ulusal devletlerin kendi özgün modellerini geliştirmelerini öngören, **yerellik**,
- Kurumun idaresi, çalışanları ve bunların çalışma güvencesi ve görev süresi gibi özlük işleri ile ilgili olarak, **tarafsızlık** ve **bağımsızlık**,
- Kuruluşun talimat, rapor ve yönergelerinin bağlayıcılığı ile ilgili özelliği olan

zorlayıcılık,

- Çalışan ve temsilcilerin bağımsızlığı ve özlüğü ile yakından ilgili olarak **kaynak güvencesi,**
- Kurumun hükümetten ve idari kurumlardan her türlü bilgi ve belgeyi isteyebilmesini sağlamak üzere **bilgi erişimi,**
- Kamuoyu denetiminin gerek şartı olarak **şeffaflık, iletişim ve değerlendirme.**

Şeklinde sayılmaktadır.

IMF (2013) de benzer hususları daha spesifik yönlerini ele alarak vurgular;

- Mali konseyin **bağımsızlığı** merkez bağımsızlığı gibi “tek başına işlev gören” kuruluş gibi olmak zorunda olmayıp, faaliyet gösterilirken partizanlıktan uzak olmayı anlatır. Yönetmelik bir bağımsızlıktan söz edilebilirse de aslında maliye politikası yürütücülerinin hesap verebilirliği ile birlikte değerlendirilecek bir siyasal sorumluluğun da bu bağımsızlığın içinde gömülü olması beklenmelidir.
- Konsey **denetimden** (Sayıştay denetimi gibi²⁶) farklı ve ayrı faaliyetleri üstlenir. Herşeyden önce denetim geçmiş veriler ve faaliyetler üzerinden yürüyen bir etkinlikken konsey gelecek odaklı çalışacaktır. Aynı zamanda mikro analizlere ve yasal ölçütlere dayalı denetim süreci ile makro temelli konsey faaliyetleri özdeş veya benzer değildir.
- Konseyler **aşırı iyimser gelir tahminleri ve gerçekçi olmayan harcama projeksiyonlarını önleyici** bir araç olmalıdır.
- Konseyler **politika değerlendirme ve eleştirme** amaçlı faaliyet göstermelidir. Normatif analizlerin partizanca değerlendirme sonuçlarına yol açabileceği düşünülse de konsensüs kültürünün bulunduğu ülkelerde bu amaç gayet işlevsel olabilir.
- Konseyler **mali kuralların tamamlayıcısı** olabilir. Dolayısıyla biri diğerinin

²⁶ Parantez içi bana ait.

karşıtıymış ya da seçeneğiymiş gibi değerlendirilmemelidir. Nitekim benzer bir görüş merkez bankası bağımsızlığı kavramı için de söylenmiş olsa da bu görüş etkisini kaybetmiştir (IMF, 2013a:9-10).

Öte yandan IMF bu kurulların asla politika yapıcıların kararlarını kısıtlama yönünde işlev görmemeği gerektiğini vurgular, bu minvalde oluşturulan mali konseylerin çok azının bütçe süreçlerine doğrudan etki ettiği görünmektedir (IMF, 2013a:17).

Para ve maliye politikaları arasında koordinasyon sorunu açısından konuya bakıldığında gündeme gelen mesele bu oluşumların muhtemel ya da mevcut bir koordinasyonsuzluğa ya da çatışmaya çözüm olup olamayacağıdır. Parasallaşan ekonomik ortamda merkez bankası bağımsızlığı fiyat istikrarı için bir önlem olarak öne sürülürken maliye politikasının da aynı doğrultuda tasarlanması gerektiğine dair görüşlerin ana akım iktisadın hâkim maliye anlayışı haline geldiği ilgili bölümde belirtilmişti. Enflasyonla mücadeleye ve hatta aynı zamanda finansal istikrara da etkisi olması umulan maliye politikasının bu işlevi sağlaması için kurallı ve otonom bir yapıda olmasının beklenen işlevi gerçekleştirileceği ana akım modellerde varsayılmaktadır. Diğer yandan 1986 yılında basitleştirilmiş bir model ile yapılan çalışmada enflasyon ve çıktı arasındaki ilişkide istenilen sonuçların alınabilmesi için bazı koşulların gerektiği, kendiliğinden bir kazanım olmayacağı belirtilmektedir. Para ve maliye kurumlarının niteliği ne olursa olsun gerek Keynesyen gerekse de Neo-Klasik varsayımlar altında kurumlar arası işbirliğinin varlığı başarımlar için daha önemli bir şart olarak ortaya konulmaktadır (Andersen ve Scheinder, 1986). O halde yalnızca bir kurumun ya da düzenlemenin meydana getirilmesi ya da yürürlüğe konulmasından değil öncelikle oluşturulacak her türlü kurum arasındaki idari sorunların çözülmesi öncelikli hale gelmesinden de bahsedilmelidir. Özellikle Weberci anlamda etkinliğe odaklı bürokratik süreçlerin geliştirilmesi, bazı zihniyet değişikliklerinin sağlanması, kurumlar ve erkler

arası rekabettense işbirliğini geliştirilmesine çalışılmalıdır. Güçlü bir temenni olarak ortaya konulan bu durum derin ve kapsamlı bir siyasal kültür dönüşümünü de içermelidir.

Bağımsız mali otoritelerde temsilin ne şekilde olabileceği ile ilgili bazı akıl yürütmeler bulunmaktadır. Her şeyden önce politikacıların uygulamada hatalar yapıyor ve bu uygulamaların toplumsal olarak “en iyi durum”dan uzaklaşmayı beraberinde getiriyor olduğunun belirlenmesi gerekmektedir (Debrun vd., 2009:54). Dolayısıyla “iyi” politika uygulamalarının ne olduğuna dair de toplumsal bir uzlaşının varlığı da gereklidir. Her iki koşul sağlanıyor olsa da kurgulanacak modelin birincil makro iktisadi kararlar alıyor olması ve (piyasa işleyişini bozacak şekilde ²⁷) birincil dağılıma müdahale ediyor olması doğru bir yaklaşım olmayacaktır (Debrun vd., 2009:54). Hatta dağıtım kararlarının etkisizliğe yol açıyor olduğu hallerde dahi bu kararlar politikacıların elinde olmalıdır (Debrun vd., 2009:55). Dağıtım kararlarının bağımsız ya da özerk kurullarca ele alınamayacak kadar önemli bir konu olması çalışmanın en başından beri belirtilen maliye politikasının demokratik süreçlerle yakından ilişkili olması ile bağlantılı bir durum olarak değerlendirilmelidir. Debrun vd.’nin vurguladığı bir başka husus da bu gibi bir yapının alacağı kararların diğer ekonomik kararlarla uyumlu ve çelişmeyen niteliklerde olmasıdır. Şöyle ki, tüm ekonomik kararların tek bir organa devri demokratik olmayan bir yöntemdir ve baskın hale gelecek düzeyde geniş yetkilerle donatılmaması yanında söz konusu kurulların diğer iktisadi değişkenlerle de kendisini bağlantılı ve sorumlu hissetmesi gereklidir. Gerçek bir demokratik yönetimde hiçbir kurum ya da kişinin tek başına baskın bir rol oynanamaması gerektiği ilkesi (bir anlamda güçler dengesi kavramı) iktisadi alan için de geçerli olmalıdır. Herhangi bir organın (siyaset içi ya da dışı) yüksek bir hakimiyet kazanır düzeyde yetkilerle donatılması bir anlamda “iktisadi oligarşi” tehlikesini de beraberinde getirebilir.

²⁷ Yazarın notu.

“Siyasetten arınmış” (ki herhangi bir iktisadi kararın ne derece siyaset alanı dışına taşınabileceği tartışmalı olsa da) bir kurguya sahip de olsa geniş yetkilerle donatılmış ve rakipsiz bir kurulun başarı şansı tartışmalı olacaktır. Para politikası alanına göre uygun olan yukarıdaki varsayımların maliye ve makroekonomi alanına uyarlanması Debrun vd.’ne (2009) göre daha karmaşık bir süreçtir. Zaten yapısal reformların gerçekleştirilmesi de birbiri ile çelişen bir çok meseleyi içerir. Etkinlik-eşitlik değiş-tokuşu bunun başlıcasıdır. Rantları paylaşımı ve/veya kaybı da ikinci bir husustur. Son ve önemli bir husus da yapısal reformların para politikası da dahil olmak üzere ekonomi politikasını bir çok unsuruna etki edebilecek boyutları olmasıdır.

Debrun vd., mali kurul ya da konseylerin başarımlarını etkileyen belli başlı şartları da sıralamaktadır. Öncelikli şart kurulun yetkilerinin açık ve anlaşılır şekilde tanımlanmış olması ve bunlara dair genel bir konsensüsün oluşmuş olmasıdır. İkinci olarak hükümet kurul ya da konseyin kararlarına ortak olmasını, gerekirse olumsuz ve toplumu rahatsız edebilecek olanları da kabullenecek şekilde, sağlamalıdır (Debrun vd, 2009:66). İki temel şarta ilave olarak etkinliğin artırılması için uygulamalar için ölçüt olacak mali kuralların tasarlanmış olması gerekmektedir. Bütçe sürecinin de içinde yer alması gereken konsey ya da kurulun kararlarının hükümet tarafından reddinin oylama sürecinde dile getirilip sebeplerinin araştırılması gibi mekanizmalar belirlenmelidir. Bütün bunların yanında bağımsız mali otoritenin muhtemel olumsuz siyasal iklimlerden en az düzeyde etkilenmesini sağlayacak yasal düzenlemeler yürürlüğe konmalıdır (Debrun vd, 2009:66). Dolayısıyla ülkesel farklılıklar mali otorite tasarımıyla önemli rol oynasa da temel bazı özelliklerin varlığı bu çalışmada belirtildiği üzere elzemdir.

Mali konsey ya da kurullardan tam olarak beklenenlerin ne olacağı ile ilgili olarak ortak akla uygun bir diğer beklenti de bunların seçmenlere rehberlik edecek ve oy verenlerle siyasetçiler arasındaki etkileşimi geliştirmeleridir. Gerek normatif analizler ve sayısal analizler seçmenleri maliye politikasının gerçek durumu ile ilgili

bilgilendirme yolu ile mali kaliteyi artırıp aynı zamanda demokratik hesap verebilirliğin önemli bir ayağını teşkil edebilir (Debrun vd., 2012:10).

Otonom mali yapılar ile ilgili olarak Calmfors ve Wren-Lewis (2011:13-14) çözümlemeye araçları (bir başka deyişle kurulların görebileceği işlevleri) sıralayarak başlarlar ve bunları yedi madde halinde belirlerler:

1. Maliye politikasının hedeflere ulaşip ulaşmadığını araştıran *ex-post* değerlendirmeler.
2. Maliye politikası hedeflerine ulaşılıp ulaşılamayacağını değerlendiren *ex-ante* analizler.
3. Maliye politikasının uzun dönemde sürdürülebilirliğini ve istikrarını değerlendiren analizler.
4. Mali şeffaflığın değerlendirilmesi.
5. Hükümet politikalarının etki ve maliyetlerinin değerlendirilmesi.
6. Makroekonomik öngörüler geliştirme.
7. Maliye politikasına dair normatif değerlendirmeler.

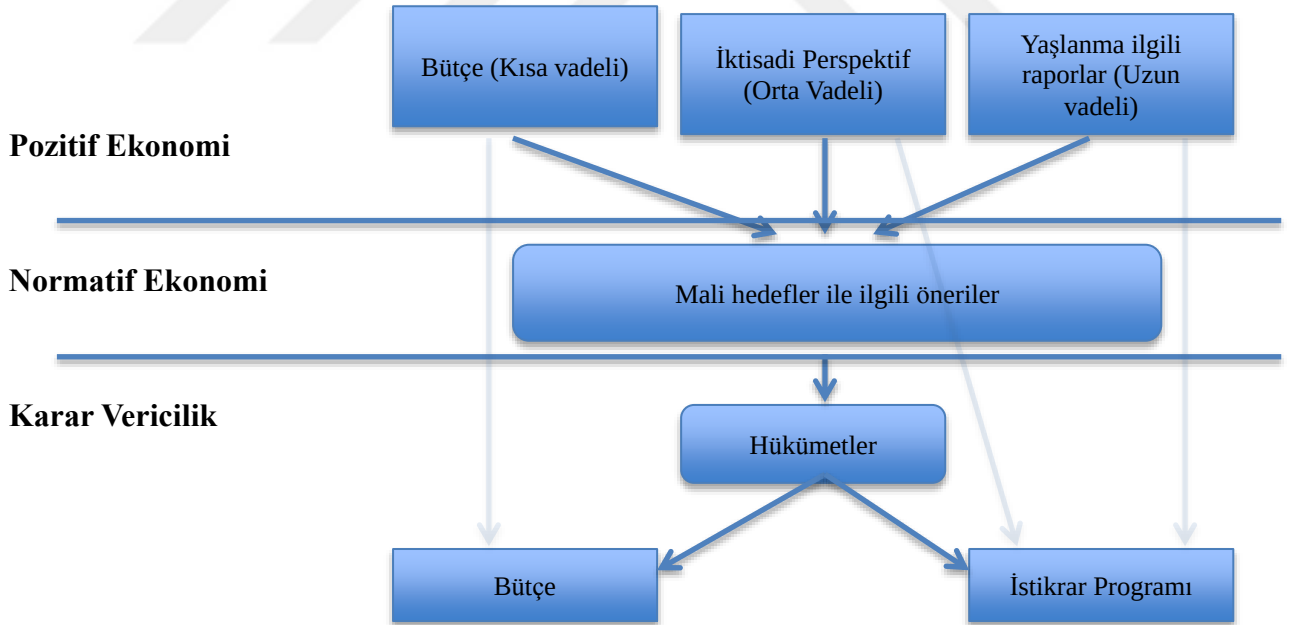
Yazarlar ilk dört maddeyi temel işlevler olarak değerlendirmektedirler. Diğer üç madde ise üzerinde tartışma yürütülebilecek hususlardır. Özellikle normatif analizler hakkında tartışmalı görüşler bulunmaktadır. Normatif analizlerin pozitif analizleri tartışılır hale getirebileceği düşünülebileceği gibi bunlar olmadan pozitif unsurların uygulamaya ne derece dökülebileceğini de kestirmek zor olabilir. Bu işlev ve analiz konularının genişletilip genişletilemeyeceği ile ilgili de tartışmalar yapılmaktadır. Bir kısım görüş işsizlik, kalkınma gibi kamuoyunu daha yakından ilgilendiren konuların konseylere ilgiyi artırabileceğini savunurken, bir kısmı ise daha geniş ilgi alanlarının konseyin kaynaklarının her bir alan için daha düşük düzeyde değerlendirilmesine yol açabileceğini savunmaktadır (Calmfors ve Wren-Lewis 2011:15). Konseyin makroekonominin eşgüdümü açısından birçok faktörle ilgilenmesi çekici bir fikir gibi

gelebilirken hem oligarşik bir yapıya dönüşmesi hem de meselelere ilişkin derinlikli analiz ve değerlendirme yapamama gibi bir sonucun oluşması kuvvetle muhtemeldir.

Calmfors ve Wren-Lewis aynı zamanda konseyin öngörüler ve tahminlerde bulunmasının da tartışmalı bir husus olduğunu, güvenilirlik için kullanılması gereken kaynakların öngörü ve tahminler için kullanılmasının doğru olamayabileceğinden hareketle, alternatif bir yöntem olarak hükümet tahminlerinin değerlendirilmesi ile sınırlı bir rol üstlenebileceğini belirtir (Calmfors ve Wren-Lewis, 2011:15).

Mali otoritelerin görev tanımları ile ilgili çokça tartışılan bir husus normatif ve pozitif analizlerin ayrımı meselesidir. Bunların bütçe ve maliye politikası açısından konumlanışına göre ne anlama geldiğini belirlemek gerekirse Boagert vd.'nin (2006) - İsveç mali konseyinin işleyişini analiz ederken- hazırladığı aşağıda aktarılan şeması faydalı olabilir.

Şema 1: Bütçe Sürecinde Normatif ve Pozitif Analizin Durumu



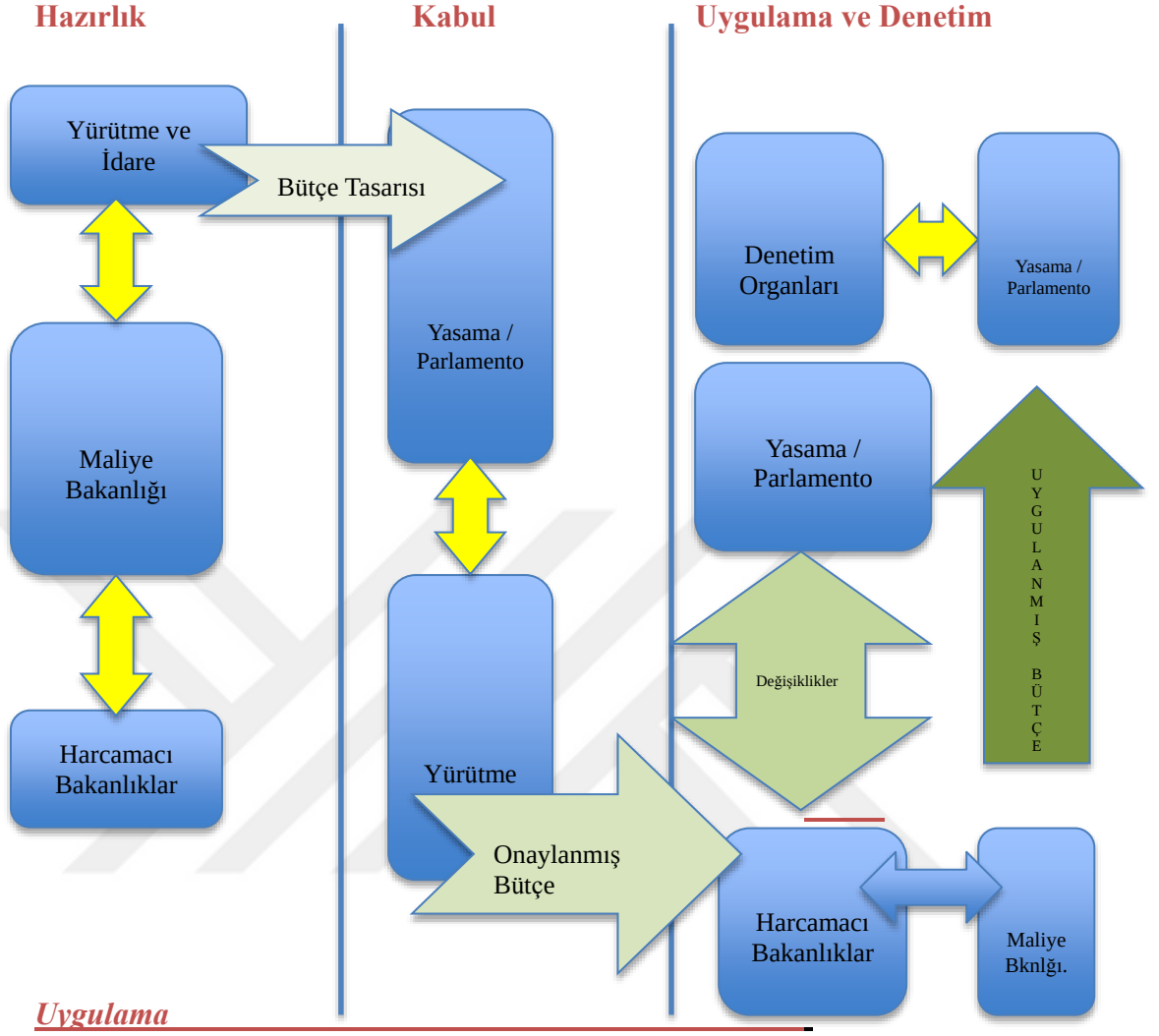
Boagert vd. (2006).

Şemada görüldüğü üzere mali konseylerin normatif analizler yapması direk hükümetleri etkileyen bir süreci beraberinde getirmesi, tavsiyelere uyulmasının kanuni zorunluluk olması varsayımı ile, bütçe ve istikrar programlarına doğrudan (koyu renk

oklarla temsil edilen) etkide bulunur. Pozitif analizler ise bağılayıcılığı olmadan dolaylı (silik oklarla temsil edilen) etkilerde bulunabilir. Normatif sürecin ara aşamada olup olmaması tercihlere bağlı olup, doğrudan ya da dolaylı tavsiyelerin etki düzeyi de koşullara göre farklılaşabilir. Diğer yandan varlığını sürdüren yapıların büyük kısmının bütçeye etkisi dolaylı görülmekte, doğru kurgulanmış ve güven verenlerin ise medya desteğinden de kaynaklı olarak politika yapıcılar üzerindeki etkisi bağlamında bu dolaylı etkiyi daha fazla hissettirdikleri görülmektedir. Bütçeye doğrudan müdahale edilmesi ise oldukça nadir görülen bir durumdur. Bütçe sürecine onay ya da veto veren bir konsey ya da kurul modeli henüz yoktur (IMF, 2013a:17).

Hükümetin bulunduğu kutucuk aslında bütçenin hazırlama ve kabul safhalarında değerlendirilmelidir. Bütçe sistemlerine dair aktarımlarda görüldüğü üzere bu aşamada hükümet, parlamento, bakan, başbakan ve hatta devlet başkanlarının etki düzeyi ülkeden ülkeye değişebilir. Genel olarak ise bütçe süreçleri aşağıdaki şekilde işlemektedir:

Şema 2: Bütçe Süreci



Trapp vd., tüm kurulların bir şekilde bütçe sürecinin bir yerinde yer aldıklarını, Hollanda dışında hepsinin sayısal mali kuralların takibi ile yakından ilgili olduğunu belirtmektedir. Hepsinin en esaslı şekilde ilgili olduğu konu uzun süreli mali istikrardır. Konseylerin bağımsızlıkları ve dolayısıyla yasama ile ilişkileri çeşitlilik göstermekte olduğu gibi zamanla değişip gelişebilir. Kurulların % 94'ü yasamaya rapor ve önerilerini göndermekte ve yine bu orandaki kurul (Belçika hariç) yasama faaliyetlerine (en azından dinleyici olarak) katılmaktadır (Trapp vd, 2016: 17-21).

OECD'nin bir çalışmasında bütçe reformlarına ilişkin ilkeleri maddeler halinde sayılmaktadır;

1. Bütçe öncesi ve sonrasındaki performansı artırıcı ve teşvik edici ortamın teşkili
2. Çıktılardan önce girdilerin kontrolü
3. Nakit esasını tahakkuk esasından daha önce dikkate almak
4. İç denetimden daha önce dışsal denetimlerin yapılmasını sağlamak
5. Yönetmelik hesap verilme sürecinden önce iç denetim mekanizmalarının teşkili
6. Yeni bir finansal raporlama sisteminden önce muhasebe standartlarını yürürlüğe koymak
7. Bütçe sonuçlarından önce işlerin bütçelerine odaklanmak
8. Kamu performans sözleşmelerinden önce piyasada bu unsurların hâkim olmasını sağlamak
9. Performans muhasebesinden önce finansal muhasebeyi etkin kullanılabilir hale getirmek
10. Yöneticileri yüksek performans göstermeye zorlamadan önce öngörülebilir bir bütçe hazırlamak (Schick, 1999'dan aktaran, OECD, 2001:26).

Yalnızca yukarıda sayılan maddeler göz önünde tutulduğunda ve mesele sadece bütçe sürecine eklemlenme yönüyle ele alındığında, tartışma konseyin dış denetim mi, iç denetim mi yoksa performans artırıcı reformlar dâhilinde mi bütçe sürecine

eklemlenebileceği tartışmasıdır. Diğer yandan konseylerin maliye politikasının daha makro yönleri açısından işlev görmesi halinde daha kapsamlı ve faydalı görevler üstleneceği düşünülecektir. Neticede her ne olursa olsun olası bir yapılanma sadece basit bir idari reform değil siyasal süreçleri de –ki bütçenin yalnızca hukuki ya da idari değil siyasal bir süreç olduğu da yukarıda anlatılmıştı- etkileyecektir.

Bütçe süreci bir önceki şema ile birlikte ele alındığında konseyin hükümete daha yakın bir konumda faaliyet yürütmesinin hazırlık ve kabul safhalarında daha ağırlıklı rol almasını sağlayacağı, yasama organına bağlı ya da onunla ilişkili olmasının ise kabul ya da denetim aşamalarında etkin olabileceği anlamına geleceği kabul edilmelidir. Diğer yandan denetim safhasının konsey faaliyetlerinden (Yukarıda anlatıldığı üzere IMF’nin belirlediği ilkelerden biri olarak) ayrı düşünülmesi gerektiği de unutulmamalıdır. O halde parlamentolara daha yakın olacak bir yapını yasalaşma aşamasında daha etkin rol alabileceği akla yatkındır. Yürütme ve yasamaya yakınlık açısından çeşitli modeller olsa da aslında bütçeye ilişkin bütüncül bir değerlendirme maliye politikasına makro bir bakış anlamına gelebileceğinden konsey temelde bir “yakınlık-uzaklık” bağlamından ziyade bu organlarla ilişkilerin niteliği ve düzeyi üzerinden kurgulanmalıdır. Diğer yandan hangi organla daha yakın ilişkide olursa olsun bağımsızlık unsuru esas üzerinde tartışma yürütülen özelliiktir. Bu bağımsızlığın gerek yönetsel gerekse de araçsal bağımsızlık olarak ele alınması mümkündür. Kurulların merkez bankacılığında olduğu gibi araçsal bağımsızlığa sahip olması, kendi iş ve faaliyet programını belirleyebilmesi bağımsızlık sınırlarını artıracaktır (Trapp vd., 2016: 18). Bilgiye erişimlerinin (anayasal, yasal veya idari yollarla, en azından teamülen) garanti edilmesi ve her ne şekilde olursa olsun bu anlayışın yürütülmesi de hayati önemdedir (Trapp vd., 2016:21).

Yasama ve yürütme ile ilişki ve bağlantılarla birlikte düşünüldüğünde mali otoritelerle ilgili olarak en fazla tartışılan konu olan bu bağımsızlık meselesine değinen Calmfors ve Wren-Lewis (2011) özellikle bütçesel bağımsızlığın kilit bir rol olduğunu

vurgular. Bunun yanı sıra hesap verebilirliği sağlamak bağlamında konseylerin çalışmalarının değerlendirmeye açık olması, uluslararası standartları yakalama gibi unsurları da önemli gördüklerini belirtirler. Merkez bankası bağımsızlığının dayanakları ile kurdukları ilişki bağlamında dört temel özellik de onlara göre tasarımda dikkate alınmalıdır. Bunlar;

- İşe alım ve görevlendirmede profesyonelliği ve nitelikleri esas alan, politik baskılardan uzak bir süreç.
- Yönetim ve karar organının teşkilinin uzun vadeli olması ve tekrar görevlendirmenin mümkün olmaması.
- Hükümetin karar organını görevden alamaması.
- Hükümetin mali otoritenin işlerine karışmasının ve aksi yönlü müdahalelerinin önlenmesi (Calmfors ve Wren-Lewis, 2011:16).

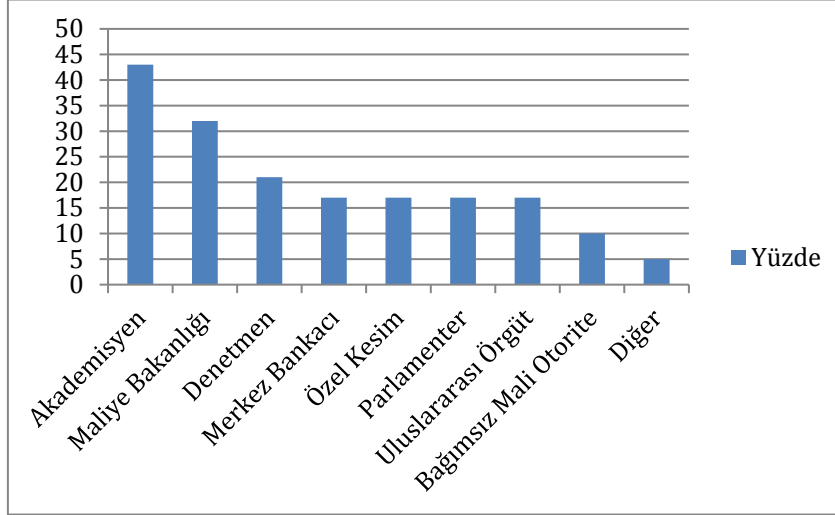
Bağımsızlık alanında araçsal ve amaçsal belirlemelerin zorluklar içermesi ve bağımsızlık derecesi ile kurgulanış açısından çok farklı görüşler olsa da herhangi bir konsey tasarımında işlerlik için merkez bankacılığı modelinin en iyi işleyen (genelde de kabul gören) tarafları olan bu dört unsurunun dikkate alınmasının yerinde olacağı düşünülebilir. Muhtemel bir mali organ teşkilinin bu dört sacayağını sağlaması diğer unsurların modele ilavesini kolaylaştıracak özellikler olarak değerlendirilmelidir. Diğer bir deyişle mali otorite ister normatif analiz yapan ve kural belirleyen bir yapı olsun, isterse sadece pozitif analiz yapan ve değerlendirmelerde bulunan bir “yarı-akademik” kuruluş olsun, istenilen işlevlerin sağlanması ve yürütülmesi bu temel özelliklerin varlığı ile yakından ilişkilidir.

Konseyin başkanının nasıl seçildiği ve yönetim organının bileşeni de bağımsızlık ve etkinliği açısından değerlendirilmelidir. Başkanın hükümet tarafından belirlenmesinden önce parlamento tarafından atanması hükümete karşı bağımsızlık açısından faydalı görülebilirse de olası bir sonucun politik maliyetlerini üstlenme

açısından daha az tanınan bir parlamenterin üstleneceği maliyetin o kadar büyük olmayacağı açıktır (Calmfors ve Wren-Lewis, 2011:17). Kurul idaresinin bileşeninin ya da daha doğru bir deyişle yönetici kompozisyonunun nasıl olacağı da önemli bir husustur. Teknik bilgi anlamında donanımlı olan bir akademisyen grubunun bu görevi üstlenmesi akla yakın bir seçenek olabilirse de bunların bürokratik deneyimlerden yoksun olabileceği unutulmamalıdır. Diğer yandan bürokratların kariyer beklentisinin de akademisyenlerden daha fazla olduğu ve çıkar kollama açısından sakıncalı olabilecek kararları uygulamaları riski mevcuttur. Calmfors ve Wren-Lewis'in önerdiği modelde, bu sayılan iki kesime eski (ama gerçekten eski) politikacıların katılması da kurulun saygınlığı ve etkinliği açısından faydalı olabileceği belirtilmektedir (Calmfors ve Wren-Lewis, 2011:17). Kurul başkanının tam zamanlı çalışacak ve özlük ve maaş hakları açısından tatmin edilmiş bir konumda olması da OECD'nin benimsediği ilkelere dendir (v. Trapp vd., 2016:13).

Konsejlerin guvernörlerinin geçmişlerine bakıldığında akademisyen ağırlığı net olarak görülmektedir. Akademisyenlerin yanı sıra maliye bakanlığı, merkez bankacılığı gibi alanlarda deneyim sahibi olanların da oranı yüksektir. Aşağıdaki grafikteki her bir alanın olası bir mali kurula katkıları değişik şekil ve düzeylerde olacaktır. Örneğin bir merkez bankacının bulunması para politikası ile eşgüdümü kolaylaştıracak bir hususken, bir parlamenter siyasetle ilişkilerin (gayet tabidir ki partizanlık kaygıları giderildikten sonra) yürütülmesinde yetkinlik sağlayacaktır. Belli başlı deneyim alanlarının yanı sıra hukuk, bankacılık gibi alanlardan, hatta belki sayıştay deneyimine sahip adayların da guvernörlük için olmasa da yönetim organı içinde belli oranlarda temsili fayda getirecektir.

Grafik 1: Guvernörlerin Her Bir Alandaki Deneyimleri



Trapp vd. (2016).

Kirsanova vd. de teknik konulara hâkim uzman ve akademisyenlerin konseye katılımını (yönetim organının partizanlıktan uzaklığı sağlayacak tarzda uzun vadeli –beş ila on yıllık dönem için- görevlendirilmesi ile birlikte) olumlu bulmakta, diğer yandan konseyin, bütçesinin hükümet tarafından sağlanmasını kapsamak üzere, hükümete bağlı işlev görmesinin bağımsızlığı zedeleyen bir unsur olduğu düşüncesinde değildirlir. Bilakis tam bağımsız bir oluşumun yakın zamanda mümkün olmayacağı koşullarda hükümetin kendine bağlı bir kuruluştan tavsiye ve öneri almasının -resmi olmasa da- bağlayıcı olabileceğini belirtmektedirler (Kirsanova vd., 2006:288). Diğer bir deyişle hükümet tavsiyeleri uygulamak zorunda olmasadan dikkate almak zorunda kalsa bile bu az da olsa bir baskı unsuru yaratabilecektir.

Trapp vd. kurulların kaynakları ve bağımsızlıklarını yakından ilişkili bulur. OECD'nin temel ilkelerinden olarak bahsettikleri kaynakların otonomluğu sağlayacak düzeyde olması, kolaylıkla azaltılamaması ve korunaklı olması gerektiği hususlarından bahsederler (Trapp vd., 2016:17).

Calmfors ve Wren-Lewis'in vurguladıkları önemli bir nokta, konseyin ne olursa olsun bir resmi niteliği olması ve sadece bir akademik organ ya da “*think-tank*”

oluşumu değil, devlet organizasyonu içinde var olan özerk bir yapı olmasıdır. Böylelikle hem hükümetlerin resmi bir yapıyı dikkate almaları daha yüksek bir ihtimal olacaktır, hem hangi yolla olursa olsun sadece resmi bir yapı bütçe süreçlerine müdahil olabilir ve son olarak sürekli artan sayıda akademik analiz ve raporlara dayalı tartışmalara olan talebin arttığı ortamda sadece resmi bir organ maliye politikasına dair istikrarlı ve tutarlı bir tartışma iklimini sağlayabilir (Calmfors ve Wren-Lewis, 2011:18). Calmfors da (2011:15-16) resmi statünün konseye etkinlik kazandıracak olmasına ilave olarak uzman, akademisyen ve bağımsız maliye uzmanlarının bütçe sürecine müdahil olmasını kolaylaştırıcı etkisinin göz ardı edilemeyeceğini, aynı zamanda memur ve siyasetçilerin bütçe sürecindeki etkinliği karşısında bir etki unsuru olmanın sağlanacağını, belirtmektedir. Diğer yandan resmi statüye sahip olsa da akademisyenlerin oluşturulacak kurda mutlaka yer almaları, hem güncel ve taze bilginin konsey açısından getirebileceği faydalar açısından hem de bağımsızlık derecesinin artması bakımından önemlidir (Calmfors, 2011:20-21). Hatta akademisyen ağırlığının fazla olmasının bahsedilen olumlu etkileri daha da artıracığı da Calmfors'un (2011:22) analizinde varsaydığı bir durumdur.

IMF'in bağımsızlık konusunda öngördükleri ise temel olarak, yasal engellemelerden korunaklı olmak, bağımsız bütçelerinin olması, karar organlarının görev sürelerinin yasama ve yürütmeden etkilenmeyecek şekilde belirlenmesi olarak sıralanmaktadır (IMF, 2013a: 18-21). Mali konseylerin bağımsızlıklarının ölçülebilmesi başarımların kıstaslarının değerlendirilmesi açısından önemli bir husustur. IMF'in oluşturduğu endeksten bir derecelendirme ve sıralama çıkartan Franke, çeşitli unsurların bağımsızlığa olan etkilerini ortaya koymuş ve bir sonuca ulaşmıştır. Bütçeleme döneminde yürütme ve yasama ile ilişkiler, normatif öneriler sunabilme imkanı, hükümetin konsey tahminlerine olan tepkisi, konseyin üst yönetiminde bürokrat ya da politikacıların bulunup bulunmaması, yönetimin atama usulleri, üyelerin siyasal

tarafsızlığı, görev süresi, kurumsal yapı ve konumlanış, bütçe ve kaynak bağımlılığı, yasal statü ve bilgi erişimi gibi özelliklerin bağımsızlık derecesine olan etkisini ölçümleyen çalışma, İspanyol Bağımsız Mali Sorumluluk Otoritesinin bağımsızlık açısından en başarılı oluşum olduğunu ortaya koymuştur (Frankel, 2013). Çalışmada ikinci sırayı Letonya ve İtalya'nın mali konseyleri alırken, Slovakya üçüncü sırada yer almıştır.

Oluşturulacak mali otoritenin niteliğine dair tartışmalar ve deneyimler yukarıda aktarıldığı gibi oldukça geniş bir perspektifte ele alınmaktadır. Toparlamak gerekirse;

- Maliye politikasının sağlıklı işleyişi açısından devletin kamu maliyesine ilişkin düzenlemeleri, şeffaflık, hesap verilebilirlik ve etkin yönetim bağlamında kurumlar arası koordineli bir işleyiş bağlamında tasarlanmalıdır.
- Para otoritelerinin kavuştuğu “tam bağımsızlık” örneği önemli bir deneyim olsa da birçok nedenle maliye politikası alanında bu aşamaya ulaşılması için henüz erkendir. Bu nedenle var olan yapılar da merkez bankası örnekleri gibi bir homojenlik sergilememektedir. Diğer taraftan bu deneyimden alınabilecek belli başlı dersler de bulunmaktadır.
- Mali otoritelerin maliye politikasının temel süreci olan bütçelemede hangi konumda yer alacağı ülkesel deneyimlere göre farklılaşabilmekle birlikte, asgari de olsa bir bağımsızlık ya da özerkliğin bazı şartları vardır. Kendi bağımsız bütçelerinin olması, personel rejimlerini kendilerinin belirlemesi, atama ve işe alımlarda liyakatın gözetilmesi, yönetim organlarının belli süreleri doldurmadan görevden alınamaması gibi şartlar, merkez bankacılığı alanında da başarıyla uygulanan genel unsurlardır.
- Her ne kadar bağımsızlık ve karar almada yetkinlik gibi kriterler önemli olsa da konseylerin işleyişinde belli düzeyde bir toplumsal uzlaşının varlığı, faaliyetlerin kamuoyu nezdinde dikkate alınması için olduğu kadar demokratik işleyiş

açısından da önemlidir. Diğer bir deyişle bağımsız yapılar kurgulanırken hesap verilebilirlikten uzaklaşmak demokrasiye değil oligarşik bir zihniyete hizmet eder.

- Kurul ya da konseylerin ne gibi faaliyetler yürüteceği, analizlerinin normatif ya da pozitif olup olmayacağı, yönetim organlarının bileşimi gibi hususlar ile ellerindeki araç setleri hakkında tartışmalar devam ediyor olsa da en azından “tavsiye” işlevi görmesi, belli bir liyakatin sağlanması gibi asgari unsurlarda uzlaşılması su götürmez hususlardır.

Buraya kadar anlatılan genel hususlar ile tartışmaların, yaşanan deneyimlerde ne kadar temsil edildiği, ne kadarının hayata geçtiği ve alınan sonuçlara nasıl etkileri olduğu, ülke deneyimleri aktarılırken daha iyi anlaşılacaktır. Öte yandan kurumsal yapısı, örgütlenme modeli ya da yasal niteliği ne olursa olsun, güvenilirlik, doğru tasarım, yetkinlik ve profesyonellik altyapısının sağlanmış olması etkinlik ve amaçlara ulaşma bakımından en önemli hususlardır. IMF de bu açıdan yaklaştığında eski ve köklü kuruluşların söz konusu “sağlamlığa” yeni yapılara göre daha fazla sahip olduğunu belirtmektedir (IMF, 2013a:15). Gerçekten de ABD, Belçika ve Hollanda gibi bu geleneği uzun yıllarca içselleştiren ülkelerde mali otoritelerin bütçe süreçlerinde daha fazla söz sahibi oldukları ve belli düzeyde bir itibarları olduğu görülmektedir. Yeni örneklerin ise ülkelerin edindikleri deneyim ve hedef tutturmalarındaki başarılarını bağlamında bir saygınlık kazandıkları ya da kazanabilecekleri öngörülebilir. O halde eski ve köklü yapıların dahi bütçe ve maliye politikası kararlarına doğrudan bir etkisi olmamasından hareketle, “tam bağımsız” modelin kayda değer bir süre daha uygulanabilir olamayacağı tahmini gerçekçi olacaktır. Buraya kadar aktarılanlardan ulaşılabilecek en net sonuçlardan birinin bu olduğu belirtilebilir. Daha da önemlisi OECD’nin bir raporunda²⁸ vurgulandığı gibi *one size fits all* (her duruma ve yere uygun)

²⁸ <http://www.oecd.org/gov/budgeting/designing-effective-independent-fiscal-institutions-report.htm> (Erişim tarihi: 25 Kasım 2017)

bir model bulunmamakla birlikte bağımsız konseyler için asgari bir yasal bir dayanağın varlığı faydalıdır. Yasallığın yanısıra OECD genelinde kurumsal bir yapılanma daha büyük bir maliye reformunun parçası olarak tasarlanmakta olduğundan, olası bir modelin de genel bir reformun parçası olmasında da fayda vardır.

V. SAYISAL VE SİYASAL MALİ KURAL UYGULAMA ÖRNEKLERİ

Bürokratik ve siyasal mali kurallara dair belli başlı beklenti ve tasarımlar da ele alındığına göre gelinen aşamada uygulanma modeli bulunmuş sayısal ve siyasal mali kurallara dair deneyimler aktarılabilir. Söz konusu ülkelerde kuralların ve düzenlemelerin başarı ya da başarısızlık deneyimlerine dair değerlendirmeler, kurgulanan ve gerçekleştirilen modellerden hangisinin amaç-hedefleri tutarlılığını sağladığı ya da daha etkin sağladığı, sayısal ve siyasal mali kuralların bağıntısı ve maliye politikasının farklı amaçları arasındaki çatışmaları uzlaştırmada ulaşabilecekleri potansiyellerin belirlenmesi ekseninde yapılmalıdır. Şöyle ki, sayısal mali kurallar genellikle bütçe açığı, borçlanma, gelir ve harcama değişkenleri üzerinden tasarlanıyor olsa da bunların ekonomik etkileri de göz ardı edilmemelidir. Enflasyon, işsizlik-istihdam, gelir dağılımı, büyüme ve daha birçok değişken maliye politikalarından etkilenecektir. Bu etkilerin toplumsal açıdan fayda ve maliyetlerinin kabul ve katlanılma düzeyleri meydana getirilecek model açısından çok önemlidir. Anayasal iktisat genel toplumsal kabulün mali yanısamadan kurtulmuş ve uzun vadeli çıkarları göz ardı etmeyen bir politika tasarımı yapsa da bu temenni Keynes'in "Uzun vadede hepimiz ölüyoruz" sözü ile çoğunlukla çelişmektedir. Vatandaşlar siyasal organlardan refah talep ederler ve çoğunlukla kısa vadeli kazanımlarla ölçülen bu refahın uzun vadeli çıkarlarla uzlaştırılması çok incelikli düşünülen ve kurgulanan politikaları gerektirir. Bu maksatla önce sayısal sonra siyasal mali kural örnekleri ve başarımlar ölçütleri verilecek, aralarındaki etkileşim ve özerk ya da bağımsız otoritelerin başarımları ayrıca

değerlendirilecektir.

A. Sayısal Mali Kural Örnekleri

Sayısal mali kurallar birçok ülkede artan bütçe açıkları ve borç yükleri nedeniyle uygulama alanı bulmaktadır. Temel olarak harcama, gelir, borç ve bütçe dengesi olarak tasarlanan kurallar geri kalmış ülkelerde çok fazla uygulanma alanı bulmuş görünmezken, gelişmekte olan ve gelişmiş ülkelerde yaygınlaşmaktadır. 1985 yılında sayısal mali kural uygulayan ülke sayısı 6 iken (Almanya, Avusturalya, Singapur, Malezya, Endonezya ve Japonya) 2014'te bu sayı 82'ye yükselmiştir. 1995 yılı sonrasında bu oranın az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde de arttığı görülmektedir (Karadeniz ve Vural, 2016). Gelişmiş ülkelerde bu kuralların aynı zamanda kurumsal düzenlemelerle desteklenmesi olgusunun da gelişmekte olan ülkelere göre yaygın olduğu görülmektedir. Sayısal mali kurallar, siyasal ve bürokratik kuralların başarımları açısından kıstas olarak kullanılabilir, bir başka deyişle sayısal mali kural uygulayan ülkelerde (özellikle başarılı olanlarında) var olan yapılara dikkat edilmesi yerinde olabilir. Sayısal mali kural uygulaması yürürlükte olmasa da kamu borcu, bütçe dengeleri ve hatta faiz ya da risk primi gibi veriler de başarımlar açısından irdelenebilir veriler olabilir.

1. Genel

Dünya genelinde 81 ülkeyi inceleyen çalışmada Budina vd. (2012), gerek kural tasarımları ile ilgili bilgi vermekte, gerekse de bu kuralları uygulayan ülkelerin kurallara ilave olarak ne gibi idari, bürokratik ve yasal düzenlemeler yaptıklarını aktarmaktadırlar. Bütçe dengesi, borç tavanı, harcama ve gelir unsurlarını içeren dört kategori belirleyen çalışma 1985 – 2012 yılları arasında, merkezi hükümetlerin yürürlüğe koyduğu

uygulamaları aktarmaktadır. Ulusal hükümetlerin yanı sıra, Orta Afrika Ekonomi ve Para Birliği, Doğu Karayip Para Birliği, Avrupa Birliği ve Batı Afrika Ekonomi ve Para Birliği gibi uluslar üstü oluşumların maliye kuralı uygulamaları da çalışmada yer bulmuştur. Çalışmada, bir uygulamanın mali kural sayılabilmesi için en az üç yıllık bir uygulama süresi öngörmesi ya da gerçekleştirmesi, kolaylıkla değişen nitelikte olmaması ve merkezi hükümetin uyguluyor olması gibi şartlar ortaya konulmuştur. Kuralların tanımlandığı resmi uygulamalar ise anayasal hükümler, koalisyon protokolleri ve siyasal taahhütler olarak üç şekilde sınıflandırılmaktadır.

Budina vd. (2012) bazı sayısal mali kural örneklerini aktarmakta ve detaylı olarak uygulama örneklerini vermektedir. Çalışmada sıralanan bu mali kurallar ile ilgili kısa bir aktarım yapmak gerekirse; öncelikle sayısal mali kuralların daha çok üst ve orta üst gelir grubu ülkelerinde uygulandığını, Avrupa kıtasındaki ülkelerin de kural uygulayan ülkeler içinde belli bir ağırlığı olduğu görülecektir. Çalışmada yer alan ama burada aktarılmayan bazı az gelişmiş ülke örneklerini vermek gerekirse; Kolombiya, Kosta Rika, Ekvator, Estonya, Litvanya, Slovenya, Sri Lanka, Namibiya, Nijerya gibi örnekler sayılabilir. Mali kuralların büyük kısmının yasal düzenlemelere dayandığı görülmektedir. Anayasal hüküm olarak belirlenen kurallara ise Fransa ve İsviçre dışında pek rastlanmamaktadır. İskandinav ülkelerinin sayısal mali kuralları ise daha ziyade koalisyon protokolleri ve siyasal taahhütlere (İsveç dışında) dayalı tasarlanmıştır ki bu benzerlik ilginç bir husustur. Adı geçen ülkelerin siyasal kültürlerinin benzerliğine dair çıkarsama yapılabilir. Fransa gelire dayalı uygulamalar yanında sosyal güvenlik kesintilerine ilişkin düzenleme yapan, Almanya ise yerel yönetimleri de işin içine katan ülkeler olarak ayrıca belirtilmektedir.

Mali kuralların bütçeleme ve maliye politikası süreçlerinin hangi aşamasında uygulandığı ya da hangi ilgili belgede (yasa gibi) dile getirildiği de çeşitlilik göstermektedir. Mali kuralların bir kısmı yasada belirtilmese de hükümetin ilan ettiği

belgelerde dile getirilebilir. Norveç, İsveç ve Birleşik Krallık resmi olarak yani kanunlarda ilan edilmeyen ama uygulamaya konulan mali kuralların bulunduğu ülkelerdir. Bazı niteleyici mali kurallar ise yasa hükmü haline getirilmiştir. Yeni Zelanda'nın 1994'te ilan ettiği "Makul bir dönemde kamu borcunu azaltma, cari giderlerin cari giderleri aşmaması, net bütçe dengesini bozabilecek unsurlara karşı bir 'tampon' belirleme, mali riskleri ölçülü bir biçimde belirleme ve olası risk senaryolarını da içeren gelir tahminlerini yapabilme" unsurlarını içeren 1994 tarihli Mali Sorumluluk Yasası bu örneklerdendir. Yoruma açık ve esnek olan, aynı zamanda belli bir büyüklükten bahsetmeyen bu gibi kanun metinleri başka metinlerle belirginleştirilebilecek mali kurallar için bir hareket alanı sağlayabilmektedir. Kanada ve ABD'nin bazı dönemlerde uyguladığı belirli süreyi öngören bir kanunla belirleme modeli de bir başka modeldir. Kalıcı ve güçlü hükümlerle desteklenen (anayasal hükümler gibi) mali kurallar da bir başka örnektir. Alman anayasasında belirtilen borçlanmanın yatırımları aşmaması gerektiği hükmü ile Kore'nin 1961'de yaptığı düzenleme ile uyguladığı "altın kural" yani yıllık harcamaların borçlanma ile finanse edilmemesi²⁹ düzenlemesi bu gibi hükümlerdendir (OECD, 2004:90).

Bütçe dengesine ve harcamalara dair kural tasarımlarının daha yoğun olarak uygulama alanı bulduğu, borçlanmaya ilişkin olanların bunu takip ettiği, gelire dayalı kural uygulamaların ise daha sınırlı olduğu görülmektedir.

Aşağıda bazı sayısal mali kural uygulama örnekleri aktarılmaktadır. Uluslararası bir örnek olması nedeniyle Avrupa Birliği farklı bir örnektir. Tarihsel olarak bir çok sayısal kural uygulamış olması nedeniyle ABD ve gelişmişlik düzeyi ve ekonomik konum olarak Türkiye ile benzer bir örnek olan Brezilya ayrı ele alınmaktadır.

²⁹ Altın kural modeli aynı zamanda borçlanmanın yalnızca yatırımlar için gerçekleştirilmesini de şart koşabilir.

2. Avrupa Birliği ve Maastricht Kriterleri

Sayısal mali kurallarla ilgili olarak Avrupa Birliği'nin para birliğine giriş şartlarını teşkil eden Maastricht Kriterleri en fazla bilinen ve popöler hale gelmiş örneklerden biri olarak ele alınabilir.

Euro bölgesine giriş için şart koşulan bütçe açığıının milli gelire oranının % 3'ü geçmemesi ve toplam kamu borcu için tavanın % 60 olarak belirlenmesi bu paktın iki temel ölçütüdür. Avrupa Birliği deneyiminin sayısal mali kural açısından başat bir örnek olması bir tarafa burada uygulanan maliye politikasının bir takım özellikleri bulunmaktadır. Her şeyden önce Avrupa Birliği bilinen anlamıyla bir ulus devlet değildir ve beklentiler netleştirilmiş olsa da maliye politikası uygulanması temel olarak ulus devletlere aittir. Diğer yandan Maastricht ölçütlerinin para birliğine (ve ortak para politikasına) katılma açısından bir şart olarak öne sürölmüş olmasına dikkat etmek gerekmektedir. Maliye politikalarının anti-enflasyonist parasal politikalara payanda olması gerektiği düşüncesinin en somut hallerinden birisi bu husustur. Sonuç olarak, gerek paranın birlik düzeyinde siyasallığın başat unsuru olması, yani siyasetin bir amacı olması hususu ile ilgili önceden belirtilen gerçekler, bir yandan da ulus devlet-maliye ikilisinin desteği ile üst organda (birlik düzeyinde) desteklenmektedir.

1970ler ve 1980lerin olumsuz maliye politikası deneyimleri Avrupalıları bu konuda bir tedbir almaya itmiş ve bu olumsuzluğu giderme güdüsü Maastricht Kriterleri'nin temel motivasyonu olmuştur (Buti ve Giudice, 2004:97). Diğer yandan Avrupa Birliği'nin bir ulus devlet olmaması ve maliye politikasının esas olarak birlik dahilindeki ulus devletler eliyle yürütölüyor olması eşgüdüm açısından sorunlar getirebildiği gibi başarım derecelerini de farklılaştırmaktadır. şöyle ki Almanya ve Fransa gibi büyük devletlerin mali hedeflere ulaşma açısından diğer devletlere nazaran daha önde olduğu ve başarılı sonuç gösterdiği görölmektedir (von Hagen ve Harden,

1994). Yine de genel anlamda 1993 sonrası döneme bakıldığında politikaların en azından bütçe açıklarının azaltılması açısından başarılı sonuçlar doğurduğu söylenebilir. İstikrar ve Büyüme Pakti (İBP) ile bu sonucun kalıcı olması hedeflenmiştir. (Buti ve Giudice, 2004:100-102). Avrupa Birliği'nin üst organ olarak uyguladığı bu kuralların yanısıra birlik dâhilindeki ülkeler de kendi ilave tedbirlerini alabilmekte ve gerek sayısal gerekse de siyasal mali kuralları yürürlüğe koyabilmektedirler, bu nedenle maliye politikaları ağırlıkla üye devlet ve hükümetlerin inisiyatifinde olan birlik ülkelerinin uyguladığı kuralları ve ulaştıkları sonuçları ayrıca değerlendirmek gereklidir.

Maastricht kriterlerinin ulusal düzeyde de etkin olması amacıyla yürürlüğe konulan SGP de otomatik stabilizatörlerin kullanımını teşvik eden ve orta vadede bütçe dengesini hedefleyerek politika seçeneklerinde sonsuz esnekliği önlemeyi amaçlayan bir uygulama olarak kendini göstermiş ve birlik içinde yoğun tartışmalara yol açmıştır. Otomatik istikrarlandırıcılara dayalı tasarlanırsa da bir takım esneklikler getirilmek suretiyle olağanüstü dönemlerde telafi edici politikalara açık kapı bırakmış olsa da özellikle Keynesyen iktisatçıların ve hatta Avrupa Komisyonu başkanının sert eleştirisine maruz kalacak düzeyde siyasilerin tepkisini çekmiştir. Para birliğinin devamını ve istikrarını sağlaması en önemli işlevlerinden biri olarak tasarlanan paktın aldığı eleştiriler kriz ve daralma dönemlerinde alınacak tedbirlere ket vurması tedirginliği kaynaklıdır (Alves ve Alfonso, 2008: 12-13). Maastricht kriterleri ve SGP'ye dönük eleştirilerin farklı boyutları da bulunmaktadır. Eleştirilerin temel hareket noktası ülkesel farklılıkların çok fazla gözetilmediğidir. Ülkesel farklılıkların ise iki boyutundan bahsedilebilir. Bunlardan birincisi, ulusal devletlerde ekonomik verilerin ve performansların farklı olmasıdır. İkincisi ise ülkelerin sosyal modellerindeki farklılıklardır (Mathieu ve Sterdyniak, 2008). AB ve ortak para birliği üyesi ülkelerin her biri gerek büyüme gerekse de faiz, enflasyon, istihdam gibi ekonomik veriler açısından farklılıklar göstermekte iken her birini ortak para birliğinin devamı şeklindeki

ana bir amaç etrafında hedefe yönlendirmek meselenin ekonomik yönüyle ilgilidir. Diğer yandan sadece para birliği bile ülkeleri enflasyon ve para politikası açısından zorlayan bir süreçken ortak maliye politikasına dönük düzenlemelerin ülkelere tepki çekiyor olması normaldir.

Tasarlanan mali kuralların Avrupa genelinde başarıyı sağlayıp sağlamadığına dair ise mali konsolidasyonun sağlanıp sağlanmadığı ile ilgili bir akıl yürütme ile sonuca ulaşılabilir. Mali konsolidasyon bütçe açığının/fazlasının birbirini takip eden iki yılda % 1,25 azalması/artması ya da söz konusu değerin olumlu yönde olmak üzere en az % 1,5’luk bir değişim göstermesi olarak tanımlanmaktadır (Hallett vd., 2003:9).

3. Amerika Birleşik Devletleri

Amerika Birleşik Devletleri ileride anlatılacağı gibi siyasal ve bürokratik mali kural açısından en köklü geleneğe sahip olduğu gibi sayısal bir takım mali kuralları uygulamaya koymuş olması sebebiyle de ele alınması gereken bir ülkedir. CBO’nun kuruluşu ile birlikte mali politikasında bazı kısıtlamalar gündeme gelmiş olsa da bütçe açıkları özellikle 1980lerde, 1981’de Reagan’ın gerçekleştirdiği vergi indirimleri ve yaşanan iki resesyon nedeniyle kimi zaman artış göstermiştir (Auerbach, 2008:2). Kamu açıklarının artışı ile birlikte buna dönük ilave bir takım önlemler alınması gerekli görülmüştür. 1991 yılı bütçe hedeflerini ilan eden ve 1985 yılında uygulamaya konulan “Gramm-Rudman-Hollings” (GRH) ABD’de uygulanan ilk sayısal kural örneğidir (Reischauer, 1990). İlk haliyle federal bütçe açığının 1991 yılında 36 milyar dolar düşürülmesini öngören bu uygulamada hedeflenen açık belli bir miktarı aşarsa (ilk haliyle 10 milyar dolar) bütçe ödeneklerinde bazı otomatik kesintileri öngören “*sequestration*” uygulaması yani bir nevi bütçe harcamaları iptali gündeme gelecektir. Reischauer’ın aktardığına göre bu kuralların uygulanma zorluğu görülüp 1987’de 1988

hedeflerine ulaşmanın imkansız olduğu anlaşıncı kural yumuşatılmış; gerek bütçe açığını hedefi aşma düzeyi yükseltilmiş gerekse de hedeflenen nihai yıl 1991'den 1993'e çekilerek kurallarda düzenleme yapılmıştır. 1987 yılı için hedefler büyük oranda sağlanmış görünse de başarı, siyasi ve ekonomik gelişmeler nedeniyle devam ettirilememiştir. Reischauer hedeflere ulaşamamasını aşırı iyimser ve olası politik değişimleri hesaba katmayan tahminlere bağlamaktadır (Reischauer, 1990:286). Nitekim hedefleri yürürlüğe koyan Cumhuriyetçiler'in Senato çoğunluğunu Demokratlara kaptırması programın uygulanmaya devam etmesini büyük ölçüde zorlaştırmıştır. Diğer taraftan siyasal ortamdaki değişme tek neden değildir. 80'lerin sonunda enflasyon artıyor olsa da ekonominin büyümeye devam ediyor oluşu Amerikan siyasetinin iyimser halini devam ettirmesine neden olmuştur. GRH'nin tasarımında sorunlar olsa da tam anlamıyla bir başarısızlıktan söz etmenin doğru olmayacağını belirten Reischauer düzenlemelerin en azından daha yüksek bütçe harcamalarını engellediğini ve politika yapıcıları "rahatsız etmek" suretiyle sorumsuz davranmak konusunda çekinceye ittiğini belirtmektedir (Reischauer, 1990). Öte yandan söz konusu bir etkinin her siyasal kültürde karşılığını bulamayacağını da unutmamak gerekir.

GRH'nin en azından rakamsal olarak başarısız görülmesi ABD'yi zaman zaman yeni arayışlara da itmiştir. PAYGO olarak adlandırılan ve 1990-2002 arasında çeşitli bütçe kararları dahilinde yürürlüğe konulan ilkeler de bu arayışlardandır. Söz konusu ilke, ilave harcama artışlarının ya da vergi indirimlerinin başka bir harcama kısıntısı ya da vergi artışı ile telafi edilmesini şart koşmaktadır. İlave bir bütçe açığına yol açmadan ekonomiyi canlandırma felsefesine dayanan sistem aslında "altın kural" olarak da adlandırılan ve daha özel hali ilave kamu borçlanmasının üretken yatırımlara harcanması anlamına gelen ilkenin genel halidir demek mümkündür.

Bush yönetimi tarafından yürürlüğe konulan 1990'daki Bütçe Düzenlemesi Kanunu (Budget Enforcement Act – BEA) PAYGO'nun ilk örneği olarak ele alınabilir.

Bu kanun bütçe dengesini değil sağlık ve sosyal güvenlik harcamaları başta olmak üzere cari harcamaları hedef almıştır (Auerbach, 2008:3). BEA ile aynı zamanda çok yıllık bütçeleme de uygulamaya konulmuştur. CBO'nun öngörü ve tavsiyeleri doğrultusunda beş yıllık bir öngörü geliştirilmesini tasarlayan yapı ile sadece cari ya da takip eden yılın değil orta vadeli bütçe hedeflerinin dikkate alınması amaçlanmıştır. Çoklu yıllık bütçeleme uygulama yürürlüğe konmuş olsa da Senato bu süreçte ilave uygulamalar getirmiştir. Bush yönetiminin 1993'te getirdiği on yıllık vergi indirimi uygulaması bu yıllara rastlar. ABD süreç içinde, temel bütçe uygulamaları ve tasarımlarına aykırı, kimi zaman da tamamlayıcı olan uygulamalara imza atmaktadır. Auerbach bunu "konsensustan uzaklaşılması"nın ABD bütçe politikalarına doğrudan etkisi olarak açıklamaktadır.

Amerika geleneği keskin kuvvetler ayrılığı uygulamalarına ve demokratik ortak akla dayanıyor görünse de Amerikan devletinin uluslararası öncelikleri ve dünya ekonomisindeki yeri itibarı ile bir değerlendirme yapılması gerektiği açıktır. ABD'nin bütçe açıkları ve fazlalarının dünya ekonomisini yakından ilgilendirmesi, bu etkilerin de eninde sonunda kendi ulusal ekonomisine dönüşlerinin olması ABD uygulamalarını diğerlerinden ayırt etmektedir. Para politikasının da aynı şekilde dünya ekonomisi ile yakın ilişkisi ilave bir takım etkileşimler ve sonuçlar doğurmaktadır. Dolayısıyla uzun vadeli kurallar ve tasarımlar uygulama eğiliminde olan ABD'nin beklenen sonuçları alamaması ya da kimi zaman kendi koyduğu tedbirleri yamamak suretiyle düzenlemeler yapması olağandır. Diğer yandan siyasal kurallar ve oluşumlar en azından maliye alanında sorumlu davranıldığı görüntüsünü vermektedir. BAE'nin yürürlük süresinin bittiği 2002 yılından beri ABD'de uygulanagelen herhangi bir sayısal mali kural bulunmamaktadır (OECD, 2004:457). Sayısal mali kural uygulaması bulunmasa da aşağıda anlatılacak olan bütçe ofisi faaliyetlerine devam etmekte ve başlıca görevi olan bütçeyi kamuoyu bilgisine sunma işlevi doğrultusunda bütçe sürecinin önemli bir aktörü

olmayı sürdürmektedir.

4. Brezilya

Brezilya 1990ların ilk yarısının sonunda ciddi bir kamu kesimi borçlanma gereği büyüklüğüne ulaşmış ve 1999'un son çeyreğine kadar bu durum sürmüş ve bu büyüklüğün Gayri Safi Yurtiçi Hasılaya oranı % 8'i bulmuştur. 2002 yılında söz konusu oran % 4'e gerilemiştir. Borçlanma gereğindeki bu durumla beraber bütçe dengesi 1995-1998 aralığında dengeye yakın seyretmiş ve 2000li yıllarla beraber fazlaya dönüşmeye başlamıştır. Diğer yandan kamu borcunun GSYİH'ye oranı % 70lerin üzerinde seyretmiştir. Kamu likit varlıklarının bu orandan düşülmesi sonucunda oran % 55 civarında gerçekleşmektedir³⁰. 1999'da başlayan iyileşme kamu borcunun dengeye gelmesi, birincil bütçe fazlasını artması gibi sonuçlara yol açacaktır. Diğer yandan bu düzelmenin kalıcı hale gelmesi önemliydi, çünkü artan gelirlerin istikrarlı ve sistematik olmaması gibi hususlar gelecek için kaygılar doğurmaktaydı. Kamu kesimindeki kalıcı sorunların üzerinden gelmesi gereken Brezilya birincil bütçe fazlası vermek suretiyle kısmen bir istikrar sağlamış olsa da borçlanma oranlarının istikrara kavuşması, federal ve yerel yönetim harcamalarını kontrol altına almak, gelecekte gerçekleşecek olası kurtarma operasyonlarına yol açabilecek durumları önlemek, mali sistemdeki bozuklukları düzelterip, orta vadeli makroekonomik istikrarı sağlayıcı reformları yapmak ve mali raporlamada şeffaflığı sağlamak maksatlı bir süreci başlatmıştır. 1998 yılında yürürlüğe konulan Mali İstikrar Programı bu yönde atılan ilk adımdır (Goldfajn ve Guardia, 2004:121). Söz konusu programın dört ana hedefi; birincil bütçe fazlasını artırmak, sosyal güvenlik sistemi ve kamu idaresi reformunu gerçekleştirmek, yerel yönetimlerin borçlarını yeniden yapılandırmak ve bütçe sürecine dair düzenlemeler ise mali kuralları hayata geçirmeyi hedefleyen Mali Sorumluluk Yasası'nı (LRF) yürürlüğe

³⁰ Ayrıntılı bilgi ve grafikler için bkz. Brezilya Merkez Bankası İnternet Sitesi: <https://www.bcb.gov.br/?NPD> (Erişim tarihi: 22 Ekim 2019).

koymaktır. Nitekim bu yasa 2000 yılında yürürlüğe girmiştir.

Mali sorumluluk yasası ile Brezilya iki nitelikte mali kurallar yürürlüğe koymuştur: Harcama ve borçlanmaya dair kurallar (Budina vd., 2012:12). Harcamaya dair kurallardan birincisi her türlü kamu personel harcama toplamının federal harcamaların % 50 si ile, yerel yönetim ve eyalet harcamalarının ise % 60'ı ile sınırlandırılmasıdır. İkinci harcama kuralı ise kalıcı hale gelecek bir harcama artışının ya kalıcı bir gelir artışı ya da kalıcı bir harcama kesintisi şartı ile getirilebilmesi şartıdır. Borçlanmaya dair getirilen kural ise Kongre'nin her düzeydeki kamu idaresinin (federal ya da yerel) borçlanmasına sınır koyabilme yetkisidir. % 1'in altındaki büyüme dönemleri ya da olağanüstü bir takım hallerde Kongre onayı ile yapılabilecek bazı ekstra harcamalara da olanak verilmiştir. "Altın kural" olarak adlandırılan ve ilave kamu borçlanmasının en fazla yapılacak ilave kamu yatırımına eşit olmasını şart koşan uygulama da Brezilya'nın bu süreçte hayata geçirdiği uygulamalardandır.

Brezilya'nın reformlarının genel olarak başarılı olduğu söylenebilir. Gerek kamu borcu gerekse bütçe açığı gibi verilerde iyileşme kendini göstermiştir. Başarımın gerçekleşmesinde idari unsurların da önemi vardır. Hükümet ve özellikle maliye bakanının süreci merkezileştirme açısından yetkinlik sahibi olması ve federe devletler arasında ticaret dahil birçok unsurdan federal hükümetin de faydalanabilmesi gibi unsurlar reformları kolaylaştıran etkenler olmuştur. Ayrıca yerel düzeyde faaliyet gösteren idarenin bir parçası sayılmasa da yardımcı kuruluş olarak nitelendirilen "*Tribunais de Contas*" adlı oluşumlar yerel düzeyde sıkı bir denetim getirerek ve otonom kuruluşlar işlevi görerek mali disipline önemli katkı koymuşlardır (Pereira, 2010). Pereira'nın belirttiği ilginç bir husus Brezilya siyasal ortamının yarattığı kaos ve belirsizliğin, istikrar amacıyla bağımsız kurulları ve teknik süreçleri gerektirmesi ve bu gerekçe ile hükümetlerin bunları güçlendirme politikasıdır. Gelecekte kaos beklentisi ile ekonomik süreçlerin otonomlaşması yönünde irade oluşmuş ve istikrarlı kurumların

oluşmasına zemin hazırlamışlardır. Genelde söylenegelen “siyasal istikrarın mali istikrara yol açacağı” şiarının tersi bir durum Brezilya’da bir anlamda negatif motivasyon unsuru olmuştur. Diğer yandan bu oluşumların yasama ve yürütmeden tam anlamıyla ayrışmasını sağlayacak unsurların gelişmesi için daha fazla zamana ihtiyaç bulunmaktadır. Yine de genel olarak Brezilya’nın borç, kamu dengesi ve faiz oranları gibi verilerinde 2000 yılı sonrasındaki trendin olumlu yönde gittiği açıkça görülmektedir.

B. Siyasal ve Bürokratik Mali Kural Örnekleri

1. Genel

Sayısal mali kuralların yaygınlaşmasına paralel olarak maliye politikalarının siyasal otoriteden bağımsızlaşmasını sağlamak üzere kurgulanan oluşumların sayısı da artmaktadır. Maliye politikasının kurallı hale getirilerek aynen merkez bankası örneğinde olduğu gibi tam bağımsız organlara devredilmesine dair tartışmalar uzun yıllardır gündemde olsa da gelinen aşamada “yaşayan kurumlar – ölü kurallar” biçimine dönüşebilecek bu yöntemdense bizzat sürecin içinde olan (aslında daha gerçekçi hedeflere odaklı) konsey-kurul modelinin yaygınlaştığı ve uygulama alanı bulabildiği görülmektedir.

Aslında bu gibi yapıların tarihçesi çok da yeni değildir, diğer yandan dikkat çekici derecede yaygınlaşmaları ve ilgi odağı haline gelmeleri nispeten yeni bir süreçtir. 1960’ta sadece Hollanda’da bulunan ve “faal olan” konseylere ilave örnekler otuz yıl içinde sadece dört ülkede –ABD, Almanya, Danimarka, Belçika- meydana gelebilmiştir. 2005 sonrasında ise sayıları dikkat çekici derecede artmıştır (IMF, 2013a:11).

Mali konsey ve parlamento bütçe ofisi ya da benzeri şekilde örgütlenen kurulların

önemli bir örneği ve sistemle bütünleşmiş köklü bir geçmişe sahip olanı Amerika Birleşik Devletleri'nin Parlamento Bütçe Ofisidir (CBO). Bunu yanısıra Hollanda Merkezi Plan Ofisi (CPB) ile Belçika Yüksek Finans Konseyi (HCFB) öne çıkan ve ciddi bir geçmişe sahip diğer iki örnektir. Avustralya, Kanada, Fransa, İtalya, Güney Afrika ve Birleşik Krallık devletlerinin oluşturduğu bir takım yeni örnekler de bilinen kurullar arasında sayılabilir (Debrun ve Kinda, 2014:4). Aşağıdaki tabloda bazı ülkelerde kurulan kurulların isimleri ve kuruluş yılları listelenmiştir.



Tablo 1: Belli Başlı Mali Konsey ve Kurullar

Ülke	Mali Konsey	Kuruluş Yılı
Almanya	Almanya Ekonomi Uzmanları Konseyi	1963
Amerika Birleşik Devletleri	Kongre Bütçe Ofisi	1974
Avustralya	Parlamento Bütçe Ofisi	2012
Avusturya	Hükümet Borçlanma Komitesi	2002
Belçika	Yüksek Maliye Konseyi - "Kamu Kesimi Borçlanma Gereği Birimi"	1989
Belçika	Federal Plan Bürosu	1994
Birleşik Krallık	Bütçe Sorumluluğu Ofisi	2010
Danimarka	Danimarka Ekonomi Konseyi	1962
Finlandiya	Finlandiya Ulusal Muhasebe Ofisi	2013
Fransa	Maliye Politikası Yüksek Konseyi	2013
Güney Afrika ¹	Parlamento Bütçe Ofisi	2014
Güney Kore	Ulusal Meclis Bütçe Ofisi	2003
Gürcistan	Parlamento Bütçe Ofisi	1997
Hırvatistan	Maliye Politikası Konseyi	2013
Hollanda	Hollanda Ekonomi Politikası Analizi Bürosu	1945
İrlanda	İrlanda Mali Danışma Konseyi	2011
İsveç	İsveç Maliye Politikası Konseyi	2007
İtalya ¹	Parlamento Bütçe Ofisi	2014
Japonya	Mali Sistem Konseyi	1950
Kanada	Parlamento Bütçe Ofisi	2008
Kenya	Parlamento Bütçe Ofisi	2009
Macaristan	Mali Konsey	2009
Meksika	Kamu Maliyesi Çalışmaları Merkezi	1999
Portekiz	Portekiz Kamu Maliyesi Konseyi	2012
Romanya	Maliye Konseyi	2010
Sırbistan	Maliye Konseyi	2011
Slovakya	Ulusal Bütçe Sorumluluğu Konseyi	2011
Slovenya	Makroekonomik Analiz ve Kalkınma Kurumu Development	1991
Slovenya ²	Mali Konsey	2009
1 Alıntı yapıldığında kurulma aşamasındaydı.		
2 Alıntı yapıldıktan sonraki tarihlerde işlerliği başlamıştır.		
Şili de 2013 Nisan ayı itibarı ile Maliye Danışma Konseyini kurmuştur.		

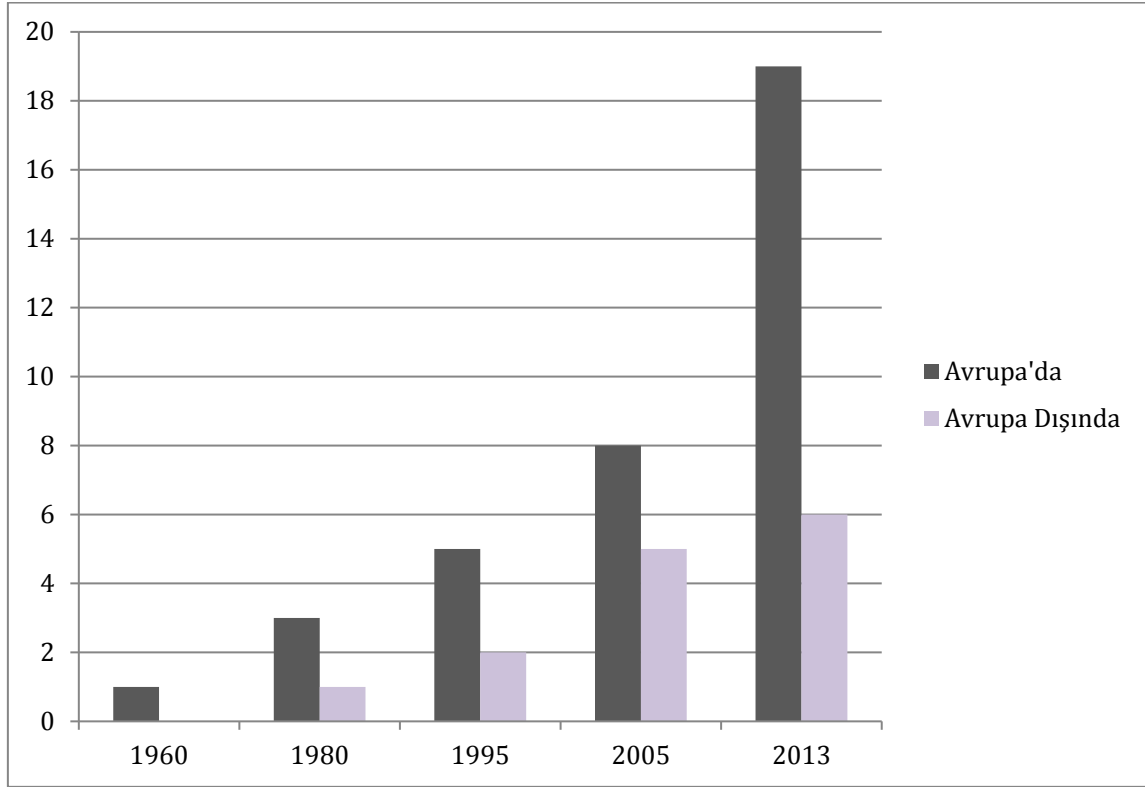
Debrun ve Kinda (2014).

Tabloda ilk göze çarpan unsurları sıralamak gerekirse, ABD, Kanada, Avustralya ve Güney Afrika gibi Anglo Sakson geleneğe sahip ve başkanlık sistemi ile yönetilen ülkelerde kurulların “Parlamento ya da Kongre Bütçe Ofisi” adını almış ve çoğunlukla parlamentolar ile ilişkilendirilmiş olmasıdır. Bu durum bir tesadüf olabileceği gibi aynı siyasal gelenekteki ülkelerin isim olarak birbirinden etkilenmiş olması ile de açıklanabilir. Diğer yandan esas unsurun ülkelerin yönetim modellerinin bu gibi yapıların oluşumunu da etkilediği göz önüne alınmalıdır. Parlamento bütçe ofisleri dışındaki organlarda yaygınlık açısından ikinci model daha ziyade idareye bağlı ya da onlarla ilişkili organlardır. Bu iki temel model başarımlar açısından kıyaslanabilir. İkinci bir husus ise 2000li yılların ikinci yarısından, özellikle de 2007 sonrasında kurulan konsey sayısının artmasıdır. Bu ilginç bir husustur. Şöyle ki bu sürece kadar kurulan konseylerin kuruluş tarihleri çeşitlilik göstermektedir. Örneğin Hollanda’daki 1945 tarihinde kurulan Hollanda Ekonomi Politikası Analizi Bürosu ile Japonya’nın 1950 yılında kurduğu Mali Sistem Konseyi bu listedeki en eski (faaliyet açısından olmasa da tarihsel olarak³¹) resmi oluşumlar olarak görülürken 2000li yıllara kadar kuruluş tarihleri nispeten “heterojen” görünmektedir. Özellikle 2007 sonrası süreçte kuruluş tarihlerinin yakınsadığı görülmektedir. Listedeki konseylerin on beş tanesi 2007 sonrası süreçte oluşturulmuş, bunların dokuz tanesi ise 2010 sonrası dönemde teşkil edilmiştir. Özellikle 2010 sonrası süreçteki yoğunlaşma 2007-2008 daralma sürecini takip eden dönemde alınan genişletici mali tedbirlerin yarattığı bütçe açıklarına dair bir tedbir olarak değerlendirilebilir. Tabloya ilişkin diğer bir gözlem mali konseyleri oluşturan ülkelerin büyük oranda gelişmiş ve yüksek gelir düzeyindeki ülkeler olduğudur.

Aşağıdaki grafikte görüldüğü üzere özellikle Avrupa ülkelerinde olmak üzere bu oluşumların son yıllarda hızla yaygınlaşmakta olduğu dikkat çekmektedir.

³¹ Yorum bana ait. Örneğin Hollanda’da resmi olarak 1945’te kurulmuş olan konsey o yıllarda yürütmeye bağlı bir organ olarak çalışmaktaydı. Bkz. IMF (2013:13)’teki tablo.

Grafik 2: Mali Konseylerin Sayısı



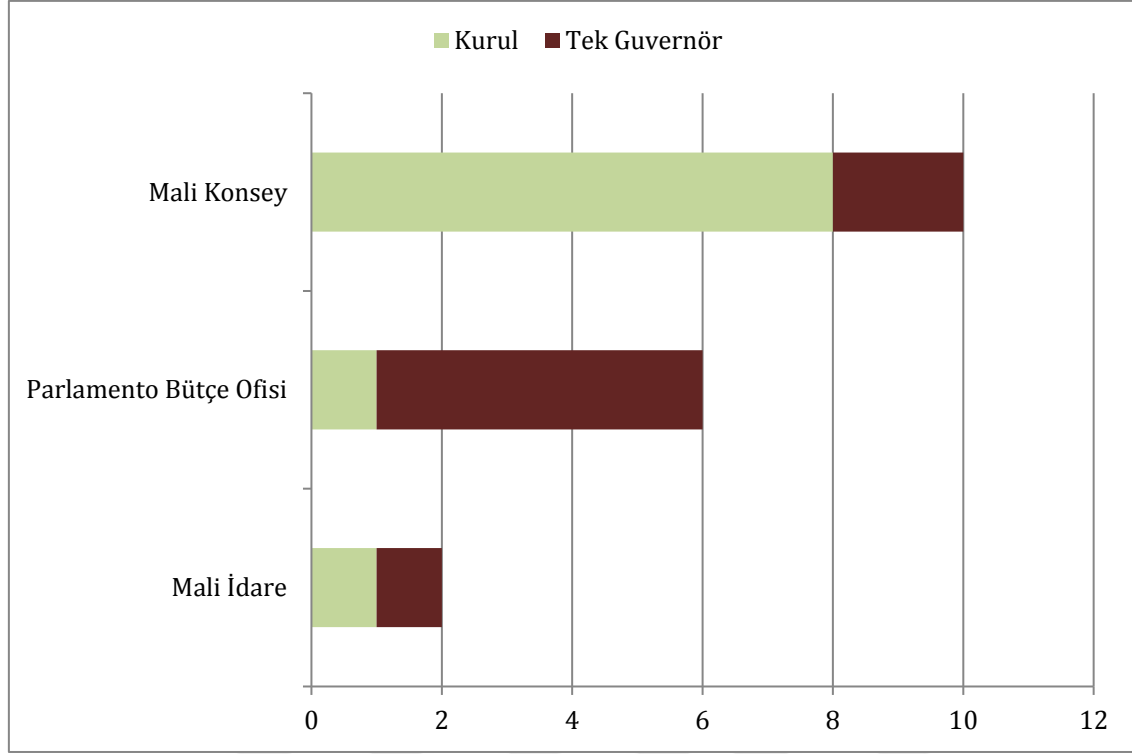
Debrun ve Kinda (2014).

Calmfors ve Wren-Lewis (2011) mali otoriteleri kriz öncesi ve sonrası kurulanlar olarak ikiye ayırarak incelemektedir. Hollanda, Danimarka, Almanya, Avusturya, Amerika ve Belçika'da faaliyet gösteren altı adet mali otorite “eski” olarak nitelendirilebilirken, İsveç, Kanada, Macaristan, Slovenya ve Birleşik Krallık deneyimleri “yeni” konseylere örnek olarak değerlendirilebilir (Calmfors ve Wren-Lewis, 2011:18-19). Dünyada faal olan konsey sayısının artışında Avrupa ülkelerinin önemli bir payı olduğu yukarıdaki grafik ve Calmfors ve Wren-Lewis’in aktarımında görüldüğü üzere belirgindir.

Konseylerin liderlik yapılarına göre yaptıkları ülkesel sınıflandırmada Trapp vd. (2016) on ülkenin mali konsey yapılanmasına gittiğini, sekiz ülkenin ise parlamento bütçe ofisi modelini benimsediğini, iki ülkenin ise mali idareye bağlı yapıyı tercih ettiğini göstermektedirler. Bunlar da kendi içlerinde kurul ve tek guvernör olarak iki ayrı şekilde örgütlenmişlerdir. Mali konseyler ağırlıklı kurul şeklinde yönetilirken

parlamento bütçe ofislerinin yönetimlerinde çoğunlukla guvernörler bulunmaktadır.

Grafik 3: Mali Konseylerin Liderlik Yapıları



Trapp vd. (2016).

OECD ülkelerinin çoğunluğunda kurul guvernörleri hükümet ya da parlamento tarafından atanırken Avrupa Birliği ülkelerindeki yapılanmalarda değişik çıkar gruplarının farklı temsilcilerinden oluşan çok unsurlu yapılar mevcuttur. Parlamentolarca yönetim belirlenmesi modelinde gücü dengeleyici ilave tedbirler de alınabilir. Örneğin farklı parlamento komisyonlarının fikirleri alınabileceği gibi parlamentonun tamamının ortak görüşü ile atanmasında olduğu gibi. Amerika örneğinde Temsilciler Meclisi başkanının Başkan ile istişare ederek seçtiği ofis başkanı gerek Beyaz Saray gerekse de Senato'nun tavsiye edeceği adaylar dikkate alınarak belirlenmektedir. Bunun yanı sıra partizanlığı engelleyici tedbirler de alınabilmektedir.

Kopits özellikle Avrupa'da yaygınlaşan konseylerin IMF ve AB tarafından teşvik edildiğini belirtirken bu konseylerin ilk bakışta ve yüzeysel bir akıl yürütme ile de olsa

işlerlik göstereceğini belirtmektedir. Öte yandan “*watch dog*³²” olarak tanımladığı bu organların işlev ve yetkilerinin, aynı zamanda da başarımlarının henüz tam bir netliğe sahip olmadığını belirtmektedir. Özellikle Avrupa Birliği dâhilinde faal olan oluşumlar için bu kıstasların belirlenmesinde Birliğin pozisyon alması ve (aynen ulusal merkez bankalarında olduğu gibi) en düşük kıstasları belirlemesi gerekmektedir. Diğer yandan ilk etapta bu konseylerin tarafsızlıklarını korumaları ve teknik altyapılarının gücünü kanıtlamaları beklenmelidir. Bilinen en önemli ve eski örneklerden olan Amerikan Kongre Bütçe Ofisi gerek Nixon gerek Carter dönemlerinde kendisini bu açılardan kanıtlamış ciddi bir örnektir. Bu olumlu örneğin yanı sıra olumsuz örnekler de bulunmaktadır. Örneğin Hugo Chavez’in iktidara gelmesinden üç yıl sonra Venezuela’daki Bütçe Ofisini Tasfiyesi bu açıdan önemli bir örnektir. Macaristan örneği de bilgi erişiminin kısıtlanması ve kaynaklarının kesilmesi nedeniyle olumsuzluk yaşanan bir diğer deneyimdir (Kopits, 2011: 39). Sayılan iki olumsuz örnekten Venezuela örneği, sosyalist bir devlet başkanı ve hükümetinin sosyal harcamalara getirilecek bir kısıtı kabul etmemesinin doğal bir sonucu olarak ele alınabilirken, Macar örneği kapitalist dünyada ekonomik model geliştiren bir gelişmekte olan ülkenin yaşadığı “popülizm” deneyidir. Aşağıda Macar modeli irdelenirken bu husus gözden kaçırılmamalıdır.

Calmfors ve Wren-Lewis (2011) mali otoritelerin yapıları, amaç fonksiyonları, işlevleri, etkinlikleri, konumlanışları ve ilgili oldukları süreçlerin birçok ülkede değişiklik gösterdiğini ana hatları ile aktarmaktadır. Çalışmada belirtildiği üzere İsveç ve Slovenya dışında orta vadeli hedefler ile uzun vadeli ve daha önemli kazanımların uyumlu olacağını vurgulayan örnek bulunmamaktadır. Kendi öngörü ve tahminlerini oluşturan kurul sayısı ise dokuz adettir (Avusturya, Danimarka, Almanya, Macaristan, Hollanda, Birleşik Krallık ve ABD), bu da var olan konseylerin yaklaşık yarısı kadar bir

³² Yalnızca politikaları takip edip değerlendiren yapı anlamında kullanılmış.

sayıya tekabül etmektedir. Diğerleri ya hükümetlerin öngörülerini üzerinden hareket edip onların kalitesini artırır (Almanya, İsveç ve Slovenya) ve/veya geniş perspektifli öngörülerde bulunurlar (Kanada, İsveç ve Slovenya). Maliye politikasına ilişkin değerlendirmeler de pozitif ya da negatif olabilir, örneğin ABD ve Hollanda'daki oluşumlar sadece tarafsız ve pozitif analizlerde bulunurken, Avusturya, Belçika, Danimarka ve İsveç'in mali otoriteleri normatif analizlerde bulunurlar. Birleşik Krallık'ta normatif analiz kesin yasaklanmışken Almanya ara bir modeli temsil eder. Şöyle ki Almanya'da bağımsız mali otoritenin belli konulara ilişkin normatif analizler geliştirmesi yasak olduğu halde kimi zaman tavsiyelerde bulunabilmektedir. Konseylerin çalışan sayıları ile profilleri, kaynakları ve bağımsızlık derecelerini yakından ilgilendiren yönetim usülleri de çeşitlilik göstermektedir. Sadece dört çalışana sahip İsveç konseyi ile 230'u bulan üye sayısı ile ABD kurulu çalışan sayıları arasındaki çeşitliliği gösteren iki ayrı uçtur. Hollanda'daki 135 kişilik kurul bir yana bırakılırsa kalanların 14-40 kişi arasında değişen bir çalışan sayısına sahip olduğu görülmektedir. Çalışan sayısındaki bu çeşitlilik de aslında yapılan işlerle yakından bağlantılıdır. Yönetim organlarının üye sayıları ve kompozisyonları açısından da aynı şekilde çeşitlilik bulunmaktadır. Kimisi aynen bir devlet kuruluşu gibi bir başkana sahip ABD Bütçe Konseyi gibi örgütlenmişken kimisi de İsveç konseyi gibi tamamen ayrı bir "kurul" oluşumdur. Geleneksel olarak akademisyen bir başkana sahip olan ABD deneyimi olduğu gibi kamu maliyesi uzmanlarının idaresini tercih eden Avusturya ve Belçika örnekleri de mevcuttur.³³ Bunların çoğunluğunda hükümetler az bir kısmında ise (Kanada, Macaristan ve ABD) parlamento daha etkindir. Birleşik Krallık örneği ise parlamentoya bağlı çalışan ama hükümetin etkin olduğu değişik bir örnektir. Çoğunluğunda komite üyelerinin görev sürelerinin, çoğunlukla öykünülen merkez bankalarının para kurullarından daha kısa tutulduğu, üç ile beş yıl arasında değiştiği

³³ Bu noktada sadece analiz yapması beklenen yapılarda akademisyenlere ağırlık verilmesi gibi bir seçenekten söz etmenin mümkün olduğuna dair bir tahmin ya da akıl yürütme yapılabilir.

görülmektedir. Ayrıca istisnalar (Almanya ve Birleşik Krallık) bulunsa da üyelerin başkan tarafından azledilebilmeleri uygulamasının da yaygın olduğu ve bu açıdan bakıldığında da merkez bankası bağımsızlığına yakınsamanın düşük olduğu anlaşılmaktadır. Belçika ve Slovenya'da maliye bakanının çalışanları belirlediği görülmekteyken para politikası ile koordinasyonu hedefleyen Avusturya örneğinde bu görev merkez bankasına aittir. Görüldüğü üzere oluşturulan yapılar büyük bir çeşitlilik arz etmektedir (Calmfors ve Wren-Lewis, 2011:19-23). Yazarların vurguladığı üzere bu konuda tam bir sınıflandırma yapılması mümkün değilse de daha geniş tanımlara başvurularak bu tip bir analiz yapmak mümkündür. Bundan önce söz edilen konseylerden birkaçının tarihçe, kuruluş ve yaptıklarına dair ayrıntıları kısaca anlatmak faydalı olabilir.

Hagemann (2010) OECD dahilinde teşekkül eden konsey yapılanmalarının üç türlü özelliğe göre sınıflandırılabilirliğini belirtmektedir,

1. Bütçe süreçlerinde kullanılmak üzere bağımsız öngörülerde bulunanlar, ki bunların bazıları birtakım bütçe kararlarının bu öngörülerine ne kadar etkileyip etkilemeyeceğini de belirtirler. Genellikle AB ülkelerinde mevcut olan bu modele sahip ülkelere örnek olarak Avusturya, Belçika, Macaristan, Danimarka, İsveç gösterilebilir.
2. Tamamen bağımsız verilerle öngörü oluşturarak politika yapıcılarının kullanımı için belirleme yapanlara sahip örnek ülkeler olan ABD, Kanada, Meksika, Hollanda ve Güney Kore parlamento etkisinin yüksek olduğu modeli benimsemişlerdir.
3. Bağımsız ve genel durum ile ilgili olarak normatif öngörü ve öneriler geliştirenler. Bunların içinde³⁴ Belçika, Avusturya, Hollanda, Şili, Almanya, Birleşik Krallık bulunmaktadır. (Hagemann, 2010:12-19).

³⁴ İlk modelin de özelliklerini taşıyan yapılara sahip ülkeler burada sayılmıştır, yani bu ülkelerin modelleri iki özelliği de taşımaktadırlar.

2006 yılında Avrupa Komisyonu'nun (EC, 2006) hazırladığı çalışmada aktarıldığı şekliyle Avrupa Birliği dâhilinde kurulan örnekler ve bunlara dair önemli görülen hususlar aşağıda sıralanmıştır:

- 1945 yılında kurulan ve 1930 krizinin devamı ile 2. Dünya Savaşı sonrasında Hollanda ekonomisinin toparlanmasını sağlamak üzere kurulan Hollanda Ekonomik Analiz Bürosu mali otoritelerin en eskisi olarak ele alınabilir. Geleneksel ve eski bir yapı olmasının da etkisiyle ekonomik alana dair hemen herşey ile ilgili faaliyet gösteren ve söz hakkı konusunda genişliğe sahip bir yapıdır.
- Aşağıda ayrıntılı olarak anlatılacak Belçika'daki sistem, alınan kararlar bağlamında, Avrupa Birliği ülkeleri içinde resmi bağlayıcılığı olan tek örnektir.
- Danimarka Ekonomik Konseyi de maliye politikası ile ilgili hemen herşey hakkında rapor ve veri üreten bir yapıdır.
- Almanya temelde üç adet yapının maliye politikası ile ilgili faal olduğu bir ülkedir. Maliye Bakanına danışmanlık etmekle mükellef olan organ bunu yayınladığı kamusal raporlar ile gerçekleştirmektedir. Altı ekonomik araştırma kuruluşunun birleşerek yayınladığı raporları hazırlayan Birleşik Ekonomi Tahminleri enstitüsü de özellikle maliye politikasında dair çalışmalar yapar. Ekonomik trendlerin tamamı ile ilgili etkin olan Uzmanlar Kurulu ise kanunun kendisine verdiği yetkiye dayanarak federal hükümete dikkate almak zorunda olduğu ve parlamento karşısında bağlayıcılığa yol açan raporlar hazırlayan bir organdır.
- Avusturya'daki Kamu Borçlanma Komitesi de hükümete tavsiye veren yasal bir organdır.
- Aşağıda anlatılacak bir diğer örnek olan İsveç ise daha ziyade bir araştırma ve teknik analiz geliştirme kurulu olarak faaliyet gösterse de kamusal etkisi ve

medya desteği bağlamında önemli olan ve bu özelliklerden kaynaklı prestiji ile öne çıkan bir örnektir.

- İngiltere'deki Ulusal Sayıştay Bürosu örneği sınıflandırma bölümünde Avrupa Komisyonunu belirlediği “Sayıştay tipi” kurullara bir örnek olarak verilebilir. Diğer yandan bu kurulun kararlarının bir bağlayıcılığı olmasa da - siyasal geleneğin de bir yansıması olarak değerlendirilebilecek şekilde³⁵ – genellikle kararları dikkate alınan bir yapıdır.
- İspanya'daki Devlet Kamu Maliyesi ve Hizmetlerinin Kalitesini Artırma Birimi adlı yapılanma federal ve federe hükümetler arasında koordinasyonu sağlama işlevi açısından Belçika'daki yapının bir benzeri işleve sahiptir.
- Aşağıda ayrıntılandırılacak örneklerden olan Macaristan Devlet Sayıştay Ofisi de aşırı iyimser kamu maliyesi öngörülerini engelleme temel saiki ile oluşturulmuştur. (EC, 2006:173-179).

Aşağıda ele alınacak olan üç örnekten birincisi olan ABD Kongre Bütçe Ofisi Parlamentolara bağlı işlev sürdüren yapılara örnek olarak ele alınabilecekken, İsveç daha ziyade bürokratik ve idari süreçlere bağlı, geniş bir toplumsal konsensüse dayalı modele örnektir. Macaristan ise iki model arasında kalan bir uygulama olarak örneklendirilmiştir ve başarısız, daha doğrusu işlevsizleşen bir örnek olarak dikkati çekmesi dolayısıyla başarısızlık nedenlerinin ele alınması bağlamında irdelenmelidir. Belçika modeli ise eski bir kurum olmasının yanında normatif analizler yapan ve bütçe sürecine diğerlerine nazaran daha az müdahil olan bir kurgu olarak değerlendirilebilir. Amerikan Parlamento bütçe ofisi parlamentonun doğrudan süreçte yer aldığı bir örnek olmasının yanında, eski bir yapı olması dolayısıyla önemlidir. Belçika örneği birçok kurumun ortak çalışmasına platform teşkil etmesi açısından özelliklidir. İsveç modeli ise katılımcı demokrasinin kurulların başarımına katkısı bağlamında önemliyken,

³⁵ Vurgu bana ait.

Macaristan'daki yapının temel kaidelerin uygulanmaması dolayısıyla başarımdan uzak kalınmasına örnek olması dolayısıyla irdelenmesi gerekmektedir.

2. Amerika Birleşik Devletleri Kongre Bütçe Ofisi

Amerika Birleşik Devletleri'nin bütçe organı olan Kongre Bütçe Ofisi (Congressional Budget Office - CBO), mali konseyler içinde en eskilerinden birisi ve en bilineni olması dolayısıyla önemli bir örnektir. 1974-1975 yıllarında kurulup faaliyete geçen ofis bu tarihten itibaren bütçe ve kamu mali sistemi ile ilgili analiz ve öngörüler yapmak suretiyle faaliyet göstermektedir. Kuruluş yılı itibarı ile düşünüldüğünde kapitalizmin finansallaştığı ve ekonomi teorisinde parasal iktisatın hâkim hale geldiği dönemde kapitalist dünyanın merkez üssünde bağımsız bir mali otoritenin kurulmuş olduğunu, dolayısıyla kuruluş saiklerinin de bu minvalde değerlendirilmesi gerekebileceğini gözden kaçırmamak gerekir. Kuruluşun kendi internet sayfasındaki tarihçe ve tanıtımında da görüleceği üzere 1920'lerin mirası olan geleneğin devamında devlet başkanının bütçesel yetkilerinin fazlalığı 1971'deki Bütçe Bürosunun kuruluşu ile iyice artmış, yasama ve yürütme arasındaki çekişme de aynı paralelde sorun yaratır hale gelmiştir ³⁶. Nitekim Başkan Nixon ile Parlamento'nun çekişmesi sonucunda 1974 Temmuzunda yürürlüğe giren anlaşma ile ofisin faaliyetleri başlamıştır. Söz konusu tarihten itibaren bağımsızlık düsturu ile faaliyete geçen oluşum parlamentonun bütçeye ilişkin bazı kontrollerini tekrar hayata geçirmiştir. CBO başkanın taslağı dahil olmak üzere bütçe sürecinde merkezi bir konuma sahiptir (Hagemann, 2010:16). Diğer yandan CBO ABD bütçe sürecinde doğrudan yer almamakta ve tavsiye niteliğinde kararlar almamaktadır, dolayısıyla daha çok bir danışma organı niteliğindedir. ³⁷

Bütçe ofisi yönetim dairesi ve farklı sorumluluklara ve yetkilere sahip sekiz

³⁶ <http://www.cbo.gov/about/our-founding> (Erişim tarihi: 22 Ekim 2019)

³⁷ ABD'de bütçe sürecinin detayları için Bkz. <https://www.usa.gov/budget> (Erişim Tarihi: 23 Aralık 2019)

daireden oluşmaktadır. Bahsi geçen sekiz daire: Bütçe Analizi; Finansal Analiz; Sağlık, Emeklilik ve Uzun Vadeli Analiz; Makroekonomik Analiz; Yönetim, Ticaret ve Bilgi Servisleri; Mikroekonomik Çalışmalar; Ulusal Güvenlik ve son olarak Vergi Analizi daireleridir. Birbirlerine karşı herhangi bir hiyerarşik üstünlüğü bulunmayan dairelerin çalışmasının eşgüdüm halinde olması ve takım çalışmasının vurgulanması ile birlikte tüm çalışanların belli ölçütlere göre (ekonomi ve kamu politikasında yetkin ve iyi derecede bilgi sahibi olunması gibi) seçilmesinin gerektiği vurgulanan ofisin bu özellikleri profesyonelliğin öne çıkarılması isteğinin bir tezahürüdür. Ofisin direktörü Temsilciler Meclisi Sözcüsü ve Senato Başkan Vekili tarafından, her iki bütçe komisyonunun tavsiyeleri doğrultusunda dört yıllık bir süre için ortaklaşa atanmaktadır. Ortaklaşa atama uygulaması Amerikan parlamentosunun iki kanadı arasında bir denge unsuru olarak algılanabilir. Atanan direktörün görev süresi dolduğunda uzatılabilir ve değişecekse de yenisi atanana kadar göreve devam eder. Direktör ofisin, yardımcısı dâhil, tüm personelini kendisi belirler ve çoğunlukla da eski çalışanları muhafaza etmek şeklinde yerleşmiş bir gelenek bulunmaktadır. Bu husus da teşkil edilecek oluşumların sağlıklı işleyişi için sadece yasal düzenlemelerin değil, ciddi bir demokratik uzlaşma geleneğinin ve kurumsallaşmanın gerekliliğine işaret eder. Nitekim kurul personelinin seçiminde profesyonellik ve yetkinlik şartlarının da gözetilmesi gerekliliğinin altı çizilmektedir. Profesyonel ve operasyonel yapıların işbirliğini sağlayan sekreteryaya ise Ofisin parlamento ile ilişkilerini vasıtasıyla sürdürdüğü organdır.³⁸

Parlamento bütçe ofisi çalışmalarını yaklaşık on beş kadar rapor aracılığı ile belgeleştirir. Söz konusu raporlar bir anlamda merkez bankalarının iletişim ve politika metinleri gibi işlev görmektedir. Örneğin, “Temel Bütçe Öngörüsü ve Ekonomik Tahminler” raporu harcama ve gelir uygulamalarının ilan edilen düzeylerde olup olmadığını belirler. Dolayısıyla olası fark ve tutarsızlıklar, önceki raporlarla

³⁸ <http://www.cbo.gov/about/our-organization-and-people> (Erişim tarihi: 22 Ekim 2019).

karşılaştırılmak suretiyle kolaylıkla görülebilir. Diğer önemli bir belge de Başkan'ın hazırladığı bütçenin tutarlılık ve işlerlik düzeyinin ölçüldüğü, tamamıyla bağımsız olarak hazırlanan rapordur. Bu iki raporun yanısıra bütçeye dair hazırlanan çeşitli seçenekleri anlatan çalışmalar ortaya çıkarıldığı gibi, uzun vadeli tahminleri içeren raporlar, maliyet tahminleri, aylık bütçe sunuşları gibi, kamoyunu bilgilendirmeye yarayan önemli politika ve çalışma metinleri de bulunmaktadır.³⁹

CBO'nun birincil ağızdan vurguladığı temel husus ise kurulun tavsiye niteliğinde kararlar alamadığı, yalnızca objektif ve teknik değerlendirmeler ışığında, kamuoyu açısından şeffaflığı sağlayacak çalışmalar yapması ve çalışmalarını ile tahminlerinin bilimselliğinin önemli olduğudur.⁴⁰ Tavsiye niteliğinde kararlar almama duruşunun gerek "bütçe hakkı"nın kullanımına bir müdahale görüntüsü vermeme çekincesinden gerekse de kurulun tarihinin bir anlamda çekişmeleri sonuçlandırmaya dair bir uzlaşuya dayanması nedeniyle vurgulandığı söylenebilir. Kurulun bu hususa dair dayanağı ise partizanlık görüntüsü vermemek ve değer yargılarından arınmış olmayı vurgulamak şeklinde belirtilmiştir.⁴¹

Amerikan bütçe geleneği çoğu ülkeden farklı unsurları içermektedir. Katı kuvvetler ayrılığı sistemi ise bu unsurların karakteristik özelliğidir. Başkanlık, Kongre ve idari organlar bu kuvvetler ayrılığı prensibi etrafında bütçe süreçlerinde katkı koyarlar. CBO'nun çalışma şartlarının da Amerikan politik sisteminden ve kültüründen bağımsız olarak anlaşılmaması gerekir. İki meclisli bir yapıya sahip olan ABD'de bu iki meclisin de bütçe ile ilgili kararlarda söz hakkı bulunmaktadır. CBO kuruluşunda yukarıda belirtildiği gibi bir siyasal tartışma ve bu tartışmanın yarattığı gerilimi çözme güdüsü bulunmaktadır. Dolayısıyla bütçe ofisinin birebir ilişkide olduğu Amerikan parlamentosunun iki kanadının da bu politik çekişmede ne derece taraf olup olmadığı

³⁹ <http://www.cbo.gov/about/our-products> (Erişim tarihi: 22 Ekim 2019).

⁴⁰ <http://www.cbo.gov/about/our-processes> (Erişim tarihi: 22 Ekim 2019).

⁴¹ <http://www.cbo.gov/about/our-processes> (Erişim tarihi: 22 Ekim 2019).

önemlidir. Başkanın ve Beyaz Saray'ın bütçe sürecindeki etkinliğine ve politize olmuş tavrına karşı bir dengeleyici unsur olarak özellikle Senato kanadının bağımsızlığı ve otonomluğu uzun yılların bir geleneğidir. Diğer yandan Temsilciler Meclisi ile Senato'nun arasında da çekişmeler olduğu gözden kaçmamaktadır (Ippolito, 1981:77). Kimi zaman partilerin temsilcilerinin farklı olması durumunda ikisi arasındaki çekişmeler artabilmektedir. Yine de çoğunlukla Temsilciler meclisi ile Kongre arasında çok derin görüş ayrılıkları (eğer Başkanın partisinin temsil oranı daha fazla ise) bulunmamaktadır. Diğer yandan senatonun çoğunlukla daha fazla otonomluk talep ettiği ve bağımsızlığa önem verdiği görülmektedir. Senato kaynaklı direnç çoğu kez harcama kararlarının alınmasını zorlaştıran bir etkide bulunmaktadır (Ippolito, 1981:89). Anayasal iktisat teorisince harcamacı olması politik aktörler senato kaynaklı bir politik kısıtlama geleneği ile karşı karşıyadır. Senatonun kendi bağımsızlık ve otonomluk isteğine karşın Temsilciler Meclisinin de bütçede onunla neredeyse eşit etkinliği bulunmaktadır. Nitekim CBO'nun her iki komite ile de ilişkileri yoğundur. Harcama kararlarında daha fazla tartışmanın görüldüğü Temsilciler Meclisinde ayrışma Kongre'nin diğer kanadına karşı değil partiler, yani cumhuriyetçiler ile demokratlar arasında yaşanmakta ve bu tartışma Senato'dan daha keskin olmaktadır (Ippolito, 1981:106). Bütçe ofisi işte bu tartışmalı ortamda, özellikle kamu harcamalarının etkinsizliğini ve sorumsuz gerçekleştirilmesini önlemek gibi önemli işlevi gerçekleştirmek üzere kurulmuştur.

Maliye politikalarının partizanlıktan uzaklaşması için önemli etkide bulunan CBO'nun tamamı ile baskı altında olmadığını söylemek ise mümkün değildir. Şöyle ki özellikle Cumhuriyetçi kanattan bu oluşuma karşı daha yoğun eleştiriler gelmiştir (Ippolito, 1981:130). Yine de ofis ile bütçenin siyasal aktörleri (özellikle danışma hizmeti verdiği komiteler) arasında işbirliği geleneği bulunmaktadır (Ippolito, 1981:134). CBO'nun tasarımı hem bütçe analizi hem politika analizi süreçlerini yerine

getirecek şekilde belirlenmiştir. Öyle ki ofisin yapılanması hatta bütçesi bile bu iki işlev arasında paylaşılmaktadır (Ippolito, 1981:135). Geliştirdiği politikalar ise ciddiye alınır ve çoğunlukla uygulanır. Harcama kararlarına kısıtlama getirilmesi gerektiğini açıklaması daha fazla ilgi çekiyor görünse de kimi zaman harcama artışlarına da karar verebilmektedir. Başkan Carter döneminde şeker üreticilerine destek verilmesine dönük bir tartışmada harcama artışını isteyen Başkan'ın yanında olması (Ippolito, 1981:137) örneğinde olduğu gibi Ofis bir siyasal organın güdümünde (ki güdüleyicinin yasama ya da yürütme olması Amerikan sisteminde eşit derecede etki doğurur) değildir. Ofisin tarihinde her karar ya da tavsiyesinin uygulandığını söylemek mümkün olmasa da çoğunlukla bütçe ve maliye politikalarına belli bir disiplin getirdiğini ve Amerikan bütçe sürecinin önemli bir kurumsal parçası haline geldiğini söylemek mümkündür. CBO ile ilgili değerlendirmeler yapılırken gözden kaçırılmaması gereken iki nokta ofisin kuruluş yılının ABD ve dünyanın Keynesyen dönem sonrası içine düştüğü finansal buhran yıllarına denk gelmesi ve uygulandığı ülke olan ABD'nin sahip olduğu kuvvetler ayrılığı prensibinin ofisin çalışma şartlarını kolaylaştırmasıdır. Diğer yandan bütçe hakkı ve kuvvetler ayrılığı ilkelerinin titizlikle korunduğu Amerika'da bu ofisin tavsiye niteliğinde karar almadığı sadece kamuyu aydınlatma işlevi gördüğü hususları bu titizlikle beraber değerlendirilmelidir.

3. Belçika

Mali kurul uygulamalarında Belçika örneği de tarihi eskilere dayanan, zamanla ve deneyimlerle olgunlaşan bir modeldir. Belçika'da 1936'da kurulmuş olan Yüksek Maliye Konseyi (HCF) 1989'daki kapsamlı düzenlemeler ile bugünkü şeklini almıştır ve bu nedenle ülkenin bağımsız mali otorite uygulamasına geçiş tarihi olarak bu yıl esas alınmaktadır. Bir diğer görüş de 1989'daki düzenlemenin 1936'yı güçlendiren bir değişim olduğudur (Hagemann, 2010:15). Aynı yıl bu oluşumun içinde Kamu Kesimi

Borçlanma Gereği bölümü kurulmuştur. Belçika’da ikili yapıda bir mali konsey olduğu söylenebilir. İkili yapı aslında Belçika’nın üç bölgeli federal bir devlete dönüşmesi ile birlikte uyumun ve eşgüdümün sağlanması amaçlı reform dolayısıyladır. Çünkü vergileme federal hükümet tarafından yapılmaktaysa da bunların transferi yerel idareler kanalıyla olmaktadır, olası bir çapraşıklık ya da düzensizliği önlemek mali konseyin kuruluş saiklerindendir. 1989’daki dönüşüm aynı zamanda yükselen kamu borcu ile alakalıdır ve HCF özellikle bu konuya eğilmek durumunda kalmıştır (Boagert vd.,2006:4). 1994’te de Avrupa Para Birliğine giriş sürecinin bir parçası olarak Ulusal Muhasebe Enstitüsü kurular, istatistiklerin ve kamu hesaplarının daha sağlıklı ve bağımsız olarak tutulmasına dönük bir düzenleme yapılarak Merkez Bankası, İstatistik Kurumu ve Federal Planlama Bürosu ile bağlantılı hale getirilmiştir.

HCF’nin temel görevleri bütçe analizleri, mali ve finansal veri değerlendirmeleri yapmak ve reform tavsiyeleri vermektir ⁴². HCF doğrudan başbakana ve maliye bakanına bağlı olarak faaliyet yürütmektedir ve aynı zamanda yasal bağımsızlığa sahiptir. Konseyin iki temel bölümü vardır; Kamu Kesimi Borçlanma Gereği Bölümü ve Vergi ve Sosyal Güvenlik Katkı Payları bölümü ⁴³. Konsey bu haline 2006 düzenlemeleri sonucunda gelmiştir.

Belçika’nın 1980lerde yaşadığı kamu maliyesi sorunları reformu gerektirmiş ve 1936’da kurulmuş bulunan konsey yeniden yapılandırılmıştır. Yeniden yapılandırmanın ikinci gerekçesi Avrupa Birliği ülkeleri için bağlayıcılığı bulunan İstikrar ve büyüme Paketi’nin şartlarıdır. Konsey dinamik bir reform süreci geçirmiş ve çeşitli yıllarda çatısı altında yeni bir takım yapılanmalar tasarlanmıştır. 1994 tarihinde Ulusal Hesaplar Komitesi kurularak bütçenin dayandığı istatistiklerin ve öngörülerin bağımsız olarak hesaplanması için faaliyet yürütmeye başlamıştır. 2001 yılında yaşanan nüfusun maliye

⁴² <http://docufin.fgov.be/intersalgen/hrfcsf/onzedienst/onzedienst.htm#Wie%20wij%20zijn> (Erişim tarihi: 15 Haziran 2014).

⁴³ <http://docufin.fgov.be/intersalgen/hrfcsf/onzedienst/onzedienst.htm#Wie%20wij%20zijn> (Erişim tarihi: 16 Haziran 2014).

politikasına getireceği baskıya karşı alınacak önlemlerden sorumlu olmak üzere Yaşlanma Komitesi meydana getirilmiştir (Boagert vd., 2006:1). Boagert'in aktardığı üzere konsey politika önermeleri yapmaz ve yalnızca hükümet adına ve merkez bankası ile işbirliği halinde gerçekleştirdiği iktisadi çalışmaları sonucu ulaştığı veri ve tahminleri kamuoyu ile paylaşır.

Belçika Mali Konseyi aslında ülkenin yönetsel yapısının değişerek federal unsurlara bölünmesinin getirdiği mali koordinasyonsuzluğu çözmek, vergi toplama sürecini iyileştirmek ve bölgesel yönetimlerin aşırı harcama yapmasını engellemek üzere reforma tabi tutulmuştur (Boagert vd., 2006:4). Ulusal Hesaplar Enstitüsü ise Merkez Bankası, İstatistik Kurumu ve Federal Plan Bürosu'nun oluşturduğu bir yapı olarak Maastricht kriterlerine uyumun sağlanması gerekçesi ile teşkil edilmiştir ve ayrıca kendi personeli bulunmamaktadır (Boagert vd., 2006:5). Sekreteryasını ise Maliye Bakanlığı yürütmektedir (Coene & Langenus, 2011). Geçmiş yıla ilişkin çıkardığı Mart tarihli değerlendirme raporu ile gelecek projeksiyonlarını ve orta vadeli hedefleri içeren çalışma kurulun başlıca faaliyet ürünleridir.⁴⁴ Uzun vadeli nüfusun yaşlanması ile ilgili öngörü ve bütçe çalışmaları da kurulun sekreteryası ile yürütülmektedir.

Konsey bir kamu kurumudur, bundan dolayı da bağlı olduğu bir bakan ve bütçesi bulunmaktadır. Seçkin uzman ve akademisyenler ile merkez bankası personelinin yanında kamu bürokratları, maliye bakanlığına bağlı bir üst yöneticinin koordinesi altında çalışırlar.

Belçika örneği tam anlamıyla klasik bir bürokratik devlet kurumundansa daha çok bir “kurumlar koalisyonu” görüntüsü vermektedir. Genel işleyişi ve sekreteryayı Maliye Bakanlığı yürütüyor olsa da başta merkez bankası olmak üzere farklı kamu

⁴⁴ Kurulun çalışma dokümanları ile ilgili ayrıntılı bilgi için, Bkz. <http://docufin.fgov.be/intersalgen/hrfcsf/onzedienst/onzedienst.htm#Wie%20wij%20zijn> (Erişim tarihi: 16 Haziran 2014).

kurumlarının bürokratları, uzmanlar ve akademisyenlerin de konseyde yer alması çok seslilik ve toplumsal mutabakat arayışına uygun bir modeldir. Maliye Bakanı'nın resmi olarak konseyin başında olduğu bir örnek olsa da (Trapp vd, 2016:13) kurumlar arasında eşgüdüm, işbirliği ve ortak çalışma (Lebrun, 2006:341) bu modelin belirgin özelliğidir. Belçika örneğinin Avrupa Birliğinde üretilen tahmin, analiz ve raporların bütçe hazırlama sürecinde dikkate alınması zorunlu kılınan tek model olması (EC, 2006:171) açısından önem arz ettiği de akılda tutulmalıdır. Özellikle ekonominin toplu bir değişim ve dönüşüm gerektirdiği hallerde ve birden çok sorunun hep birlikte öncelikli çözümü gerektirdiği dönemlerde (mesela kriz dönemlerinde) bu tarz bir modelin kullanışlı olacağı düşünülebilir. “Konfederatif yapının” Belçika şartlarında değerlendirildiğinde belirgin bir başarıyı gösterdiği ve kuruluşundan itibaren kendini geliştirip güncel şartlara uygun hale getirerek yenilenmeyi sağladığı görülmektedir. Konseyin dinamizmi örnek alınabilecek bir yönüdür. Bir diğer önemli ülke örnekleri ele alındığında Belçika örneğinin bütçe sürecini kesme yetkisi olan tek yapı olmasıdır, aynı zamanda yapı içindeki bazı birimlerin bütçe hazırlığında bizzat yer alması da önemli bir örnektir (Boagert vd., 2006:6).

4. Macaristan

Macaristan örneği kısa ömürlü ve başarısız olması hasebiyle olumsuz bir örnek olarak değerlendirilmektedir. Mali konseylerin yaşayabileceği kötü durumlara dair örnekler içermesi nedeniyle üzerinde durulmalıdır. Macaristan maliye politikası geleneği genelde ekonomik koşullara değil seçim süreçlerine endeksli olagelmıştır (Kopits, 2011:39). Bu olumsuz mirasın kurgulanan yapıyı da olumsuz etkilemiş oluşunun bir miras sorunu olduğu şeklinde bir değerlendirme yapmak mümkündür. Yaşanan bir dizi mali istikrarsızlık sonucunda konseyin kuruluşu gerekli görülmüş ve 2008’de çıkarılan Etkin Devlet Yönetimi ve Mali Sorumluluk yasası (Act LXXV) ile

birlikte 2009’da faaliyete geçmiştir. Konseyin temel görevleri bütçe verileri ve süreçleri, kamu kaynaklarının ve bütçe ödeneklerinin yarı yıl bazında kullanımı hakkında analiz ve değerlendirmeler yapmak şeklinde belirlenmiştir ⁴⁵. Anlaşılacağı gibi Macaristan konseyi esasında bir değerlendirme organı olması maksadıyla kurulmuş görünmektedir.

Konseyin kuruluş sürecinde mali krizin sonucunda harekete geçen muhalefet partilerinin ve sivil toplum örgütlerinin payı büyüktür. Hükümet taleplere dirense de kısa bir süre sonra konseyin kuruluş kanununu çıkartmıştır (Kopits, 2011:40). Buradan anlaşılan, Macaristan Mali Konseyinin kuruluş dinamiklerinde demokratik bir baskı unsuru bulunduğudur.

Macaristan Mali Konseyi’nin kuruluş dinamiklerini sadece demokratik baskılara bağlamak doğru olmaz. 2006’da –yani daha Küresel Daralma süreci başlamadan- Macaristan mali sıkıntılar yaşamaya başlamıştı ve bütçe açığının gayri safi yurt içi hasılaya oranı o tarihlerde AB ülkeleri içinde en yüksek oran olan % 10’a yükselmişti. Küresel daralmanın ardından gelen “mali düzeltme” de Macaristan için olumlu bir etki doğurmamış yatırımcılar açısından güven unsuru iyice kaybolmuş ve hükümet yukarıda bahsedildiği gibi yoğun muhalefetin de etkisi ile 2008’da bir mali istikrar paketini uygulamaya koymuştur. Mali paket uygulamaya konulurken iki husus üzerinde tartışmalar yapılmıştır: Birincisi mali kurallar ikincisi ise bu kuralları takip edecek “*watch dog*”un ne şekilde tasarlanacağıydı. Sayısal kurallara ilişkin tartışmalar bütçe açıkları, kamu borçlanma tavanları ve harcamalardan hangisinin etkili olacağı ekseninde yürütülürken; mali konseyin güçlü bürokratların yürüttüğü İsveç ya da daha geniş kapsamlı bir örgüt olan Amerikan modellerinden hangisine yakın olacağı tartışılmaktaydı. Üzerinde durulan bir başka husus ise konseyin alacağı kararların bağlayıcı olup olmayacağıydı (Kopits, 2011:40). 2008’de tartışmalar devam ederken mali istikrar düzenlemeleri gerçekleştirilmiş ve kendi personeli olan ama yaptırım

⁴⁵ http://www-archiv.parlament.hu/kt/kt_eng.htm (Erişim tarihi: 18 Haziran 2014)

yetkisi bulunmayan bağımsız bir mali konsey modeli kabul edilmiştir (Kopits, 2011:41). Konsey mali yapıya güveni yeniden tesis etmek ana amacı etrafında borçların çevrilebilmesi hedefi doğrultusunda faaliyet yürütmeye başlamıştır. Diğer yandan konseyin bütçe sürecinde yer almadığını ve danışma organı niteliğinin önde olduğunu da vurgulamak gerekmektedir.

Konseyin parlamentodan bağımsızlığı vurgulansa da personelinin görevden alınmasının basit çoğunluk modeline dayanması yanında parlamento tarafından yasa ile feshedilebilmesi gibi düzenlemeler yapılmıştı. Diğer taraftan konseyin bütçesinin yasama denetimi ve inisiyatifine bağımlı olması (Kopits, 2011:42) modelin bağımsızlık açısından zayıf noktası olarak değerlendirilebilir. Konsey faaliyet gösterdiği dönemde yasama yürütmeden herhangi bir açık müdahale gelmemiş olduğu olgusu da Kopits'in aktardığı bir noktadır. Bütçe açısından konseyin zor durumda bırakılması da zaten aşağıda aktarıldığı üzere ömrünü tamamladığı günlerde cereyan eden bir hadisedir.

Konsey üyeleri Devlet Başkanı, Macaristan Ulusal Bankası Başkanı ve Sayıştay Başkanını ortak kararı ile parlamentoya önerilmekteydi. Atanan üyelerin Bütçe Komisyonundaki oturumların ardından parlamento tarafından atanması önemli bir siyasal uzlaşısı sonucunda gerçekleşmiş ve yeni kurulan konseyin ciddi bir siyasal destekten kaynaklı prestij ile yola çıkmasına yardımcı olmuştur. Kamu maliyesine dair oluşan güven kaybını telafi ederek şeffaflıkla birlikte güveni tesis etmek konseyin birincil amacı olarak ortaya konulmuştur. Kamu hesaplarını açık ve anlaşılır bir şekilde kamuoyu ile paylaşılmasına dönük tedbirler sürecin temel dayanağı olarak tasarlanmış, borç çevrilebilirliği de maliye politikasının temel meselesi haline gelmiştir. Borç sürdürülebilirliğine dair de bir sayısal mali kural hedefi belirlenmiş, buna göre kamusal tasarrufların GSYİH'nı % 1'ine tekabül eden bir milyon Avroyu aşması amaçlanmıştır. Sayısal amaca ulaşmanın yolu da risk primlerinin düşürülmesi, kamu ve özel sektör borçlanma faizlerinin aşağı çekilmesi olarak görülmüştür (Kopits, 2011:41).

Üyelerinin geçmiş dört yıl içinde siyasi bir faaliyette bulunmamış kişilerden oluşması ve dokuz yıl geçmeden görevden alınamama şartları ile birlikte yasama ve yürütmeden tamamen bağımsız olacağı kuruluş kanunu ile de zikredilen konseyin üyelerinin parlamento tarafından seçilecek olması ilk bakışta bağımsızlığı zedeleyen bir uygulama olarak görülmeyebilir. Diğer yandan konseyin gerektiği halde yasama tarafından basit çoğunluk ile lağvedilebilecek olması (Kopits, 2011:42) bütçe “bağımlılığı” ile birlikte kurgunun ikinci zayıf tarafı olarak değerlendirilebilir. Parlamentoda bu çoğunluğu sağlayabilecek olan bir iktidarın (ki nitelikli çoğunluğa sahip olmasının tehditi artırabileceği de düşünüldüğünde) işleyişe müdahale konusunda hevesiz olabileceği (ülkenin siyasal kültürü ve kurumları bağlamında düşünüldüğünde) ihtimal dahilinde olamayabilir(di).

Faal olduğu dönemde konsey yasama ve yürütmeden herhangi bir baskı görmemiş, karar ve araçlarına müdahale de neredeyse olmamıştır. Görev alanları çerçevesinde gerek hazine ve maliyeye bağlı borç ve gelirlerden sorumlu yürütmeye bağlı kuruluşlarla gerekse de para otoritesi ile bağımsızlık olgusu zedelenmeden ilişkilerini sürdürmüş, görüş alış verişinde bulunmuştur. Konseye yasa ile tanınan yetkiye dayalı olarak her türlü istatistiki bilgi ve belgenin verilmesi yükümlülüğüne uyulmuş, daha da önemlisi konsey devlete bağlı ya da devletle ilişkili herhangi bir başka kurum ya da kuruluşla öngörü ve politika planlarına dair pazarlık etmek zorunda kalmadan uygulamalarını yürütebilmiştir. Konseyin bu gibi özellikleri gerçekten de saygın ve güvenilir bir otorite olduğu anlayışını pekiştirmiştir (Kopits, 2011:42).

Konsey bütçe süreci sonlanmadan borç, harcama ve vergi gibi maliye politikası konularında öngörü ve tahminlerini yapmak, bunların makroekonomik etkilerini açıklamak gibi görevleri üstlenmiştir. Temel bir senaryoya uygun olarak hazırlanacak olan öngörüler bütçe süreci sırasında güncellenebilecekti. Baz senaryo temel süreci esas alan bir genel denge modeline göre hazırlanarak alınan uzman görüşlerinin ardından

modifiye edilip uygulanmaktaydı. Kullanılan model ise çoğunlukla cari krizin özel sektöre etkilerinin tam olarak hesaba katılmamış olması dolayısıyla eleştiriliyordu. Model, tahmin ve çalışmaların tümü konseyin internet sayfasında açık erişimde ulaşılabilir durumdaydı. Hükümetin ve konseyin öngörü ve tahminleri, özellikle Avrupa Birliği organlarının verilerine dayanılarak hazırlanmış olması sebebiyle genellikle birbirleri ile uyumlu seyretmekteydiler. Ancak 2010 yılının Kasım ayında açıklanan 2011 bütçe tahminleri konsey tarafından hükümetin kendi resmi verilerine dayanılarak hazırlanmış olması dolayısıyla aşırı iyimser olduğu (tek oranlı gelir vergisinin arz etkisinin olması gerekenden yüksek getirili olacağı resmi beklentisine dayanması kaynaklı) gerekçesi ile reddedilmiştir (Kopits, 2011:44). 2010 bütçesine ilişkin bazı hususların da hükümet tarafından göz ardı edilmesinin ardından, kamu işletmelerinin zararlarını artması ve finansal skandalların ortaya çıkışı da konseyin tepkisini çekince hükümet uzlaşmaya uygun davranmamaya başlamıştır. Diğer yandan konseyin başarısız bir model olmasının tek sebebinin hükümet baskısı ve bütçe bağımlılığının buna yol açması değil, daha genel bir anlamla “uzlaşıdan” çok “çatışmaya” dayalı kurguya sahip ve kamuoyu baskısına açık olması (Hagemann, 2010:15) olduğu da söylenebilir.

Konsey uygulamasının sayısal bazı kurallarla birlikte hayata geçirildiğini de burada belirtmekte yarar vardır. Uygulanan üç temel kural; cari ve takip eden yıl için konulan “pay as you go” kuralı, özel harcamaların sınırlandırılmasını içeren harcama kuralı ve hükümet borçlarının sınırlandırılması şeklindedir. Konsey bu kurallara ve diğer unsurlara uyma konusunda hükümete baskı yapacak ya da engelleyecek araçlardan ise yoksundu, diğer bir deyişle hükümetin kanunen bir zorlamaya tabi tutulması mümkün değildi. Dolayısıyla konseyin elindeki yegane araç “ikna” ve kamuoyu ile finansal piyasaları etkileme gücüydü. Parlamentoyu ikna etme yolları, daha da önemlisi medya kanalı ile kamuoyunun aydınlatma iki önemli yöntem olarak belirginleşmişti (Kopits, 2011:46-47). İki aracın ne derece etkin olacağı da aslında

siyasal bileşenden çok da bağımsız değildi. Nicelik olarak güçlü bir iktidarın bu gibi iki yöntemi bertaraf edebilmesi ciddi bir eforu gerektirmeyecektir.

Konseyin nispeten rahat ve hükümetle uyumlu çalışma süreci 2010 seçimlerinin sonuçları ile birlikte değişmeye başlamıştır. Seçimde geçerli oyların 2/3'ünü alarak iktidara gelen Fidesz hükümetine bir günlük sunum yapılmış ve sürecin gerekleri anlatılmış, hükümet ise ilk günlerinden itibaren konseyin çalışmasını engellemeye ve önerilerini dikkate almamaya başlamıştır (Kopits, 2011:46). Kopits'in aktardığına göre ciddi oy oranı ile iktidara gelen hükümet birçok kurumu ve yapıyı eskinin mirası olduğu gerekçesi ile olumsuz bakışla değerlendirmiştir ⁴⁶ . Kurumun raporları dikkate alınmamaya başlanmış, gelen eleştiriler olumsuz olarak değerlendirilmiş ve kıdem tazminatı üzerine konulan insafsızca bir verginin Anayasa mahkemesince iptalinin de etkisi ile parlamento konseye ilişkin kısıtlayıcı tedbirler ile düzenlemeleri gündeme almıştır. Konsey bütçesi parlamento tarafından kısıtlanarak “cezalandırılmış” ve kurgulanan sistemin yukarıda bahsedilen zayıf yönüne ilişkin korku gerçeğe dönüşmüştür. Yine yukarıda bahsedilen “basit çoğunluk” ile faaliyetlerine son verilebilmesi hükmünün güdülemesi ile, konseyin yapısının değiştirilmesi ve yetkilerinin budanması uygulamaları ikinci tehditin de işlediğini göstermektedir, ki iktidar seçimlerden zaten ciddi bir oy çoğunluğu ile çıkmış olması münasebetiyle bu haddi kendisinde fazlasıyla görmüştür. Sonuç konseyin işlevsizleşmesidir.⁴⁷

Macar örneği başta kurgulanan ve iyi niyete dayalı gelişkin bir konsey uygulamasının siyasal kültürün olası olumsuzlukları düşünülmeden hazırlanan yasal prosedürlerin eksik kalması ile sonuçlandığı başarısızlık olarak değerlendirilebilir.

Konseyin parlamento tarafından atanması ve bağımsızlığın korunmasına ilişkin bazı

⁴⁶ Türkiye’de 2001 krizi sonrası gerçekleştirilen birçok reformun ve kurumsal düzenlemenin (ki olumlu sonuç verdiği görülmektedir) zamanla dikkate alınmamaya başlaması benzer bir eğilim. AKP iktidarının ilk dönemlerinde söz konusu düzenlemeler “olumlu bir miras” olarak değerlendirilirken iktidarın zamanla yerleşip özgüvenle bunları (TCMB bağımsızlığı, BDDK ve SPK’ya müdahaleler) önemsememesi Macaristan’ın o dönemki iktidarının eğilimine benzemektedir.

⁴⁷ Konsey başkanının istifası ve konsey ile ilgili olarak basında çıkan yorumlar için Bkz. https://bbj.hu/politics/fiscal-council-chairman-kopits-resigns_55778 (Erişim Tarihi: 23 Aralık 2019) ve <https://hungarytoday.hu/fiscal-council-gdp-growth-2019/> (Erişim Tarihi: 23 Aralık 2019).

hükümlerin konulması başlangıçta yeterli önlemler gibi görünse de aslında daha gelişmiş demokratik bir kültürde işleyebilecek bu gibi asgari önlemlerin yetersiz kaldığı görülmektedir. Konsey bütçesinin yasama organının insafına bırakılması ve düzenlemelerin yasa ile değiştirilebilir olması görünen en büyük iki zayıflık olarak değerlendirilebilir. Belki konsey bütçesinin de özerkliği sağlanmış olsa ve yapısına ilişkin değişiklikler anayasal hükümlere bağlanarak ya da en azından nitelikli çoğunluğa dayalı işlem tesis etme şartı getirilmiş olsa konseyin etkisizleşmesi bu derece hızlı gerçekleşmeyebilirdi. Aynı zamanda konseyin tavsiye ve öngörülerinin zorlayıcılığının olmaması hükümet açısından bir bağlayıcılık getirmediğinden, bunların telafi edilmiş olması halinde ABD gibi gelişmiş demokratik kültürü bir ülkede kısmen de olsa işlerliği olan ve başarımlar sağlamış olan CBO ölçüsünde bir olumlu sonuçtan söz edilebilirdi.

5. İsveç

İsveç Mali Konseyi 2007 yılında kurulmuş ve faaliyete geçmiştir. İsveç devletini bu şekilde bir kuruluşu meydana getirmeye iten sebep ise 1990ların ilk döneminde başlayıp ikinci yarısına sarkan ekonomik krize dayanmaktadır. Ciddi bir ekonomik daralmaya eşlik eden işsizlik ve devamında gelen kamu mali dengelerinin bozulması İsveç’i borç darboğazına düşürmüştü, borçlanma oranları ciddi bir artış göstermiş buna paralel olarak da borçlanma faizleri yükselmiştir. 2000li yıllara yaklaşırken, alınmış olan tedbirlerin neticesinde bütçe fazla vermeye başlamışsa da bu gibi sorunların tekrar etmemesi için kalıcı ve yapısal önlemler alınmaya başlanmıştır. Alınan tedbirler ilk olarak sayısal mali kurallara başvurulması şeklinde olmuştur. Calmfors’un aktardığı üzere mali kural önlemleri beş başlık altında toplanmıştır;

1. “Pay as you go” anlayışı çerçevesinde, kamu harcamalarının tavanını belirlenerek yeni bir harcama artışının mevcut bir kesinti uygulanmadan

- yürürlüğe konulamaması,
2. Bir iş çevrimi boyunca GSYİH'nin yüzde biri oranında verilecek faiz dışı fazla hedeflemesi,
 3. Merkezi hükümet harcamalarına üç yıl için belirlenecek bir tavan uygulanması,
 4. Yerel hükümetler için uygulanacak denk bütçe şartı,
 5. Sosyal güvenlik sisteminde yapılacak iyileştirmeler ve sistemin uzun vadeli işleyişini sağlama alacak bir otomatik istikrarlandırma mekanizması (Calmfors, 2012: 3-4).

Belirlenen hedeflerin çoğu kez tutturulduğu ve kurallara riayet edildiğini de Calmfors aktarmaktadır. Nitekim konseyin kuruluşunun sorunlu dönemin ardından gerçekleşmiş olması dolayısıyla İsveç örneği kayda değerdir. Şöyle ki genelde mali sorunların yaşandığı dönemde kuruldukları görülen bunun gibi yapılardan ayrışması olarak İsveç modeli gelecekte karşılaşılabilecek sorunlara da bir tedbir olması maksadı ile vücuda getirilmiştir. Özellikle Avro'ya katılımın tartışıldığı dönemde olası finansal şoklara dair endişeler bu gibi bir konseyin kuruluşunu İsveç kamuoyu nezdinde gerekli kılmıştır. Diğer yandan siyasal arenada konseyin kurgulayacağı kurallı maliye politikasının olağanüstü hallerde maliye politikasının kullanılmasını kısıtlayıp kısıtlamayacağına dair endişeler de tartışılırken, meseleye daha soğuk bakan sosyal demokrat hükümetin yerini liberal iktidara bırakması ile 2007 yılında tartışmalar son bulmuş, geçmiş dönemde üzerinde genel uzlaşya zaten varılmış olan bütçe disiplini uygulamasının artık resmi bir organ tarafından takibine başlanabilmektedir (Calmfors ve Wren-Lewis, 2011:29).

Konseyin aktif olduğu yıllarda genelde hükümetin konsey kararlarına uyduğu kimi durumlarda uyumsuzluk olsa da konseyin hükümeti hedefler doğrultusunda davranmaya zorlayabildiği görülmüştür. 2010 seçiminden önce hükümetin hedeflediği vergi kesintisi ve harcama artışı planlamasının gerçekçi olmadığı yönünde hükümeti

uyaran konsey 2011 raporunda bu çatışmadan bahsettiği gibi, 2009-2010 döneminde ise hükümeti mali gevşemenin derecesini artırma hususunda uyarmıştır –ki bu iki otorite arasındaki en ciddi anlaşmazlıktır (Calmfors, 2011:8-9). Bu ilginç bir durumdur, genel olarak mali disiplini koruma güdüsü ile hareket edecekleri düşünülen bağımsız mali otoritelerin ekonominin farklı koşullarına göre değişik tavır alabileceğine örnektir.

Konseyin belirlenen amacı hükümetten bağımsız bir maliye politikası çerçevesi oluşturmaktır. Parlamento ve hükümetin aldığı maliye politikası kararlarını incelemek ve belirlemek konseyin başlıca görevidir. Maliye politikalarının uzun dönemli istikrarının sağlanması, bütçe fazlası hedeflerinin tutturulması, ani ekonomik değişkenlere karşı mali tedbirlerin alınması, uzun dönemli istikrarlı büyüme ve istihdamın gerçekleştirilmesi hedefleri bağlamında hükümetin maliye politikasını açıklığını gerçekleştirmek konseyin sıralanan görevleridir.⁴⁸ Hükümet açısından dikkate alınması şart olan “Maliye Politikası Raporu”nu her yılın en geç 15 Mayıs tarihine kadar sunan konseyin bu yükümlülüğü Avrupa Parlamentosu seçimleri olduğunda 10 Mayıs’a çekilebilir. Altı üyesi bulunan konseyin bunlara yardımcı olan beş kişilik de bir sekreteryası bulunmaktadır.

Konseyin 2014 yılındaki üye profiline bakıldığında bir kısmının akademik dünya kökenli bir kısmının ise eski bürokrat, Avrupa Birliği düzeyinde görev almış kişiler ve hatta Norveç gibi ülkelerin kamu teşkilatlarında çalışmış uzmanlardan oluştuğu görülmektedir. Üyelerin atama sürelerine bakıldığında normal üyelerin en fazla birbirini takip eden üç yıl için seçildiği, başkanın ise yine üç yıllığına ve en fazla iki kez seçildiği görülmektedir. Konsey üyelerinin İsveçli olma şartı varken (bu satırlar yazıldığı tarihte halen görevde olan) Norveçli üyenin istisna olduğu söylenmelidir (Calmfors, L., 2012:6).

⁴⁸

<http://www.finanspolitiskaradet.se/english/swedishfiscalpolicycouncil/abouttheswedishfpc.4.6f04e222115f0dd09ea8000950.html> (Erişim tarihi: 22 Ekim 2019)

Birçok konseyle ve bağımsız kurulla kıyaslandığında rolü ve amacı oldukça geniş olarak belirlendiği görülen İsveç Mali Konseyi gerek geçmişe dönük değerlendirmeler, gerekse de geleceğe dönük tahminler yapmak suretiyle hükümetin maliye politikasında etkili olmaya çalışmaktadır. Hatta Calmfors’a göre sırf ilgi alanları esas alındığında konseyin bir ekonomi politikaları danışma organı olarak görülmesi mümkündür, diğer yandan yapılan çalışmalar ve üretilen raporlar dikkate alındığında konseyin büyük oranda maliye politikasına yönelik işlev gördüğü görülecektir (Calmfors ve Wren-Lewis, 2011:29-30). İşin ilginç yanı hükümetler konseyin çalışmaları içinde daha çok ekonomik büyüme ve istihdama dönük olanları dikkate almaktadırlar. Bu husus geniş bir ilgi alanını ilgi dağılmasına yol açması anlamına gelebileceği gibi aynı zamanda maliye politikasının toplumun geniş kesimlerini ilgilendirmesi ile ilgili olabileceği de akla yatkın bir ihtimaldir. Öte yandan konseyin hükümetin maliye politikası kararlarının şeffaflık yönünü de değerlendirdiği görülmektedir (Calmfors ve Wren-Lewis, 2011:30).

İsveç modeli parlamentodan bağımsız konseylere bir örnek olarak gösterilebilir ve daha ziyade bir danışma organı gibi işlev görmekte olan, aynı zamanda saygın ve başarılı bulunan bir kuruluştur IMF (2010:34). Konseyi kriz zamanlarında mali disiplindeki olası sapmaları önleme adına başat bir kuruluş olarak değerlendirmiştir. Tasarlanan mali kurallarda kriz nedeniyle yaşanan sapmalar olsa da istikrarlı bir mali politikanın sürdürülmesinde konseyin payının fazla olduğunu belirten IMF diğer yandan da konseyin parlamentoya hesap veren bir yapıda olması ve kaynaklarını artırılması durumunda daha başarılı olacağını da belirtmektedir⁴⁹.

Calmfors (2012) İsveç Mali Konseyini dar kaynaklar ve geniş ilgi alanlarına sahip bir konsey olarak değerlendirmektedir ve bu değerlendirme doğru görünmektedir. Maliye politikası ile ilgili bir oluşumun bu “ilgi dağınıklığı” anlaşılır görünse de bu derece geniş yelpazede fikir ve öngörü üreten konseylerin ekonomi politikasında

⁴⁹ <https://www.imf.org/external/np/ms/2011/053011.htm> (Erişim tarihi: 22 Ekim 2019).

oldukça fazla ağırlık kazanması ve “oligarşiye yol açması” tehlikesi ile olasılığı akla gelebilir. Diğer yandan İsveç gibi demokratik gelenekleri güçlü olan bir ülkede bu gibi bir konseyin faydalı olduğu, mali kuralların etkin işleyişi açısından da işlerliği olabileceği yüksek ihtimaldir. Dolayısıyla IMF’nin önerisini de ülkesel şartları göz önüne alarak değerlendirmekte fayda vardır.

İsveç modelinin genel itibarı ile başarımlarını gösterdiği söylenebilir. Her şeyden önce konsey mali uyum ve bütçe disiplini açısından hükümet üzerinde ciddi baskı unsuru olmuştur demek mümkündür. Konseyin medya kanalı yolu ile kamuoyu yaratması ile birlikte siyasal partiler bütçe disiplini bozacak vaatlerde bulunmalarını önlemiş görünmektedir. Son olarak var olan sayısal mali kuralların uygulanması konusunda hükümetin daha sorumlu davranmasına da yol açmıştır. Diğer yandan hükümetin işsizlik (özellikle genç işsizliği) konusundaki teşvikleri hususunda konseyin çok fazla sözünün dinlendiği söylenemez (Calmfors ve Wren-Lewis, 2011:33). Konseyin önemli bir işlevinin de kuralların uygulanmasında esneklik imkanını da sağlaması, mesela mali genişleme gerektiğinde bunun (basit tasarlanmış olmak kaydıyla) kuralın ana hatlarını bozmadan gerçekleştirilmesini kolaylaştırmasıdır (Calmfors ve Wren-Lewis, 2011:43). İsveç mali konseyi bütçe sürecinin doğrudan içinde yer almamakta ancak dışarıdan izleme ve denetim organı gibi işlev göstermektedir.⁵⁰

İsveç modeli nispeten yeni kurulmuş, kuruluşu siyasal tartışmalara yol açmış, hükümet ile arasında belli bir dengenin sağlanması için tasarlanmış yapıya sahip ve geniş alanda değerlendirme yapan, bir anlamda “genel ekonomi” danışmanı olma işlevini yürütmüş bir yapıdır.

⁵⁰ <https://www.government.se/government-of-sweden/ministry-of-finance/central-government-budget/the-fiscal-policy-framework/> Erişim Tarihi: (23 Aralık 2019) İsveç’in bütçe sürecinin detayları için Bkz. <https://www.riksdagen.se/en/how-the-riksdag-works/the-budget-process/> Erişim Tarihi: (23 Aralık 2019).

VI. MALİ KURAL ÖLÇÜTÜ OLARAK KAMU HARCAMALARI

Buraya kadar verilen genel bilgilerden bağımsız ya da özerk mali otoritelerde ara modeller olsa da temel ayırım olarak -siyasetten görece- bağımsız konsey ya da kurul ile –siyasetle daha iç içe olan- yasama organına yol gösterici iki modelden bahsedilebileceği görülmektedir. İsveç modeli bunlardan birincisine Amerikan modeli ise ikincisine işaret etmektedir. Başarısız sonuçlanan model olan Macaristan modeli ise ikisinin arasında konumlanmış (bir miktar İsveç modeline yakınsayan) gibi görünmektedir. Ancak görülen o ki neredeyse uygulayıcı ülke sayısı kadar modelden bahsetmek gerekiyor denirse büyük bir yanılgı olmaz. Diğer yandan uç ya da ara olsun hiçbir modelin tek bir örnekten yola çıkarak başarılı ya da başarısız olarak addedilemeyeceği de açıktır. Ülkesel şartlar, siyasal ve sosyal yapılar bir model için uygun olabilecekken başka bir ülkede aynı model aynı başarıyı veremeyebilir. Maliye politikası alanının para politikasına göre daha karmaşık ve çok amaçlı (aynı doğrultuda çok araç ve hedefli) oluşu meseleleri daha da çetrefilli hale getirmektedir. Örneğin bir veya daha fazla modelin başarımının test edilmesi birden çok faktörün analizi ile mümkündür. Söz konusu ölçüm zorluklarına rağmen kıyaslama yapmayı amaçlayan az da olsa çalışma ve analiz yöntemleri vardır.

Mali kuruluşların tasarımlarının kıyaslanması ile ilgili bakış açıları çeşitlidir. Sayısal mali kuralların etkinliklerine katkısı -ki genellikle siyasal ya da bürokratik kural uygulayan ülkeler sayısal kuralları hal-i hazırda uygulamakta ya da kurumsal yapıları kurarken sayısal kuralları da yürürlüğe koymaktadır- bağlamında inceleme akla yatkın bir yöntem olabilir. Diğer yandan hal-i hazırda herhangi bir sayısal mali kural uygulanıyor olmasa da mali kuruluş tasarımlarında hedef alınan bazı göstergelerin dikkate alınması da mümkündür. Kamu borcu, bütçe dengesi, faiz dışı fazla, harcamalar, gelirler ve hatta enflasyon gibi güncel ekonomik sorunlara ilişkin rakamlara ilişkin

kıyaslamalar başarımlar ölçütleri için anahtar olabilir. Ana akım maliye ve iktisat yazını temelde bunları ölçüt alıyor olsa da başka bazı verileri de incelemek mümkündür. Bölümün başında söylendiği gibi maliye politikası alanının amaç, hedef ve araçları belli bir eşgüdümü gerektirmekte, herhangi birisi yekdiğer/ler/i aleyhine/lehine tamamen başat hale getirilip de ötekilerin göz ardı edilmesi para politikası alanına göre daha zor olabilmektedir. Kamu borcu, bütçe dengesi gibi hususlar temel meseleler olsa da büyüme, gelir dağılımı, işsizlik gibi başka veriler ve hatta sanayileşme, kalkınma, fabrikalaşma, tarımsal verimlilik gibi gelir politikalarına bağlı alanlar da maliye politikası ile yüksek derecede ilintili hususlardır. Nitekim maliye politikasının çalışma boyunca bahsedildiği gibi demokratik siyasal süreçlerden paraya göre çok daha zor özerkleşmesinin mantığının altında bu gibi hususlar yatmaktadır. Bu açıdan bakıldığında da tam bağımsız bir mali otorite ya da kurul modeli mevcut olmadığından değerlendirmeler bunun dışındaki farklı yapılar baz alınarak yapılabilir.

Kurul ya da konsey yapılanmalarının etkinlik düzeyinin ölçümlerine dair bu gibi zorluklar olsa da temelde ana akım iktisat mantığına göre kurgulanmış, yani varlık sebepleri borçlanma, bütçe dengesi ve hatta bunlarla bağlı olarak fiyat istikrarı olmaları münasebeti ile kıyaslamaların kuruluş amaçları doğrultusunda yapılmaları bir anlamda zorunluluktur. Büyüme, kalkınma, gelir dağılımı gibi diğer hususlara da bir yan ürün ya da veri olarak göz atmakta sakınca olmasa da kuruluş amaçlarına odaklanmanın mantıklı olacağı düşünülmelidir. Netice itibarı ile konu ile ilgili literatür de bu bağlamda şekillenmiştir.

Mali otoritelerin heterojenlik ve ülkeden ülkeye büyük farklılıklar göstermesi tek bir veriye dayalı kesin bir ölçüm ya da kıyaslamayı zorlaştırmaktadır, bu nedenle de literatür genellikle “case study” (örnek olay) yöntemine veya açıklayıcı korelasyonlara dayanmaktadır. Debrun vd.’nin aktarımına göre Calfors ve Wren-Lewis (2011), Coene ve Langenus (2011) ilk yönteme Debrun, Hauner ve Kumar (2009) ise ikinci yönteme

dayalı örnek çalışmalardır (Debrun vd., 2012). Debrun vd. (2012) ise ülkelerarası karşılaştırmaların zorluklarından hareketle ayrı ayrı ülke incelemelerini konseylerin medyadaki etkinlikleri bağlamında irdelenmiş ve seçmen-siyasetçi arasındaki ilişkiyi geliştirmede medyayı baz alarak, kamuoyu etkisinin analizini gerçekleştirmiştir. Hollanda ve Belçika örneklerinden –ki iki örnek de konseylerin bağımsız ve partizanlıktan uzak oluşturulduğu köklü yapıları içeren ülkelerdir- yola çıkarak medyada konseylerin yaptığı analizlerin görünürlüğünün maliye politikası hedefleri açısından pozitif etkide bulunduğunu belirlemişlerdir. Gerek konseylerin varlığı gerekse de bunların kamuoyunu etkileme güçleri tahminlerin sağlıklı oluşunu sağladığı gibi sorumlu maliye politikası uygulamalarını da teşvik edebilmektedir. Kötü ve olumsuz maliye politikası uygulamalarının toplum tarafından kolay algılanışı da mali konseylerin şeffaflık açısından önemli bir faydasıdır (Debrun vd., 2012). Konsey başarımlarının genel olarak konulan hedeflere yakınsama bağlamında belirlendiğini söyleyen çalışmalar da vardır (Hagemann, 2010:19).

Oluşturulacak yapılara ilişkin temel ilkeler genel hatlarıyla anlaşılmış olsa da tarihsel gelişim ve teorik arka plan ile birlikte buraya kadar anlatılan birçok husustan hareketle geliştirilecek modelin neye odaklanması gerektiği bütüncül bir bakış açısıyla değerlendirilmelidir. Bütçenin kamu gelirleri ya da vergiler ayağının siyasal süreçlere ve demokratik geleneklere harcama tarafının olduğuna göre daha sıkı bağlı olması, harcamaların daha çeşitli (ve birbirinden bağımsız) kalemlerden oluşması ve etki düzeylerinin daha belirgin olması, harcama tiplerinin reforma konu olmalarının da muhtelif vergi türlerinden daha kolay görünmesi gibi genel değerlendirmeler harcama konusunun daha kolay ele alınabilir ve üzerinde modeller geliştirilebilir oluşuna önemli bir dayanak olmaları ile gerekçelendirilebilir.

Mali yapılara ilişkin öne sürülen modellerin ya da hayata geçirilen uygulamaların neredeyse hiçbirisinde vergi gelirlerinin bu yapılar tarafından toplanması hatta bunların

bir hedef olarak belirlenmesi gibi bir amaç ya da sonuç çıkarılmamıştır. Bilakis gerek birincil dağılıma müdahale edilmemesi gerekse de vergilendirme yetkisinin bu kurullara devredilmesinin mümkün olmayacağı fikri genel kabul görmektedir. Aynı zamanda kamu gelirlerinin artırılmasına dair bir üst sınır konulmadığı gibi kamu gelirlerinin kompozisyonuna (dolaylı ya da doğrudan vergi gelirlerinin oran hedefi gibi) dair “temenniler” dışında bir kural ya da tasarım uygulamaya –gerek teknik zorluklar gerekse de konunun çokça siyasi tartışmayı gerektirmesi nedeniyle- geçirilmemiştir. Vergiler ile ilgili bir başka çekinceli durum da, vergilendirmede esas alınan tarafsızlık ve olabildiğince az bozucu olma ilke ve özelliklerinin vergiler ile ilgili çok belirgin bir ölçüt ya da sınırlandırma konulması uygulamaları ile bağdaşmaz olabileceğidir. İktisadi etkileri harcamalara oranla daha yaygın ve belirgin olan vergiler (Yılmaz, 2007:23) ile ilgili kararlar iktisadi açıdan da hassas bir noktadadır. İktisadiliğin siyasallık ile de yoğun bağlantısı gözden kaçırılmamalıdır. Ayrıca sayısal mali kuralların dağılımına bakıldığında da gelir temelli kuralların kullanım alanları daha sınırlıdır. Uygulanan sayısal kuralların büyük çoğunluğu borçlanma, bütçe dengesi ya da kamu harcaması sınırları açısından tasarlanmış görünmektedir. Kamu borçlanmasının olumsuz etkilerinin bertaraf edilmesi, bütçe dengesinin belli düzeylerde gerçekleştirilmesi gibi hedefler konulmuş olsa da vergi gelirlerinin artışına veya vergilerin toplanma yöntemine ilişkin tartışmalar bağımsız mali yapılar konusunun tartışma alanı olarak (çoğunlukla) ele alın(a)mamaktadır.

Harcama ya da borçlanma gibi konulardaki sınırlamalar demokratik gelenekler açısından bakıldığında da genellikle daha kabul edilebilir görünse de maliye politikası araçları arasındaki çelişkiler bu konularda gündeme gelebilecek meselelerin kaynağıdır. Mali kurallar için en önemli teorik dayanakları ortaya koyan Anayasal İktisat akımı dâhil, bazı harcama türlerinin ekonomik gelişme için vazgeçilmez olduğu da neredeyse tüm iktisat okulları açısından kabul edilir. Eğitim, sağlık, altyapı yatırımları ve yüksek

teknolojik gelişmeleri destekleyecek harcamaların verimli olabileceği inkâr edilemez bir gerçektir. Kaldı ki Anayasal iktisat açısından da temel mesele tek başına kamu harcamalarının kısıtlanması değil, popülist gerekçelerle verimsiz kamu harcamalarının engellenmesidir. O halde oluşturulacak mali yapıların bu verimsizlik sorununa odaklanması yerinde olabilir.

Borçlanma ve bütçe açığı gibi değişkenler de mali konseylerin başarımının ölçütü olarak irdelenebilir olsa da bunların sınırlandırılmasının genellikle maliye politikası amaçlarından “gelir dağılımı, büyüme ve kalkınma” gibi “popülist” hedefler açısından kötü bir şöhrete sahip olduğu görülmektedir. Devletler bu gibi kısıtlamaları genellikle istikrar programları ve enflasyonla mücadele yöntemlerinin öncelikli değişkenleri olarak ele aldığından (en azından kısa vadeli görünüm ve ilk intiba açısından) seçmen/vatandaş nezdinde pek de olumlu çağrışımlar yaptığı söylenemez. O halde hem maliye politikası araçları arasında kısa vadeli etkinliği daha fazla olan, hem kamuoyu açısından daha görünür olan hem de siyasetçiler açısından daha hedef odaklı görünen harcamalar unsurunun ele alınması makul olabilir. Kontrol kolaylığı, denetimlerinin daha rahat olması, hedeflerin daha belirgin tasarlanabilmesi gibi nedenlerin yanısıra demokratik süreçlerden kamu gelirlerine göre daha az bağımlı olan harcamaların bir bürokratik ve politik hedef olarak belirlenmesi ve denetimlerinin devri konseyler açısından önemli ve işlevsel bir ölçüt olarak konulabilir. Ayrıca kamu harcamalarının hangilerinin daha faydalı hangilerinin daha zararlı olabileceği konusunda uzlaşma, özellikle iktisat okulları açısından, olasılık dâhilinde görülebilir. Örneğin Anayasal İktisat ekolü verimli ve faydalı kamu harcamalarını olumlama açısından çoğunlukla Keynesyen ekolle uzlaşabilir.

Sonuç olarak önce kamu harcamalarının mesela, verimli-verimsiz, faydalı-faydasız olarak sınıflandırılması ve bu sınıflandırmaya dair çözümlere odaklanılması yararlı olabilir. Diğer yandan hangi harcamanın hangi koşulda faydalı/verimli olarak

değerlendirilebileceği sorgulaması da yapılmalıdır.

A. Kamu Harcamalarının Sınıflandırılması

Kamu harcamaları ile ilgili görüşler iktisat okulları açısından oldukça farklı bakış açıları ile ele alınmışlardır. Klasik ve liberal kökenli olanlar genellikle meseleye bütçe açığı-borçlanma-faiz-enflasyon-daralma ekseninde bir döngüsellikten (sıralama bazıları için farklı olabilirse de) bakar ve kamu harcamalarını “mümkün mertebe kurtulunması” gereken bir ağırlık olara değerlendirirler. Keynesyen anlayışa yakın olanlar (hatta Marksizm’e yakınsayan bazı sol tandanslı görüşler) ise kamu harcamalarını borçlanma yaratan türde olsa bile faydalı görme eğilimindedirler. Diğer yandan aslında kamu harcamalarının niteliksel açıdan ayrı ayrı ele alınması ve kiminin faydalı kiminin ise faydasız ve zararlı şeklinde değerlendirilmesine ilişkin de görüşler bulunmaktadır. Bu sınıflandırmalar iktisadi ya da fonksiyonel ve hatta kimi zaman idari yönleri ile (yerel idare harcamalarının ya da eğitimden sorumlu idarenin yapacaklarının) gerçekleştirilebilir. Kamu harcamaları sadece sayısal bir büyüklük ya da oran olarak ele alınacak değil sosyal ve pratik sonuçları da olan bir meseledir (Kilpatrick, 1936). Kilpatrick’e (1936) göre bilimsel olarak kabul gören birçok sınıflandırma ölçütünün geliştirilmesi bir arayışın ürünüdür; harcama miktarına göre sınıflandırma bunlardan biriyse de tam da bir önceki cümlede belirtildiği üzere analiz ve politika üretimi için yeterli görülmediğinden diğer sınıflandırma türleri geliştirilmiştir. Fonksiyonel (hizmetlere göre) sınıflandırma bunlardan ilkidir, birim başına sınıflandırma (kişi/öğrenci/hasta başına vb.) bir diğeridir. Dördüncü tip sınıflandırmada performans esasına bağlı olarak birim ya da hizmet başına maliyet ile çıktıları analiz edilir. Son olarak ise herhangi bir sayısal analiz yapılmasa da harcamaların sosyal etkileri göz önüne alınarak bir sınıflandırmaya gidilebilir.

Fournier ve Johanson (2016) farklı kamu harcama tiplerinin farklı iktisadi kategoriler üzerindeki etkilerini irdeledikleri çalışmada kamu harcama bileşeninin önemini ortaya koymuşlardır. Buna göre kamu yatırımı ve eğitim gibi bazı kamu harcamaları büyümeyi tetiklerken emeklilik ödemeleri ve sübvansiyonların potansiyel büyümeyi yavaşlattığını bulmuşlardır. Fazla büyümüş kamu kesiminin de, kamunun etkin çalışmaması durumunda, büyümeyi yavaşlattığını belirten çalışmada gelir eşitsizliği ile ilgili bulgular da vardır. Kamu kesiminin genişlemesi kendi başına gelir eşitsizliğini azaltırken, aile yardımları ve sübvansiyonlar da benzer etki göstermektedir. Kamu kesimini etkinleştirmek ve eğitim reformu da aynı eşitsizliği azaltıcı etkiyi göstermektedir.

Kamu harcamalarının üretken ve üretken olmayan şeklideki ayrımı ve bunların büyüme ve diğer iktisadi kategorilere etkisi üzerine çalışmalar çeşitlidir. Bunların (Barro, 1990; Kneller vd., 1999; Gemmel vd., 2014; Teles ve Mussolini, 2014) ortak bulgusu harcama kompozisyonunun eğitim ve yatırım lehine artırılmasının büyümeyi olumlu etkilemesidir.

B. Kamu Harcamalarının Kompozisyonuna Dair Tartışmalar

Genel olarak kamu tüketimi ve sosyal transferler muhtelif lobilerin etkilediği, etkinin kaynağının ise bu harcamaların görünürlüğü olduğu tipte harcamalar olarak değerlendirilebilir. Kamu yatırımları ise gelecek etkilerinin de olumlu görüldüğü, borçlanılarak yapılsa bile ileride sağlayacakları nakit girişleri nedeniyle borçlanma etkilerinin telafi edileceği varsayılan harcama türleridir. En sağ/liberal görüşten en sol/sosyalist görüşe kadar kamunun belli ölçekteki yatırımları üstlenmesinin olumlu görüldüğü söylenebilir. Anayasal iktisat akımı ve Buchanan başta olmak üzere, liberalizmin temel felsefi duruşu da bu minvalde teşekkül eder.

Kamu harcamalarında kalite sorunu Avrupa Birliği gibi uluslararası kuruluşlar da dâhil olmak üzere son yıllarda ilgi gösterilen konulardan birisidir. Hatta 2003 Ecofin Konseyinde “İstikrar ve Büyüme Paktının” kısıtlamalarının kamu harcamalarının kalitesine etkisi üzerinde durulması gerektiğine dikkat çekilmiştir. Anlayışın temeli ise kamu harcamalarının sadece miktarına değil kalitesine de odaklanmak, bir başka deyişle “ne kadar para harcandığında değil, paranın nasıl harcandığına odaklanmak” olarak özetlenebilir (Höppner ve Kastrop, 2005:286). Kamu harcamalarının “demokratik” yönü de zaten budur; kamunun/devletin/vatandaşın parasını doğru harcamak. Avrupa Birliği düzeyinde yoğunlaşan ve derinleşen tartışmalar da kamu harcamalarının: 1-) Büyümeyi destekleyici 2-) Etkin maliyetli 3-) Beşeri sermaye ve bilgiyi destekleyici ve 4-) Özel yatırımları destekleyici olmak hedefleri doğrultusunda planlanması üzerinedir. Mali disiplini sağlayıcı, ekonomik istikrarı sürdürücü ve son olarak tahsise dönük ve teknik etkinliği sağlayıcı maliye politikası anlayışında kamu harcamaları sonuncu katmanda değerlendirilmelidir. Avrupa Birliği düzeyinde maliye politikasının koordinesine dönük araçlardan sayılabilecek olan Maastricht kriterlerinden olan % 3 kamu açığı sınırının maliye politikasının çetrefilliliğine cevap olamayacağı da yeni anlayışın önemli noktalarından bir tanesi olarak sayılmaktadır ki “İstikrar ve Büyüme Paktı” da artık bu minvalde de sorgulanmakta ve geliştirilmesi beklenmektedir (Höppner ve Kastrop, 2005:288). Avrupa Birliği düzeyinde dahi tartışılmaya başlanan kalite odaklı maliye anlayışının temel dayanak noktalarından birisi kamu harcamalarıdır ki Höppner ve Kastrop’un vurguladığı gibi bu “mekanik anlayıştan uzak” (Höppner ve Kastrop, 2005:290) ve belki de öznel yaklaşımları da dikkate alarak tasarlanmalıdır.

Eğitim harcamalarının genelde büyümeye olan olumlu etkisinden bahsedilmesinden hareketle Acosta-Ormaechea ve Morozumi (2013) de toplam kamu harcamalarında, tamamlayıcı etkenler belirsiz ya da sosyal transferlerin azalışı ile dengelendiği durumda, eğitim harcamalarının artışının büyüme üzerinde olumlu ve

istatistiki olarak anlamlı bir etkisi olduğu sonucuna ulaşmıştır. Kamu sermaye harcamalarının da aynı yönlü bir etkisi olsa da bu diğeri kadar belirgin değildir. Dolayısıyla bir hükümetin kamu harcamalarının kompozisyonunu etkileyerek büyümeyi etkileyebileceğini söylemek mümkündür. Bütçe açığını ve borçlanmayı gereğinden fazla artırmadan, kamu kaynaklarını daha doğru alanlarda kullanmak suretiyle etkin bir harcama ayağı kurgulamak açısından bu husus değerlendirilebilir. Acosta-Ormaechea ve Morozumi ölçümlerini 1970 – 2010 arasında 56 ülkeyi (14’ü düşük gelirli, 16 orta gelirli, 26 yüksek gelirli olmak üzere) kapsayacak şekilde gerçekleştirmişlerdir. Çeşitli harcama türlerinin (fonksiyonel ve ekonomik olarak ayrı ayrı) merkezi hükümetin toplam harcamalarına oranlarını anahtar ölçütler olarak ele almışlardır. Fonksiyonel sınıflandırmada yalnızca eğitimin diğerleri aleyhine oransal olarak artışının belirleyici ve istatistiksel olarak anlamlı bir şekilde büyümeyi olumlu etkilediğini ortaya koymuşlardır. Diğer bir bulguları da bu hususun özellikle sağlık ve sosyal koruma ile telafi edildiğinde daha da belirginleştiğidir. Ekonomik sınıflandırmaya dair olarak sermaye harcamalarının cari harcamalar aleyhine olarak artırılması da büyümeye olumlu etki yapsa da bu modelin her uygulaması için aynı belirginlikte olamayabilmektedir.

Üretken kamu harcamaları artırılırken başka tür kamu harcama türlerinin azaltılması gündeme gelmektedir, diğer bir deyişle kamu kaynaklarının tahsisinde tercih önceliği üretken harcamalara verilmelidir. Faiz harcamaları azaltılması gerekenlerden ilk akla gelen harcama türü olarak görülmektedir. 2000li yılların başı özellikle Avrupa ülkelerinde bunun başarıldığı dönem olarak görülmektedir (Wierds, 2005:75-76).

Sanz ve Velaquez’e göre OECD ülkelerindeki gözlem mali uyum programlarında genel olarak kamu yatırımları ve harcamalarının kısılması eğiliminin mevcut olduğudur.(Sanz ve Velaquez; 2002a:3). Aktarımlarına bakıldığında da çoğu çalışma her bir harcama bileşeninin Wagner kanunu açısından tek tek ele almakta ve öyle test

etmektedir, oysa Wagner kanunu neredeyse sadece gelir düzeyine odaklanmakta ve diğer hususları ihmal etmektedir. O halde harcama kompozisyonu mali kural oluşturulurken ilk dikkat edilecek hususlardan birisi olmalıdır ve mali kurumlar da bu bileşenin toplum ihtiyaçlarına uygun hale getirilmesi doğrultusunda kullanılabilecektir.

Martinns ve Veiga (2014) devletin ekonomideki büyüklüğünün ve kamu harcamalarının “İnsani Gelişmişlik Endeksi (HDI)” ile ilişkisine odaklanmıştır. Kamu harcamalarının gelişmişlik düzeyi ile ilişkisi eskiden beri bilinmekte olan bir husustur, diğer yandan konuya sadece (gerekli ama yeterli olmayan) bir büyüklük olarak büyüme odaklı yaklaşılsa yanıltıcı olacaktır. HDI tam olarak olmasa da kalkınma ile ilgili en genel geçer göstergelerden birisidir. O halde toplam harcamalar ve bunun alt kategorileri ile kalkınma arasında ilişki kurmak önemlidir. Kamu harcamalarının artışı büyüme ile ilgili olduğu kadar kalkınma ile de bağıntılıdır. Diğer yandan sadece harcama miktarı değil, kısıtlı kamu kaynaklarının nerelere harcandığı da (belki daha fazla bu) önemlidir. Kalkınma düzeyi, özellikle gelişmiş ve zengin ülkelerde, belli bir düzeye kadar kamu harcamalarından olumlu etkilenir ama belli bir düzeyden sonra etki negatife döner. Toplam harcama artışının pozitif bağlantısından başka; savunma, eğitim ve sosyal harcamaların kalkınma düzeyi ile ilişkisi ters U şeklini veriren, sağlık ve diğer harcamalar U şeklinde ilişki çizgisi ortaya çıkarmaktadır. Ulaşım ve iletişim harcamalarının üretkenlik artışı bunun sebebi olabilir.

Güzel ve Çetin (2016) de Martins ve Veiga gibi konuya HDI açısından yaklaşmaktadır ve meseleyi başka bir boyuttan ele almaktadırlar. Kamu harcamalarının GSYİH’deki payının artmasının endeksi genelde negatif yönlü olarak etkilediğini belirten çalışmada harcama kompozisyonunu is ulusal düzeyde farklı etkileri olduğunu ortaya koyulmaktadır. Örneğin İtalya ve Birleşik Krallık düşük eğitim ve savunma harcama oranlarına sahip olup yüksek endeks değerine sahip ülkelerdir. OECD ülkeleri içinde HDI ile en yakından ve pozitif ilişkili harcama tipinin sosyal güvenlik

harcamaları olduğu gör÷lmektedir. Savunma harcamaları ise genel olarak düşük HDI düzeyine sahip ÷lkelerde yüksek oranda yer kaplamaktadır. Çalışmadaki ilginç bulgulardan birisi de Şili ve Türkiye'nin savunma, eğitim ve sağlık harcamalarına diğerk düşük HDI düzeyine sahip ÷lkelerden fazla pay ayırıyor olmasıdır. Yüksek HDI düzeyinde olan çeşitli ÷lkeler bazı harcama türleri açısından ortak özellikler taşısa da genelde farklı harcama kompozisyonları gösterebilmektedirler. Diğerk yandan benzer harcama kompozisyonlarına sahip olan Birleşik Krallık, Almanya, Danimarka ve İtalya diğerk yüksek HDI düzeylerine sahip ÷lkelerden daha az kamu harcaması yapıyor olsalar da kompozisyonları benzerdir. Türkiye'nin (ve Şili'nin) kamu harcamalarına verdikleri tepkiler açısından ayrışmaları ve sosyal güvenlik harcamalarının endekse olumlu etkisinin çalışmanın çarpıcı sonuçları olduğu söylenebilir.

Netice itibarı ile en başta söylenildiğı üzere maliye politikasının hedefler açısından çeşitliliğı ÷lkesel ayrımları daha da önemli hale getirmektedir. ÷lkelerin ekonomik ve sosyal önceliklerinin farklı olması bağlamında bu önceliklerin tespitine yönelik çözümlerin geliştirilmesi gerekmektedir. Diğerk bir önemli çıkarsama da harcamaların miktarından başka, tipinin de etki açısından önemli olduğudur.

C. Kamu Harcamalarında Etkinlik ve Mali Kurumlar

Kamu harcamalarının başka tür ekonomik büyüklükleri etkilemesi yanında kamu harcamalarının da ekonomik ve sosyal büyüklüklerden, aynı zamanda bambaşka koşullardan etkilenebileceğı göz önüne alındığında kurumsal düzenlemelerin (sayısal mali kurallar dâhil ⁵¹) mali büyüklüklere etkisi ile doğrudan bağlantı kurabilmek temelde zor görünmektedir. Diğerk yandan kurumsal düzenlemeler yöneticiler başta olmak üzere politika karar alıcıları ve uygulayıcıları hedeflere ve politika çıktılarına odaklamak ve aynı zamanda kamuoyu şeffaflığını sağlamak suretiyle de olsa kamu

⁵¹ Parantez içi bana aittir.

harcamalarını daha etkin uygulama yönünde bir sonuca yol açabilecektir. Kaldı ki kamu harcamalarının sonuçları yalnızca bir parasal gider olarak ele alınmamalı, yapısal ve çevresel bir çerçevede değerlendirilmelidir (Wierds, 2005:79). Yeni tür bürokratik yapılanmalar ve harcama öncelikleri bu çerçeve düşünülerek tasarlanmalıdır. Öyle ki bu tür kurumsal düzenlemeleri hayata geçirmeyi başarmış ülkelerde kamu harcama bileşenlerinde bir iyileşme sağlandığı da net olarak görülebilecek bir husustur (Wierds, 2005:80).

Kamu harcamalarında sayısal mali kural uygulamaları kurul ve konseylerin harcama politikası ile eklemlenmesi için ön şart olarak görülmektedir. Bu nedenle öncelikle sayısal mali kuralların kurallı maliye politikasında ne şekilde yer alacağına bakmak gerekmektedir. Harcama kurallarının mali devletin gelişimi ve demokratik yapının evrimi ile vergi ilişkisi düşünüldüğünde idari süreçlerle yürütülmesinin gelir yönlü kurallara göre avantajlı olduğundan bahsedilmişti. Harcama kurallarının ilave bir üstünlüğü olarak bütçe dengesine dönük sorunların “kaynağında” çözümlenebilmesine olanak sağlaması olduğu da söylenebilir. Harcama kurallarının basit ve kolay anlaşılır olması da diğer avantajıdır. Dezavantajlı olduğu yönler (esnek olamama, otomatik istikrarlandırıcıların çalışmasını, uzun vadeli olmama, “yaratıcı muhasebe”yi zorlama vb.) olsa da harcama kurallarının konulduğu ülkelerde genellikle başarılı olduğu görülmektedir (Hemming ve Kell, 2001:447-448). Genel kabul gören başarımları nedeniyle Hollanda, Finlandiya, Fransa, İsveç ve Birleşik Krallık gibi birçok Avrupa ülkesi harcama kurallarını kullanma yoluna gitmiştir (Mills ve Quinet, 2001:325).

Harcama politikasının konu ile önemli bağlantılarından birisi de politikacıların kamu harcamalarını tamamen artırmadan harcama bileşenini etkilemek suretiyle seçmen etkileme davranışına gidebilmeleridir. Harcama bileşenine müdahale yoluyla seçmen davranışını etkilemekten kasıt, seçmenlerin tercihleri doğrultusunda ve daha görünür olanlara öncelik vermek suretiyle uzun vadeli getirileri olanlardan ziyade kısa vadeli

harcama türlerinin artırılmasıdır. Söz konusu harcama türleri sosyal yardımlar olabileceği gibi altyapı yatırımları ya da sermaye harcamaları olabilir. Vergne (2011) geliştirmekte olan ülkeler için yaptığı çalışmada söz konusu değişimlerde seçim dönemlerine yaklaşıldıkça daha fazla rastlandığı sonucuna ulaşmıştır. Kamu harcamaları bileşeninin maliye politikalarının rasyonalizasyonu açısından önemi bu noktada daha doğru anlaşılabilir. Vergne'nin vurguladığı husus siyasilerin deneyim kazandıkça kamu açıklarını etkilemeden kamu harcamalarını seçim malzemesi olarak kullanabilecekleridir. O halde tek başına harcama sınırı ya da bütçe açığı belirleme gibi yöntemelerden sorumlu kamu harcamalarını sağlayacak daha kullanışlı yöntemlerin uygulanmasında da siyaset dışı kurulların ve kuralların kullanılması değerlendirilebilir.

Vergne'nin çalışmasında tartıştığı başlıca husus, bilhassa seçim zamanlarında kamu harcamalarının “görünür” niteliğinin artma eğiliminde olması, bunun da politikacıların seçmenleri etkileme güdüsü ile yatırım harcamalarındansa tüketim harcamalarını artırma yolunu seçmeleridir. Görünürlük meselesi aslında bir zaman sorunudur, diğer bir deyişle sermaye harcamaları da görünür niteliğe sahip olsa da bu görünürlük hemen olan değil zamanla olan bir görünürlüktür. Seçmenlerin etkilenmesi için ise bu zamanlama sorunu önemlidir (Vergne, 2011:6). Zamanlama sorunu yanısıra milletvekillerinin seçim bölgelerine yapacakları harcamaların artışı da konu açısından ele alınması gereken bir başka meseledir (Vergne, 2011:8).

Aslında neredeyse tüm sayısal mali kurallar için temel alınabilecek ilkelerin kamu harcamaları için de geçerli olması gerekliliği mantığından hareketle Aktan vd.'nin vergi ve harcama kuralları oluşturulurken dikkate alınması gerektiğini belirttikleri başlıca ilkeler burada özetlenebilir:

- Vergi ve harcama sınırlamalarının rasyoneli ve bunlara neden gerek duyulduğu vatandaşlar tarafından anlaşılmalı ve bu yönde bir talep oluşmalıdır.
- Vergi ve harcama sınırlamaları referandum yoluyla seçmenler tarafından kabul

edilmelidir. Bu husus aynı zamanda kuralları parlamentonun belirlemesi unsuru ile birlikte işletilmeli ve katılımcı demokrasinin, hatta bir yerde doğrudan demokrasinin sonucu olarak vatandaşların benimsemesini kolaylaştırmalıdır.

- Vergi ve harcama sınırlamalarına yasal ve/veya anayasal düzeyde hukuki statü kazandırılmalıdır. Yasama meclisi ve yargo organlarının denetimi üst düzeyde sağlanmalıdır.
- Vergi ve harcama sınırlamaları yerel ve merkezi düzeydeki tüm vergileri ve harcama türlerini kapsamalıdır.
- Harcamaların büyüme limiti, enflasyon ve nüfus artış oranlarına bağlanmalıdır (Aktan vd., 2007-2:171-173).

Sayılan ilkelerin, oluşturulacak sayısal mali kurala toplumun sahip çıkmasını kolaylaştıracağı aynı zamanda da otonom mali otoritenin toplum adına kuralların takibi görevi ile toplumsal desteği daha fazla ardında bulacağını sağlayacağı düşünülmelidir. Ülkedeki vatandaşlar (seçmenler) geniş mutabakatla meydana getirdikleri sayısal kurallara kendi adlarına bunlara uyulmasını denetleyen kurulun arkasında daha fazla durmak sureti ile özellikle yürütme karşısında kurulun etkinliğini artıracaklardır. Anayasaya ya da geniş mutabakata dayalı güvenceye kavuşmuş bir mali otoritenin siyasal otoriteler karşısında daha güçlü durabileceği açıktır.

Maliye politikasının etkinleştirilmesi yalnızca harcamaların azaltılmasından ya da sınırlandırılmasından (ya da bütçe açığı, borçlanma oranının yüksekliği gibi sorunlardan⁵²) ibaret değildir ve olmamalıdır. Kamu harcamalarının idaresinin boyutları çok çeşitlidir. Çelen ve Yavuz bunu “kamu harcamalarının rasyonelleştirilmesi” olarak adlandırır (Çelen ve Yavuz, 2014:38). Rasyonelleştirmenin temeli ise toplum refahının artırılmasıdır. Politik getirisi fazla olan ama ekonomik getirisi sınırlı harcamalarda kesintiye gidilirken fiziki ve beşeri altyapı yatırımlarının fonlarının artırılması temel

⁵² Parantez içi bana ait.

düstur olarak ele alınmalıdır. Kamu harcamalarının önceliklerinin belirlenmesinde teknik gereklilikler ve siyasal tercihler iki temel unsurdur. Teknik gereklilikler daha çok bütçeleme sistemi ile ilgili iken siyasal tercihler ülkelerin siyasi yapısı ve hükümetlerin tercihleri ile alakalıdır. Bütçeleme temelde siyasal bir karar sürecidir, siyasal iktidarlar da yeniden seçilmeyi amaçlamakta ve seçmen kitlesinin önceliklerini dikkate almak zorundadır. Diğer yandan toplumsal faydanın en çoklaştırılması kamu hizmet demetlerinin meydana getireceği marjinal faydaların en çoklaştırılmasını amaçlamalıdır, gelir kısıtı altında toplumsal talebi etkin şekilde karşılayan harcama demetine ulaşılması gerekmektedir. Farklı siyasal eğilimlerin çatışmaları ile toplumun genel faydasının uzlaştırılması temel meseledir. “Seçmen miyopluğu” ile başa çıkılırken siyasal davranışların bununla uzlaştırılmasında en uygun noktanın bulunması gerekebilir (Çelen ve Yavuz, 2014:39-40). Asil-vekil problemi bu noktada ortaya çıkmakta ve maliye politikasının çözmesi gereken temel bir mesele olarak siyasetçilerin, bürokratların ve ekonomistlerin karşısında durmaktadır. Aslında tüm politik süreçlerin ama esasında ekonomi politikalarının en büyük meselelerinden birisi olan bu “asil-vekil” sorununun çözümünde, harcama politikalarına müdahalenin bir parçası olarak bağımsız mali kurullar çözüm olarak düşünülebilir. Toplumun maliye politikasının gerçek durumunu, erdemlerini, uzun vadeli faydalarını algılamasında faydalı olabilecek kurullar aynı zamanda bu doğrultuda verilecek siyasal vaadlerin, oluşturulacak plan ve programların toplumsal takibini de kolaylaştırmak suretiyle işlev göstermelidir. Sözü edilen hususlar kamu harcamalarının tahsisinin belirlenmesinde, toplumsal gelirin nereye harcanması gerektiğine dair bilimsel ölçütlerin belirlenmesinde ve sonuç olarak sosyal adalet ile sürdürülebilir büyümenin sağlanmasında hayati roller üstlenebilir. Sağlanacak fayda yalnızca seçmenler açısından değil, orta ve uzun vadede siyasetçiler için de faydalı olacaktır. Naert’in belirttiği gibi bağımsızlığı daha fazla olan bir mali otorite çıkar grupları, potansiyel yatırımcılar ve tüketiciler gibi farklı toplum kesimlerinin

beklentilerini olumlu yönde etkileyecektir. Politikacılar da kendi güvenilirliklerinin yükseldiği oranda taahhütlerini uygulayabilecektir (Naert, 2010:3).

Gelişmekte olan ülkeler seçimler ve bürokratik yapılar gibi modern kurumlara sahip olsalar da aynı zamanda geleneksel ve gayri resmi ilişkiler de varlığını sürdürmektedir. İkili yapının aynı anda varlığını sürdürdüğü modeli *neo-patrimonyalizm* olarak tanımlayan çalışmaları aktaran Loozekoot ve Dijkstra (Loozekoot ve Dijkstra, 2015:6) Weberci bakışla modern yapıları patrimonyal yapılardan ayırırken hesap verilebilirliği odağa alırlar. Kişi kültü ve bireysel ilişkiler bağlamında işleyen patrimonyal sistemde devlet kurumlarının temel özelliği “*sağlam ve güvenilir*” olmamaktır. Neo-patrimonyalizmin olduğu ortamda vatandaşlar ihtiyaçlarını geleneksel ilişkiler ağı ve alışkanlıkları ile talep ederler. Neo-patrimonyal sistemde bu alışkanlıkların artması resmi olmayan kanalların sistemde ağırlığının artması ile sonuçlanacaktır. Resmi kanalları kullanmayı tercih eden kişilerin aynı taleplere ulaşmaları açısından belirsizlik oluşacak bu durum gayri resmi ilişkilerin kullanımını artıracak ve süreç kendi kendini besleyip büyütecektir. Politik istikrarı besleyici olduğunu savunan görüşler olsa da aslında neo-patrimonyal sistemde kamusal mal, hizmet ve yatırımlardan hali hazırda avantajlı durumda olan kişilerin daha fazla yararlanacağı açıktır (Loozekoot ve Dijkstra, 2015:8-9). Vatandaşların genelinin kamu kaynaklarının kullanımında söz sahibi olamaması ile sonuçlanacak bu durum demokratik mekanizmaların işlememesi, denetimin azalması, şeffaflık ve hesap verilebilirlik gibi 21. yüzyıl kapitalist sisteminin yeni kabul gören ve kurumsallaşarak yaygınlaşan olumlu kavramlarının sönümlenmesi ile sonuçlanacaktır. Demokratik mekanizmalar dahilinde oluşturulacak bir denetim ve gözetim organının tam katılımcılığa açık olması (her türlü yapı, grup, siyasi parti ve düşünce, bölge, din, mezhep, etnik grup vb. ayrımlara mahal vermeyecek şekilde) işlevsellik için önemli görülmeli, kurum çalıştırılırken belirlenen ilkelere sadık kalınacağına dair güvenceler

oluşturulmalıdır. Oluşumun dahil olacağı ekonomi yönetimi ağında farklı kurumları ve oluşumları da göz önüne alan “fren-denge” mekanizmalarına sahip olması gerekmektedir. Aynen yargı, merkez bankası, sayıştay ve ombudsmanlık kurum ve kuruluşları gibi, yasama ve yürütmeye karşı bir takım güvenceler her türlü oluşumda olmazsa olmaz görülmelidir (Loozekoot ve Dijkstra, 2015:10). Beklenen başarımlar ise yalnızca oluşturulacak kurumların (ve kuralların) değil bunların arkasında duracak politik iradenin de sağlanmasına bağlıdır. Diğer yandan yalnızca kurum ve kuralların oluşturularak yürürlüğe konması bile siyaset kurumunun “doğru maliye politikası uygulama” yönünde bir “iyi niyet beyanı” olarak algı oluşturmaları açısından faydalı ve olumlu bir husustur (Hagemann, 2010).

Kamu harcamalarının gerek daha kolay yönetilmesi, gerek sonuçların hızlı alınması gerek vatandaş açısından izlenilirliğinin kamu gelirlerine kıyasla kolay olması gerekse de vergilerden vazgeçme ya da vergilerin yönetiminin bağımsız organlara devrinin demokratik tepkilere daha fazla maruz kalma olasılığı nedeniyle çalışmanın son bölümünde Türkiye’nin kamu harcamaları açısından OECD ülkeleri içindeki durumu ve OECD genelinde kamu harcamalarının mali yapılardan etkilenme düzeyi üzerinde durularak mali yapıların harcama bileşenlerine etkisi olup olmadığı üzerinde durularak başarımlar açısından olası modeller hakkında fikir yürütülecektir.

3. BÖLÜM

TÜRKİYE İÇİN TARİHSEL VE KURUMSAL BİR BAKIŞ

I. OSMANLI'DA MALİYE BÜROKRASİSİ VE PARASAL KURUMLARIN GENEL GÖRÜNÜMÜ

Türkiye bürokrasisinin tarihinin, daha önceki medeniyet ilişkilerinden etkilenmekle birlikte temelde Osmanlı dönemi ile başlatılabileceğini ve bürokratik geleneğin temellerinin bu dönemde miras kalabilme vasfını kazandığını söylemek yerindedir. Özellikle Tanzimat sonrası dönem modern Türk bürokrasisinin şekillendiği ve aşağı yukarı bugünkü formunu almaya başladığı dönem olarak değerlendirilebilir.

Tarihsel gelişimde konu ile ilgili üzerinde durulması gereken nokta, Osmanlı devletinin Avrupa'da maliye ve para politikalarının uygulama ve idaresinde gelişim süreçlerinin Osmanlı-Türk ülkesi ile benzerlikler taşıyıp taşımadığıdır. Özellikle Osmanlı devletinin Batıdaki anlamıyla feodal bir yapıya mı sahip olduğu ya da nispeten daha merkeziyetçi bir yapıya mı sahip olduğu şeklindeki tartışma, başta vergi idaresi olmak üzere maliye uygulamaları ile parasal süreçlerin benzerlik ya da koşutlukları meselesine ışık tutabilir. Özellikle verginin demokrasinin ve halk iradesinin gelişmesi ile bağıntısı açısından Osmanlı'da toplumsal ve siyasi yapı önem kazanmaktadır.

Osmanlı devlet yapılanması açısından genel kabul çağdaşı olan Avrupa devletleri ile karşılaştırıldığında, özellikle Ortaçağ aşamalarında, daha merkeziyetçi bir yapıya sahip olduğu şeklindedir. Bu durum parçalı bir Anadolu beylikleri döneminin akabinde, devletin büyümesi ile ilgili olarak belirlenen bir tercih olabileceği gibi tarihsel ve coğrafi şartların da bir zorlaması olabilir. Aslında Ünlü'ye (2011) göre bu Osmanlı

merkeziyetçiliğine yol açan her ikisidir, yani hem bir koşulsallık hem de iradilik bulunmaktadır. Nitekim Osmanlı idarecileri var olan göçebe toplumsal yapıyı kırmak, kandaşlığa dayalı ilişkileri çözmek ve köylülük eksenli olarak yerleşik ekonomiyi kurumsallaştırmak için, “Kapıkulu” denilen merkeziyetçi bürokratik modeli tasarladılar (Ünlü, 2011:43). Tasarlanan bürokratik modelin gelir toplamayı içeren maliye ayağı da Osmanlı savaşçılarının devlete dönüşmesinde anahtar bir rol oynamıştır (Darling, 2006:39). Devletin kuruluş yıllarında başta köylülerin devleti meşru görmesinde adil ve doğru işleyen tımar sisteminin payı büyüktür (Darling, 2006:42-43). Özellikle 2. Mehmed ile birlikte Türk ve Türkmen kökenli soyluları etkinliğinin azaltılması ve “asaletin” soya değil “kulluğa” göre belirlenim gösterdiği, bürokratik ilişkilerin de buna göre yürütüldüğü bir devlet yapısı oluştu. İngiltere, Fransa gibi ülkeler anlatılırken, toplumsal sınıflara dayalı bir parlamenter yapıya ulaşandan farklı bir yol çizilmiş, en azından bu noktaya ulaşmak Tanzimat’a kadar durmuş ya da ertelenmiştir. Merkeziyetçi yapıya rağmen vergi ve toprak düzeni açısından kilit noktada olan tımar sistemi bir nebze de olsa yerelliğin varlığını çağrıştırmaktadır ancak bu toprakların mülkiyetinin devlete ait olması ve tımar sahiplerinin gelirlerinin topladıkları vergi bağlamında bir maaş olarak nitelendirilebilir oluşu, miras gibi ferdi hakların son derece kısıtlı oluşu, devletin dilediği zaman tımarları geri alabilmesi (Cem, 2007: 35-39) gibi özellikler merkeziyetçiliği zayıflatan hususlar olmadığı, bilakis güçlendirdiği gibi, Avrupa’daki anlamıyla bir feodalizmin oluşumunu engellemektedir. Gelirlerin bir maaş olarak değerlendirilmesi de “... , Osmanlı maliye ve kamu hizmetleri anlayışının doğrudan sonucudur.”, yani vergi ödeyicisi bir topluluğun vergilerini toplama hakkına sahiplerdir (Cem, 2007:38). Netice itibarı ile Osmanlı maliyesinin gelirler yönü, devlet memurluğunu çağrıştıran tımar yöneticileri eliyle yönetilmekteydi. Bu açıdan bakıldığında tımar sadece toprak düzeninde değil, özellikle de mali ve askeri açılardan anahtar bir kurum durumundaydı (Pamuk, 2007:4). Vergi verenlerin idarede söz sahibi

olması gibi bir durumdan bahsetmek (Burjuvazinin oluşumunun da merkeziyetçi yapı kaynaklı olarak engellenir olması nedeniyle de) ise en azından klasik dönemde çok da mümkün değildir.

İnalcık da Osmanlı aklının bu sistemin beklenen sonuçları bilinerek uygulandığı görüşündedir. Osmanlı padişahları kendi icra gücünü yalnız kendi kullarına vermeyi ilke edinirken feth edilen toprakların idarecileri saraya memur olarak alınmakta ve saraydan “bey” unvanı ile yeni görevlerine atanabilmekteydiler. Birçok etnik unsura mensup soylular Osmanlı devlet kademelerinde üst düzey mevkilere gelebilmişlerdir. İnalcık’ın buradaki ilginç bir vurgusu ise kul sisteminden gelenlere yalnızca askeri makamlar verilmesi, maliye ve yazı işlerinden sorumluların ise Türk soylu Müslüman ilmiyye sınıfı mensuplarından tercih edilmesidir (İnalcık, 2009:206).

Osmanlı’da merkeziyetçi ve Avrupa devletlerinden farklı bir aristokratik yapının bulunması bir tercih olmanın yanında, aynı zamanda bir zorunluluk ya da tarihsel ve coğrafi şartların da neticesidir. Örneğin Avcıoğlu’na göre söz konusu farklılığın açıklaması Osmanlı’nın coğrafi konumu ile doğrudan ilintilidir. Batı’da şehirlerarası ticaretin gelişmesi ve mili pazarın oluşması ile feodalizm çözülür ve merkeziyetçi yapı güçlenirken Osmanlılar en baştan beri ticaret yolları üzerinde bulunduğu için zorunlu olarak merkeziyetçiliği benimsemiştir (Avcıoğlu, 2013:16). Yoğun ticari ve iktisadi ilişkiler geniş ve merkezi bir bürokrasi ağını gerekli kılmış, batılı feodal örgütlenmeden farklı bir idari örgütlenmeyi baştan gerektirmiştir. Diğer yandan bu durum farklı toplumsal katmanlarda farklı güç odaklarının olduğunun yadsınmasına yol açmamalıdır. Merkeziyetçi devletin temel taşı olan kul sistemi 15. yüzyıldan itibaren iyiden iyiye kurumlaşır ve yerleşirken zamanla dönüşse de klasik şeması ile 17. ve 18. yüzyıllara kadar kendisini sürdürmüş, bu yüzyıllarda imparatorlukta yaşanan değişimlerle ve ortaya çıkan güç odakları ile birlikte dönüşmüştür. Nitekim kısa süreli olan ve tam bir odak merkezi olamayan klasik şema imparatorluk yapısı değiştikçe (merkezi yapı

devam etse de) çözülmeye başlamıştır. Ortaylı'ya göre bu durum aslında imparatorluk dâhilindeki güç odaklarının kökeninin derinlerde olduğuna bir delildir (Ortaylı, 2007:209). Miynat ve Kahrıman Osmanlı'daki güç odakları arasındaki çekişmenin özellikle Tanzimat dönemi ile birlikte uluslaşma ve Müslüman kesimin daha fazla devlet kademelerine eklemlenerek Cumhuriyet dönemine uzayan bir geleneğe dönüştüğüne vurgu yaparlar (Miynat ve Kahrıman, 2012:115). Öyle ki bu cazip iş olanakları Müslüman memurları yeni bir Türk ticaret burjuvazisinin doğuşuna ön ayak olur, İttihat ve Terakki yönetiminde belirginleşen bu eğilim öyle bir hal alır ki bazı ticari oluşumların yönetimlerinde dahi partinin ileri gelenleri görev alabilmiş, cumhuriyet döneminde dahi yer yer kendisini göstermiştir (Miynat ve Kahrıman, 2012:117).

Heper'in de belirttiği gibi "Mutlak iktidara sahip padişahın, kendisine tamamen sadık memurları kanalı ile halkla olan ilişkisi, devletin toplum karşısındaki mutlak egemenliğinin bir yansımasıdır" (Heper, 2012:61). Ancak bu yapı on altıncı yüzyılın ikinci yarısından on dokuzuncu yüzyıla kadar önemli ölçüde değişim göstermiştir. Değişimin başlıca nedeni Heper'e göre üretim yapısının değişimi ve mali krizdir. Özellikle mali sistemin temel yapısı olan tımar sisteminin bozulması ile başta vergi sistemi olmak üzere bürokratik yapı da değişmeye başlamıştır. Tımar sistemine dayalı vergi toplama sistemi yerini iltizam usulüne terk etmiştir. Müzayede sonucu "vergileme ihalesini" alan mültezimler belirli bir vergiyi devlete taahhüt ediyor ve üzerindeki vergi onlara kar olarak kalıyordu. Yeni sistem bir takım yozlaşmalara, rüşvet ilişkilerine ve buna bağlı toplumsal sorunlara yol açıyordu, özellikle köylüler bu olumsuzluklardan çok daha fazla etkileniyordu (Heper, 2012: 62). Topraklarını kaybeden köylüler ve merkeze muhalif derebeylerine dönüşmüş eski tımar sahipleri ile birlikte (Heper, 2012:63) sosyal çalkantıların ve bozulan maliyenin sonucunda gerçekleşen ayaklanmaların temel sebeplerindendir. Tımar sisteminin çözülüşünün maliyeye bir diğer etkisi de sipahi mevcudunun azalıp profesyonel merkezi kuvvetlere dönük

harcamaların artmasıdır (Cem, 2007:147-149), bu ilave baskının da maliye idaresine bir yük olmak suretiyle başka bir idari yapılanmayı gerektirdiği düşünülebilir.

17. ve 18. yüz yıllar merkezi devletin vergi toplayabilme gücünün zayıfladığı, vergilerin büyük kısmına taşradaki ayan ve diğer güçlü kesimlerin el koyduğu ve imparatorlukta yaratılan gelirin çok az bir kısmının devlet hazinesine ulaştığı buhran dönemleridir, kısacası bunalımlar ekonomik güçsüzlükten çok merkezi devletin güçsüzlüğünden kaynaklanmaktaydı (Pamuk, 2014:111).

Sosyal değişim bir ilave etki olarak padişahın merkez bürokrasiyi güçlendirme ve yeni bir “yandaş” kazanma politikalarına yol açmıştır. Diğer yandan süreç geliştikçe yerel güç odakları ve eşraf devletten ayrışmaktansa merkezle iyi ilişkiler kurmayı ve mültezim olmayı tercih edeceklerdir, yani kendi aralarında yatay ilişkiler kurarak bir sosyal katman olmaktansa merkezle işbirliğine gitmeyi tercih edeceklerdir (Heper, 2012:67). Bu durumun hem merkez bürokrasinin genişlemesine hem de padişahın görelî öneminin bu geniş bürokrasi ağı içinde kaybolmasına yol açtığı savunulabilir. Bürokrasinin genişlemesi maliye bürokrasisinin de genişlemesidir aslında. Halaçoğlu ilk maliye teşkilatının kuruluşunun 1. Murad zamanında Türk aristokratlarından Çandarlı Kara Halil ve Karamanlı Kara Rüstem tarafından yapıldığını aktarmakta ve sınırların genişlemesi ile birlikte maliye bürokrasisinin genişlediğinden bahsetmektedir (Halaçoğlu, 1998:64). Padişahın gücünü artırma ve tahkim etme isteğinin yanında artan harcamaların finansmanı için daha büyük bir mali bürokrasi kurulması gerekliliği de aynı zamanda bu sorunlara çözüm arayışlarının bir sonucudur. Mali teşkilat ile siyasal yapının birlikte ele alınmasının Osmanlı ülkesine dair önemli bir örneği de, Tanzimat’ın birincil mali mesele olarak iltizamı örnek almasıdır; daha da ötesi 1840 yılında iltizam sisteminin kaldırılması ile birlikte bir devlet memuru niteliğinde teşkil edilen “*muhassıl*” kadrosudur. Öncelikli görevleri kamu geliri toplanması olan muhassıllar aynı zamanda Tanzimat reformlarını halka anlatmakla da görevlendirilmişlerdir (Çakır, 2001:42).

Özetle Osmanlı yöneticilerinin maliyeyi yönetsel bir unsur olarak değerlendirdikleri de açıktır. Tanzimat dönemi yöneticileri temelde istisna ve muafiyetleri azaltarak herkesi ödeme gücüne göre vergilendirmeyi hedefleyen ve devlet gelirlerinin daha büyük bölümünü kontrol etmeyi esas alan bir kamu maliyesi hedeflediler (Güran, 2006:65). Kuruluş yılları ve klasik dönemde tarımsal kesimden toplanan vergiler dolayısıyla bunların gözünde vergisel bir meşruiyet hedefleyen Osmanlı bu defa bozulan sistemin yerine gerçekleştirmeyi hedeflediği kurguda merkezi idarenin meşruiyetine dönük çalışmalar yapmaktaydı. Vergi yükü bu süreçle birlikte artık şehirlilerin üzerine kaymaya başlamıştı (Güran, 2006:67).

Askeri teknoloji ve sistemin değişmesi güç açısından merkezi hükümete yarıyor görünse de vergi gelirlerinden daha fazla pay almayı hedefleyen başkent, artan harcamaları karşılamakta güçlük çekmeye devam etmiştir (Pamuk, 2014:111). Yetmeyen vergiler zamanla borçlanma, finansal kaynaklar arama gibi yeni gelir kaynakları bulunması gerekliliğini de zorlamaya başlamıştır. Parasallaşma gerçeği ve devletin buna tepkisine geçmeden önce Osmanlı ekonomi bürokrasisinin maliye ayağının gelişimi ile ilgili genel bilgilerin kısaca değerlendirmesini yapmak gerekirse;

- Avrupalı anlamda bir feodal siyasal yapı olmasa da yerel unsurların gelir toplamada önemli rolü olduğu ve fakat bu yerel unsurların daha çok devlet memuru niteliği taşıdığı görülmektedir.
- Osmanlı toprakları genişledikçe maliye bürokrasisi büyüme göstermiş, diğer yandan artan harcamaları finanse edecek düzeyde yeterli gelir bulunamaması iltizam sistemini gündeme getirmiştir.
- İltizam sistemi ile yerel unsurların görece ağırlığının arttığı görülse de askeri teknolojinin ilerlemesi ve padişahların yerel unsurları bürokratlaştırması yanında merkez teşkilatın büyümesi, yerel unsurların görece ağırlığının etkisinin uzun sürmediğinin, merkezi hükümetin ağırlığını koruduğunun göstergesidir. 2.

Mahmut'un tahta geçmesinden sonra yaşanan Alemdar Mustafa Paşa olayı bunun tipik bir örneğidir.

- Netice itibarı ile zaman zaman yerel unsurlar vergiler için ayaklansa da Magna Carta benzeri bir siyasal uzlaşma metninin (Sened-i İttifak bir nebze yakınsasa da aynı düzeyde bir kurumsallaşmanın temeli sayılamaz) ve anlayışın oluştuğu söylenemez.

Mali unsurlar Avrupa'daki kadar, en azından bir parlamentonun teşkilini ve vergi hakkını ele geçirmesini sağlayacak kadar yoğun etkilere yol açmış mıdır tartışılır; diğer yandan vergileme her toplumda olduğu gibi, siyasal açıdan olgunlaştığı müddetçe Osmanlı toplumunda da bir takım isyanlara ve siyasal olaylara yol açmıştır. Vergilendirmenin siyasal hareketlere yol açmasını önemli örnekleri olarak Patrona Halil İsyanı, Lale Devri Vergi İsyanları⁵³ ile 1908 hareketleri gösterilebilir. 1908 hareketleri yoğunluk ve nitelik açısından daha önemle üzerinde durulması gereken bir örnektir. Bu isyanın başlıca renginin yabancı egemenliğine karşı gelişen “ulusalcılık” olarak belirmesi siyasal açıdan önemle üzerinde durmayı gerektirir. Nitekim bu yıllar aynı zamanda 2. Meşrutiyet'in ilanı ile de sonuçlanmıştı. Beliren bu tepkiselliğin aynı zamanda Osmanlı ülkesinde artan finansal hareketler ve borçlanma ilişkileri ile de bağlantısı ortaya konulmalıdır.

Osmanlı devletinde para ilişkileri de aynı maliye ayağı gibi dönemsel koşullar itibarı ile gerçekleşen değişimlerle bağlantılıdır. Avrupa kapitalizmine benzer biçimde para ilişkileri Osmanlı ülkesinde de borçlanma ilişkileri ve finansal burjuvazinin doğuşu ile koşut süreçlerle birlikte yürümüştür. Siyasetin alt ve taban katmanları yerine daha fazla devlet ve ona borç veren birimler ile üst burjuvazi sınıflarının kontrolünde olan paranın gelişimini Pamuk (1999) beş evrede inceler:

1. 1300 – 1477 arası Anadolu ve Balkanlar'da ticaret yolları üzerinde kurulan bir

⁵³ Ayrıntısı için Bkz. (Pur, 2015).

- devletin istikrarlı gümüş para birimi.
2. 1477 – 1585 arasında Osmanlı Devleti’nin en güçlü döneminde yürütülen altın, gümüş ve bakır sikkelerden oluşan üçlü para sistemi. Altın sikkeler devletin egemenliğini temsilen imparatorluk sahasında tek tipken, gümüş sikkeler kendilerine ait çevreler teşkil etmek üzere parçalıydı. Bu dönem kent ve kasabalarda kredi ilişkilerinin gelişmeye başladığı dönemdir.
 3. 1585 – 1690 arası yaşanan, mali, iktisadi ve sosyal istikrarsızlık dönemi. Kıtalarası değerli maden akışı ile para sisteminin bozuluşu, darphanelerin kapatılması ve Osmanlı piyasasına özellikle değerini kaybetmiş yabancı sikkelerin girdiği dönem.
 4. 1690 – 1844 arası mali ve iktisadi istikrarla birlikte gelen yeni gümüş para, 1780 ile birlikte başlayan derin mali bunalım ile birlikte paranın hızlı değer kaybı ve geleneksel sarrafların finansal burjuvaziye evrilmesi.
 5. 1844 – 1918 arasında Sanayi Devrimi dünyası ile bütünleşme, çift metal paralı yeni düzen, taşşışlerden vazgeçilerek dış borçlanma yoluna gidilmesi, akabinde bankaların kuruluşu ve kısmi altın para sistemi.

Tarihsel dönemlendirmenin ilk gösterdiği unsur, geleneksel para sisteminin çözülmesinin dışa açılma ile koşut gitmesi ve metal para sisteminden kâğıt para sistemine geçiş niteliği taşıyan kaime sisteminin bu dönemlerde başlamasıdır. Osmanlı devletinde borçlanma gayesi ile yürütülen, nakit sıkışıklığını gidermesi esas alan “*esham*” sistemi kâğıt paranın ilk örneği sayılabilirse (Akyıldız, 2003:38) de modern anlamda kâğıt para sistemi sanayileşen dünya ile eklemlenmenin bir ürünü olan kaime sistemidir. Konu açısından üzerinde durulması daha da önemli ikinci husus ise finansal burjuvazinin ortaya çıkışının Fransa ‘daki yukarıda bahsedilen “XIV. Louis – Law” örneğine çok benzer bir şekilde, sarrafların ileri gelen Osmanlı bürokratlarının kişisel servetlerini ve finans işlerini yönetmeye başlamasına (Pamuk, 2014:116) dayanmasıdır.

Dış borçlanma ihtiyacı ile Galata bankerleri iyice güçlenmeye başladıysa da bu ihtiyaç arttıkça Osmanlı piyasasına giren yabancı banka şubeleri ile de rekabet etmek durumunda kaldılar (Pamuk, 2014:116). Nitekim ne bunun öncesinde bankacılık sisteminin yokluğu ne de faiz karşısındaki İslami tutum Osmanlı ülkesinde kredi ilişkilerinin gelişmesini engelleyebildi (Pamuk, 1999:85). Nitekim Osmanlı’da ekonomide paranın kullanım yaygınlığı, gerek kentte gerek kırsal kesimde ezelden beri yoğunluk göstermekteydi (Pamuk, 2007: 47). Paranın yanında Kayseri, Karaman, Amasya, Trabzon gibi kentlerde görüldüğü gibi kredi ilişkileri için de aynı durum söz konusuydu (Pamuk, 2003:76). Finansallaşan ve uluslararasılaşan ekonominin borçlanma açısından verdiği en son kurumsal tepki olan Düyun-u Umumiye idaresinin kuruluşu da Osmanlı’nın geleneksel tağşiş politikalarının⁵⁴ tamamı ile tarihten silinmesi ile geliştirilen alternatif stratejilerin ve finansal kapitalizmin Osmanlı’ya girişinin doruk noktasıdır. Artık tağşişten ve paranın devletçe kontrolünden daha kolay bir yol bulunmuştur (Pamuk, 2008:122).

Osmanlı İmparatorluğu’nda maliye ve para politikalarının idari işleyişine atılacak kısa bir bakıştan çıkan temel sonuç; maliyenin Avrupa’ya tamamı ile özdeş olmasa da benzer bir şekilde devlet-toplum ilişkilerinin daha yoğun yürüdüğü bir alan olduğu, paranın ise yine aynı benzerlik çerçevesinde daha üst katmanlardan yayılan, toplumsallık içerse de maliye alanı kadar yoğun ilişki ve çatışmaları ihtiva etmeyen bir alan olarak değerlendirilebileceği yönündedir. Hatta Düyun-u Umumiye örneğinde de açıkça görüleceği üzere finansallaşmanın genellikle devletin egemenlik haklarını ortadan kaldıracak boyutlara ulaşabilmiş olması da para ilişkilerinin maliyeye göre daha “düşük profilli ulusallık/millilik (!)” düzeyine işaret eder. Daha da ötesi parasal ilişkilerin Osmanlı Bankası’nın bütçe komisyonunda veto hakkı elde etmesi derecesinde mali bağımsızlığa da olumsuz ekti ile sonuçlandığı da görülmüştür (Çakır, 2001: 75).

⁵⁴ Tağşişi, piyasadaki gümüş paranın toplanıp darphanelerde ayarı düşük para çıkarılması yoluyla piyasadaki para miktarını artırma olarak yorumlamak gerekir. Yabancı gümüşün ülkeye girişinin serbest bırakılması da diğer bir genişletici para önlemi olarak değerlendirilebilir (İnalçık, 2006:165-166).

Bu durum ülke dahilinde küçük bir kesimden borç ilişkileri yürütme bağlamında sınırlı bir topluluğu (Galata Bankerleri ıkışı) kapsamaktayken diğer yandan uluslararası entegrasyon anlamında da henüz sınırlı bir bağlangıtır (Eldem, 2006:99). Daha ileriki yıllara da kadar para-finans alanı hiçbir zaman maliye kadar toplumsalağmığ bir görüntü vermemiğtir. Demokratik siyasal geliğim açısından farklılık açık olsa da özerklik bağlamındaki idari arayığta bu tarihsel geleneği göz önüne almak gerektiği açıktır. Özellikle bürokratik geliğmelerin maliye-vergi araçları kaynaklı olarak dnğmesinin de göz önünde bulundurulması faydalı olacaktır. Cumhuriyet döneminde parasal ilişkilerin çok daha geliğkin olduğu ve paranın toplumsal tabanının geniğlediği söylenebilir. Öte yandan cumhuriyetin kuruluşundan 2000’li yılların ilk on yıllarına kadar para politikası alanının hala maliyeye kıyasla görece özerk olduğu ve yağanan ağır buhranların kimi zaman bu özerkliği güçlendirdiği görülecektir. Merkeziyetçi geleneğin idari reformların yapılmasını teknik olarak kolaylağtırdığı, diğer yandan reform arayığlarına ket vurmaya yol açabildiğini de not olarak dğmek gerekmektedir.

II. KURULUŞTAN KRİZLERE PARA POLİTİKASI BAğIMSIZLIğI ALGILAYIŞI

Osmanlı esham, kaime gibi sistemlerle birlikte kendi para politikasını merkezileğtirme arayığlarını milli bir banka kurma gayreti ile birlikte yrtmğtir. Özellikle 1840 sonrası süreçte kendi kaynakları ile yerli sermayedarlar eliyle bir banka kurmayı hedeflemiğ ancak olumsuz mali koğullar devleti bu kuruluşu yabancı sermaye eliyle gerekleğtirmeye zorlamığtır. Yabancı sermaye ile kurulma zorunluluğu kabullenilmiğ olsa da en azından bu sermayenin tek ülkeye verilmemesi hedeflenerek tam bir teslimiyetten kaçınılmaya alığılmığtır. Hatta bazı yerli bankerlerin de bu yapıya geçmesi teğvik edilerek Osmanlı Bankası teğkil edilmiğ, bankaya da sınırlı bir banknot ihracı imtiyazı tanınmığtır (Al, 2003:17). Diğer yandan Osmanlı Bankasının kuruluş

mukavelesinde sayılan ilkeleri ve dönemsel bir inceleme yapıldığında Osmanlı ülkesinin finans ile tanışması yanında bu tanışmanın köşeye sıkışmış bir devlet idaresinin itibarına mal olduğunu da söylemek mümkündür (Eldem, 1997: 29 – 31).s

Cumhuriyet idaresi de bağımsızlık unsuruna verdiği önem dolayısıyla para ve döviz piyasasını (hakkıyla⁵⁵) yönetebilmekten uzak olsa da simgesel bir kurum olarak Merkez Bankası'nın kuruluşuna özel bir önem atfetmiştir (Kuruç, 1988:89-90). Özellikle Osmanlı'nın son dönemlerine tanık olanlar açısından bu husus çok daha önemlidir. İlk başlarda Osmanlı Bankası'nın faaliyetlerine devam edip etmemesi tartışılırken yaşanan tarihsel olumsuzlukları göz önünde tutan devlet tercihinin kendi bağımsız bankasını kurmaktan yana kullanacaktır (Kuruç, 2011:285-286). Milli bankalardan birinin (en büyük aday İş Bankasıydı) bu işlevi üstlenmesi de bir model olarak ortaya atıldıysa da Genç Cumhuriyet tercihinin tamamen yeni bir sermaye ile hükümetin payının sınırlı tutulduğu (% 15) bir modelden yana kullandı. Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası gerek uluslararası sermayeden gerekse de hükümetin özerk ve bağımsız bir yapı olma felsefesi ile teşkil edildi. Bütün öneri ve baskılara rağmen 1926'da kararlaştırılan model, milli, bağımsız ve özerk bir yapıydı. Kuruç'a göre bu özerklik 21. yüzyıl şartlarından farklı ve dışa karşı bağımsızlığı da teminat altına alan özgün bir modeldi (Kuruç, 2011:289). Bir diğer görüş ise Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası bağımsızlığının (dolaylı da olsa⁵⁶) çağdaş anlamda bir bağımsızlık unsurunu çağrıştırmasıdır (Bakır, 2007:20). Hem bilinçli bir tercihin hem de uluslararası koşulların zorlaması ile oluşan yapı ne olursa olsun 2001 sonrası süreçte gerçekleştirilen bağımsızlığın kolayca hayata geçirilebilmesi önünde kolaylaştırıcı bir tarihsel hafıza ve hatırlanabilen bir gelenek olarak ele alınabilir. 2001 krizi sonrasında bankacılık kesimi sorunları ile birlikte merkez bankası bağımsızlığı “Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı”nın esaslı iki unsuru olarak belirlenmiş ve siyasal otoriteye olan

⁵⁵ Vurgu bana ait.

⁵⁶ Vurgu bana ait.

güvensizlik de yeni merkez bankası yasasının hazırlanıp yürürlüğe sokulmasında, siyasal direnişe karşın uluslararası sermaye çevrelerinin baskısı ile itici güç olabilmiştir (Bakır, 2007:70-78). Neticede bağımsızlık ile ilgili bir tarihsel deneyim mevcut olsa da tereddütlere rağmen 2001 sonrası süreç daha kapsamlı düzenlemelerle hayata geçirilmiştir.

Merkez Bankası bağımsızlığı Türkiye için Cumhuriyetin ilk yıllarından –çağrışım olarak- aşına olunan bir kavram gibi görünmektedir. Diğer yandan 1970lerin finansallaşan dünyasının getirisi olmak bağlamında bir miktar daha gecikerek kendisini kurumun başat özelliği şeklinde gösterirken nispeten yeni bir kavramdır. Kurumsal anlamda bağımsızlık olgusu kendisini esas olarak 2001 krizi süreci ve sonrasında göstermiştir denilebilir. Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası’nın kurumsal bağımsızlığa kavuşma süreci ve bağımsızlığın temel özellikleri kendi anlatımıyla kurumun internet sayfasında belirtilmekte ve yasal bağımsızlığın, özellikle de araç bağımsızlığının önemine vurgu yapılmaktadır.”⁵⁷

Kurum 1211 sayılı yasada yapılan değişikliklerle birlikte bağımsızlığın politika bağlamında kendisini fiyat istikrarına odaklamak şeklinde gösterdiğini ifade etmekte, aynı zamanda da araç seçiminde bağımsızlık getirilmesini ikinci önemli unsur olarak benimsemektedir. Aynı metnin bu ifadeleri takip eden sayfasında “*Kutu-7: Merkez Bankası Bağımsızlığı Nedir? Neden Önemlidir?*” olarak belirtilen kısımda da bağımsızlığın önemi için siyaset kurumu ve diğer baskı gruplarından ayrışmanın önemi vurgulanmaktadır. Dolayısıyla TCMB siyasetin paraya müdahalesinin sorunlu bir yöntem olduğunu kabul etmekte ve özellikle kendi araçlarını seçmekteki bağımsızlığını bu açıdan başat önemde görmektedir.

2001 krizi Merkez Bankası’nın bağımsızlığının kurumsallaştığı ortamı yaratan bir

⁵⁷ “Dünden Bugüne Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası, TCMB İnternet Sitesi: http://www.tcmb.gov.tr/wps/wcm/connect/a717854c-6020-4da5-981f-e376516b6fe2/Dunden_Bugune_TCMB2011.pdf?MOD=AJPERES (Erişim Tarihi: 18 Aralık 2016).

durumsa da aslında 1970lerden beri süregelen finansallaşma ortamında siyasal müdahalenin parasal alanda yarattığı ya da yaratacağı sıkıntıların farkına bundan önce varılmıştır denilebilir. 1994 krizinden sonra yürürlüğe konulan 5 Nisan kararları ile Hazine'nin Merkez Bankası kaynaklarından borçlanmasına konulan sınırın bütçe ödeneklerinin % 15'inden %3'e çekilmesi bu farkındalığın belirgin bir göstergesidir. Merkez Bankasının özerk bir yapıya kavuşturulması düşüncesi de bu dönemde (somut öneriler geliştirilmeden de olsa) dile getirilmiş (Kepenek ve Yentürk, 2009:583) ancak 1999-2001 sürecinin sonrasına kalmıştır. Nitekim Hazine'nin TCMB kaynaklarından borçlanması uygulamasındaki % 3lük sınır da kaldırılmış ve uygulama tamamen terk edilmiştir.

2001 krizi sonrasında Merkez Bankası bağımsızlığının IMF tarafından yeni ekonomik programın en önemli bileşeni olarak görülmesi de aslında geriye dönüş olabileceği korkusudur denilebilir. Yasal bağımsızlığın gerçekleştirilmesi de Bakır'a göre IMF'nin işleyiş açısından hükümete güvenmemesi ve bağımsızlığın geri döndürülemez şekilde sağlanmak istenmesidir (Bakır, 2007:72). Bakır'ın çalışmasında (Bakır, 2007) Merkez Bankasının sistem içindeki önemi ve bağımsızlığın temel unsurları üzerinde detaylı olarak durulmaktadır. IMF'nin araç bağımsızlığında bazı kısıtlar belirlese de (bilanço büyüklüğü ve hedefler açısından) siyasal bağımsızlığı yerleştirmesi bu bağlamda düşünülmelidir. Diğer bir deyişle “*stand-by*” dönemi boyunca banka araçsal olarak dış kısıtlara tabidir, siyasal/yasal bağımsızlık ise bakidir. Gerek banka yönetim organlarının atanma, görev süreleri, sürelerin yenilenmesi, personel bağımsızlığı gibi siyasal ve idari bağımsızlık unsurları hızla artmıştır. Öyle ki Banka Meclisi'nde hükümet temsilcisi olmaması gibi önemli bir örnek açısından Avrupa Merkez Bankası (AMB) gibi bir örnekten bile ileri durumda görünmektedir. Diğer yandan yasal bağımsızlık her şey demek değildir. Örneğin Merkez Bankası Başkanları'nın ortalama görev süresi ölçütünde, Türkiye için bu süre yasal sürenin (5 yıl)

altındadır (3,9 yıl). Diğer yandan bu süre Türkiye hükümetlerinin ortalama siyasal ömründen (1,4 yıl) çok daha fazladır. Tek parti iktidarlarında Başkanların görev sürelerinin nispeten daha uzun olduğu görülmektedir. Nitekim Süreyya Serdengeçti, Durmuş Yılmaz ve Erdem Başçı görev sürelerinin sonuna kadar görevde kalmış başkanlardır. Başkanların çıkar gruplarından (iş dünyası vb.) görece bağımsızlığının da bu unsurdan olumlu etkilendiği savunulabilir. Genel olarak merkez bankası yönetimleri siyasal baskıya uğrama olasılıkları yüksektir ve Türkiye gibi siyasetin toplum hayatında etkin olduğu (ki 2000’li yılların ilk iki on yıllık döneminde artan bir şekilde) bir ülkede merkez bankası bürokratlarının işi gerçekten zordur. Diğer yandan kapitalist sisteme ve batı dünyasına (süre gelen tartışmalar olsa da) önemli ölçüde eklemlenmiş bir ülkede piyasa beklentileri ve iktisadi akıl, dolayısıyla kamuoyu genellikle bağımsızlık için merkez bankası yönetimlerinin en güçlü dayanaklarıdır.

Merkez Bankalarının zaman zaman siyasi eleştirilere uğramaları normaldir, bu çalışmanın temel dayanak noktalarından olan, siyasilerin kısa vadeli çıkarlara odaklanmaları olgusu bunun temel nedenidir. Siyaset kurumunun “ekonomik olumsuzlukların hesabını ben sandıkta veriyorum, o halde para politikasına da müdahale edebilmeliyim” düşüncesi anlaşılır olsa da ekonomi aklının da kısa vadeli çıkarlara feda edilmemesi noktasında bir uzlaşma gerekliliği açıktır. Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası kültürünün bu eleştirileri dikkate alma ve bunlara direnme dengesi bağlamında güçlü bir duruşu ve geleneği oturttuğunu (özellikle 2001 sonrasında enflasyonda belirgin bir istikrarın oluşması neticesinde) belirtmek lazımdır. Eleştirilerin dozunun arttığı dönemlerde dahi “piyasa aklı” denilen dinamiklerin siyasetten ve toplumdaki gelen eleştirilere dayanma olanağı verdiği de görülebilmektedir. Öte yandan ortaya çıkan bu “diren-uzlaş” stratejisinin ince bir çizgi olduğunu “Türk tipi bağımsızlık” modelinin köklü kurumsal geleneği aşındırma değil koruma yönünde işlevselliğini sürdürmesi gerektiği açıktır. Hele ki maliye alanı gibi daha hassas bir alanda yapılacak

düzenlemelere örnek teşkil etme bağlamında bu tartışmalar dikkatli yürütülmelidir.

Türkiye’de merkez bankası bağımsızlığı önemli bir deneyimdir. Ekonomi çevrelerinde ve kamuoyunda olumlu desek bularak gerçekleştirilen bağımsızlık unsuru hem cumhuriyetin ilk yıllarında hem de 2000li yıllarda kolay edinilen ama çoğunlukla savunulması zorluklar içeren bir kavram olarak tecrübe edilmiş ve edilmektedir. Siyasiler dönem dönem para ve para politikaları üzerinde hâkimiyet kurma tercihlerini açıklar ve bu tercihlerini hayata geçirmek için koşulları zorlarken aynı anda da bu eğilim uluslararası finans ve ülke dâhilindeki finansal süreçlerin direnci ile karşılaşmıştır. Maliye için daha kolay tavır alabilen ve çoğu kez bu açıdan kamuoyu desteği bulabilen hükümetler para için bu kadar serbest davranmamışlardır. Kaldı ki Türkiye açısından maliye politikası uygulamaları da zamanla ve özellikle kriz koşulları sonrasında benzer dirençlerle karşılaşabilmiş, bu açıdan bakıldığında maliye alanında kuralcılık arayışları da bu direncin bir aracı olarak gündeme gelmeye başlamıştır. Merkez bankası deneyimi gerek olumlu gerek olumsuz deneyimleri içermesi açısından bu arayışlara (siyasal kültür ve davranış kalıplarını da içererek) bir ışık tutabilir.

III. TÜRKİYE’DE KAMU HARCAMALARINA DAİR GÜNCEL SORUNLAR

A. Türkiye’de Kamu Harcamaları

Bu kısımda öncelikle kamu harcamalarının Türk bütçe sisteminde ne şekilde tasnif edildiğine değinilecek ardından Türkiye’de kamu harcamalarının dağılımından hareketle kamu kaynaklarının ne şekilde kullanıldığı belirlenecektir. Türkiye ile ülkenin içinde bulunduğu en kapsamlı ekonomik birlik olarak değerlendirilebilecek OECD yapısı içindeki ülkeler kıyaslanacaktır, böylelikle daha sonrasında mali kurul ya da konseyin varlığının harcama dağılımlarına etki edip etmediği üzerinde durulabilmesi

için bir zemin sağlanacaktır.

1. Türk Bütçe Sisteminde Kamu Harcama Kalemlerinin Sınıflandırılması ⁵⁸

Türkiye’de 5018 sayılı kanun ile birlikte bütçe süreçlerine getirilen düzenlemelerin önemli bir sonucu bütçenin analitik bir yapıya kavuşturulması ve kamu idarelerinin bütçelerinin standart hale getirilmesidir. Bu bağlamda harcama kalemlerinin tasnif yöntemi yenilenmiş ve ekonomik ve fonksiyonel sınıflandırma ilkeleri bağlamında hangi harcamanın nerede ve ne şekilde düzenleneceği ayrıntılı olarak belirlenmiştir.

Türk bütçe sisteminde kamu harcamalarının ekonomik sınıflandırmaya göre tasnifi temel olarak üçlü ayrımla ele alınabilir: Cari harcamalar, sermaye harcamaları ve borç verme / geri ödeme giderleri. Analitik bütçeye göre getirilen fonksiyonel sınıflandırma da uygulanan diğer bir sınıflandırma şeklidir. Türk Bütçe Sisteminde analitik sınıflandırma yönteminde göre fonksiyonel sınıflandırmaya göre belirlenen harcama türleri; Personel Giderleri, Sosyal Güvenlik Kurumlarına Devlet Primi, Mal ve Hizmet Alımı Giderleri, Faiz Giderleri, Cari Transferler Sermaye Giderleri, Sermaye transferleri, Borç verme Giderleri, Yedek Ödenekler. Bu sınıflandırmaların IMF’in harcama tipleri için yaptığı sınıflandırmaya uygun olduğu görülmektedir. Analitik bütçe sistemi aynı zamanda transfer harcamalarını da detaylı olarak sınıflandırmakta ve merkezi idarenin mahalli idareye yaptığı yardımlar, devlet borç faiz ödemeleri, sosyal amaçlı transferler, iktisadi ve mali amaçlı transferler gibi farklı transfer türlerini de detaylı olarak vermektedir. Dolaylı ve dolaysız transferler, gelir ve sermaye transferleri, üretken ve üretken olmayan transferler de bu harcama tipinin başkaca türleridir. Dört düzeyli kurumsal bazlı sınıflandırma türü de yine Türkiye’de uygulanmakta olan

⁵⁸ Bu bölüm, Türkiye Cumhuriyeti Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü’nün hazırlayarak internet sayfasında (www.bumko.gov.tr) yayınladığı “**Analitik Bütçe Sınıflandırmasına İlişkin Rehber**”den derlenmiştir. (Erişim tarihi: 31 Ocak 2017).

harcama türlerinin bir başka sınıflandırma yöntemidir.

2. 5018 Sayılı Kanun ve Mali Kural Denemeleri:

Öncelikle şunu vurgulamak gerekir ki Türkiye’de sayısal mali kural uygulaması hayata geçirilmiş olmasa da aslında kamu açığı ve borçlanmayı kısıtlamaya dönük bir takım “örtülü mali kural” örneklerinden bahsetmek mümkündür. Yükseler’in (2010) aktardığı gibi Türkiye’nin 1980 sonrası maliye politikası gelişmeleri aslında hep bir kamu açığı ve borçlanma ile mücadele tarihidir. Bütçe disiplinsizliği, bütçe dışı fonların varlığı, yüksek borçlanma ve borç faizlerinin yüksekliği gibi yapısal ve “politik” sorunlar mali disiplin meselesini hep gündemde tutmuştur. 1994 krizi, akabinde 1997 Asya ve 1998 Rusya krizleri, 1999 deprem felaketi, 2001 ulusal iktisadi buhranı gibi kırılma noktaları bu gündemi sürekli akamete uğratmıştır. 2001 sonrası süreç ise, tam anlamıyla olmasa ve yapısal sorunlar görünse de, nispeten kalıcı bir mali disipline geçiş dönemi gibi görünmektedir. 2001 akabinde yaşanan derin ekonomik buhran ile birlikte maliye politikası uygulayıcıları, özellikle faiz dışı fazla hedefi bağlamında, gerek vergi gerekse de harcama yönlü bir takım önlemleri uygulamak sureti ile mali uyum politikalarını yürürlüğe koymuştur. Diğer bir deyişle birincil fazlanın artırılması için alınan tedbirlerin niteliği kendisini gerek vergi gerekse de harcama ayaklarında göstermiştir. Bu dönemden önceki ve aynı dönemin devamında mali disiplin denemelerini ise Yükseler (2010) aktarmaktadır⁵⁹:

- 1992 yılında bazı bütçe dışı fonların TCMB nezdindeki “Müşterek Fon Hesabı” altında takip edilmesi, 1993’te ise 63 adet fonun bütçe kapsamına alınması,
- 1994 yılı ile birlikte “faiz dışı denge”nin bütçe performansı için dikkate alınır bir

⁵⁹ Bu düzenlemelerin bir çoğunun, kimisi finansal ve ekonomik krizler sonunda olmak üzere, IMF ile yapılan Stand-by düzenlemeleri çerçevesinde yürürlüğe konulduğunu belirtmek gerekir. Örneğin 1994 krizi sonrasında Hazine’nin TCMB kaynaklarına başvurusunun engellenmesi gibi. Dolayısıyla Türk maliyesindeki düzenlemeler ve ekonomi ile ilgili bir takım yeniliklerin dış zorlama ile hayata geçtiği söylenebilir.

gösterge olması

- Yine 1994 sonrası TCMB’nin kamu kesimini fonlamasına getirilen sınırlama ve kademeli olarak azaltılması kararının alınması
- 1998 yılı bütçesi ile kamu borçlanmasına getirilen sınırlamaların kapsamının genişletilmesi
- 2001 döneminde TCMB kanununun değiştirilerek “fiyat istikrarı”nın birincil görev olarak tanımlanması
- 2002 yılında “Kamu Finansmanı ve Borç Yönetimi” kanunun çıkartılması.
- 2003 tarihi ile yürürlüğe giren 5018 sayılı kanun ve kapsamındaki düzenlemeler (Yükseler, 2010: 3-4) ⁶⁰.

Yükseler (2010) aynı zamanda sayılan örtülü mali kural uygulamalarından sapmaları da aktarmaktadır; örneğin Toplu Konut İdaresi’nin (TOKİ) “Özel Bütçeli Kuruluşlar Bütçesi” kapsamından çıkarılarak bir anlamda bütçe denetimi dışında bırakılması, aynı zamanda eğitim ve sağlıkla ilgili yapılaşma harcamalarının da TOKİ vasıtası ile finanse edilmesi çok çarpıcı bir örnektir. 5018 sayılı kanunun öngördüğü, gelir ve giderleri etkileyecek kanunları kapsayan “*mali yük hesaplama ilkesi*”nin de uygulanmaması diğer bir örnektir. Kurumlar vergisi ile ilgili teşvikler getiren, genel sağlık sigortası ve sosyal güvenlik reformu ile ilgili düzenlemeler de bu ilke hesaba katılmadan yürürlüğe konmuştur. Orta Vadeli Program ile Orta Vadeli Mali Plan için öngörülen yayınlama periyodlarına uyulmaması da diğer çarpıcı örnektir. ⁶¹ 2008-2009 sürecindeki küresel daralma da maliye politikalarının gevşetilmesine yol açan önemli bir sebeptir. Zaman zaman akamete uğrasa ve küresel daralma sonrası gevşeme olsa da 2001 yılının devamı Türkiye’nin “en uzun süreli mali disiplin” önlemlerinin uygulandığı dönem olarak değerlendirilebilir.

⁶⁰ Ayrıntısı için Bkz. Yükseler (2010).

⁶¹ <http://www.milliyet.com.tr/yazarlar/gungor-uras/program-yapilamadi-butce-hazirliklari-da-gecikiyor-ihmalden-degil-fevkalade-durum-var-1123272> (Erişim Tarihi: 12 Ekim 2019)

“5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu” Türkiye’nin 1990 larla birlikte bozulan kamu maliyesi dengesini sağlamlaştırma iddiası ile birlikte “Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı” ile bağlantılı olarak yürürlüğe koyduğu önemli uygulamaları içermektedir. Kanunla ilgili olarak yürürlüğe konulan bazı uygulamaların dolaylı da olsa geniş anlamda mali kural tanımına sokulması mümkündür. Bunlardan en önemlisi Faiz Dışı Fazla Çıpasıdır ki aslında 1994 krizinden sonraki süreçte de neredeyse tek sayısal mali kural olma özelliğini sürdürmektedir (Karakurt ve Akdemir, 2010: 248). Tüm kamu kesimi için GSYİH’nin % 6,5’i kadar birincil bütçe fazlası verilmesi IMF destekli programların temel özelliğidir. Söz konusu hedef doğrultusunda özellikle giderler ayağında önemli değişiklikler olmuş ve gerek faiz gerekse de faiz dışı giderlerde önemli düşüşler sağlanmıştır (Karakurt ve Akdemir, 2010: 250). Diğer yandan bu noktada gelirlerdeki bir seferlik artışların da (özelleştirme gelirleri, bir sefere mahsus alınan vergiler vb.) faiz dışı dengenin iyileşmesine katkıda bulunduğunu belirtmek gerekmektedir.

5018 Sayılı Kanun kendisini daha çok bütçe süreçlerinde hissettirmiştir. Bütçe hazırlık sürecinin güçlendirilmesi, mali saydamlık ve hesap verilebilirliğin artırılmasına dönük olarak kamu idarelerince faaliyet raporlarının hazırlanması, bütçe sınıflandırması ve muhasebe sisteminde birlik sağlanması, bütçe dışı fonların kapatılması suretiyle bütçenin tekleştirilmesi ve toparlanmasının sağlanması önemli gelişmelerdir. Orta Vadeli Program ve Orta Vadeli Mali Plan metinlerinin yayınlanmaya başlaması, hükümet ve maliyenin öngörülebilirliği artırma amacıyla yürürlüğe koyduğu uygulamalardır. Yayınlanan metinlerin temel amacının ekonomiye ve bütçeye yön verme meselesi ve geleceğe ilişkin beklentileri olumlu etkileme olduğunu belirtmek gerekmektedir.

“4749 Sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun”un 5. Maddesi ile getirilen başlangıç ödenekleri ile tahmin edilen gelirler

arasındaki fark miktarı kadar borçlanabilme hükmü Türk Bütçe Sistemindeki en net tanımlanan mali kuraldır. Aynı kanun hükümleri çerçevesinde Belediyeler ve İl Özel İdarelerinin borçlanmalarına getirilen sınırlamalar ile sadece yatırım programlarında yer alan faaliyetler için dış finansmana izin verilmesi, İl Özel İdareleri ve Belediyeler için getirilen bu gibi kısıtlamalar “altın kural” uygulamasına örnektir. 2008 yılı Katılım Öncesi Ekonomik Programı ile özel ödenek uygulamasına sınır getirilmesi de bir başka önemli uygulamadır. Faiz dışı fazla hedefi ile birlikte kamu borcunun GSYİH’ye oranının AB tanımlı kamu borçlanma hedefi olarak belirlenmesi de bir mali kural uygulaması olarak ele alınabilir. Diğer yandan bu gibi kurallar çeşitli yasa metinlerinde ve raporlarda sözü edilen ve fakat yasal ve anayasal güvenceye bağlanmayan uygulamalar olarak kalmıştır. Sayısal olmayan kurallar için ise bu dönemlerde zaten bir girişim bulunmamaktadır (Karakurt ve Akdemir, 2010: 254).

Yasal bir sayısal kural oluşturma ile ilgili bir hazırlık 2010-2012 dönemine ilişkin Orta Vadeli Programında bahsedilen ve 2010 yılının ilk çeyreğinde yasalaşarak 2011 yılı bütçesi için yürürlüğe konulması öngörülmüş bir kural çerçevesidir. Söz konusu kuralın kamu açığının sürdürülebilir bir borç yapısı ile uyumlu düzeyde gerçekleşmesine dairdir. Buna göre kamu açığının uyarlanması, bir önceki yıl gerçekleşen açığın orta-uzun vadeli hedefin ne kadar uzağında olduğu ve konjonktürün etkisinin dikkate alınacağı hesaplanacaktır. Öngörülen mali kural:

$$\Delta a = y (a-1-a^*) + k (b-b^*) \text{ olarak formüle edilmiştir.}$$

Δa : Kamu açığındaki uyarılama / GSYİH

$a-1$: Bir önceki yıl gerçekleşen kamu açığı / GSYİH

a^* : Orta-Uzun Vadede Hedeflenen Kamu Açığı / GSYİH

b : GSYİH reel büyüme hızı

b^* : GSYİH reel büyüme hızının uzun dönemli ortalaması

y : Kamu açığının orta-uzun vadeli hedefine yakınsama hız katsayısı

k : Döngüsel etkiyi yansıtma katsayısı

“y” ve “k” katsayıları negatif rakamlardır ve Δa ’nın negatif olması da kamu açığındaki daralmayı göstermektedir (Karakurt ve Akdemir, 2010: 255). Tasarlanan bu mali kural yürürlüğe girmemiştir. Bu mali kuralın yürürlüğe girmemesinin çeşitli nedenleri bulunmaktadır. İlk olarak 2010 yılı küresel kriz sonrasında genişletici politikaların uygulanmakta olduğu bir dönemdir ve Türkiye de bu sürecin devamında bir takım mali önlemleri uygulamaktadır, aynı zamanda 2010 yılındaki yerel seçimler de mali kuralın uygulanması açısından siyasal iktidarın tercih etmeyeceği bir ortamdır. Bu iki temel neden sebebiyle mali kural uygulaması yürürlüğe girmemiştir.

Aşağıdaki tablodaki 2000 yılında itibaren genel bütçe dengesi ile birincil bütçe dengesine ilişkin verilerde görüldüğü üzere bütçe dengesi genel olarak olumlu seyretmektedir. Dolayısıyla uygulanan ekonomik programın maliye politikası ayağındaki “istikrar” hedefleri doğrultusunda atılan adımlardan sayısal olarak olumlu sonuç alındığı görülmektedir. 2009 yılındaki küresel kriz şartları maliye politikasını gevşetmiş görünse de genel doğrultu hedeflenen yönde ilerlemektedir.

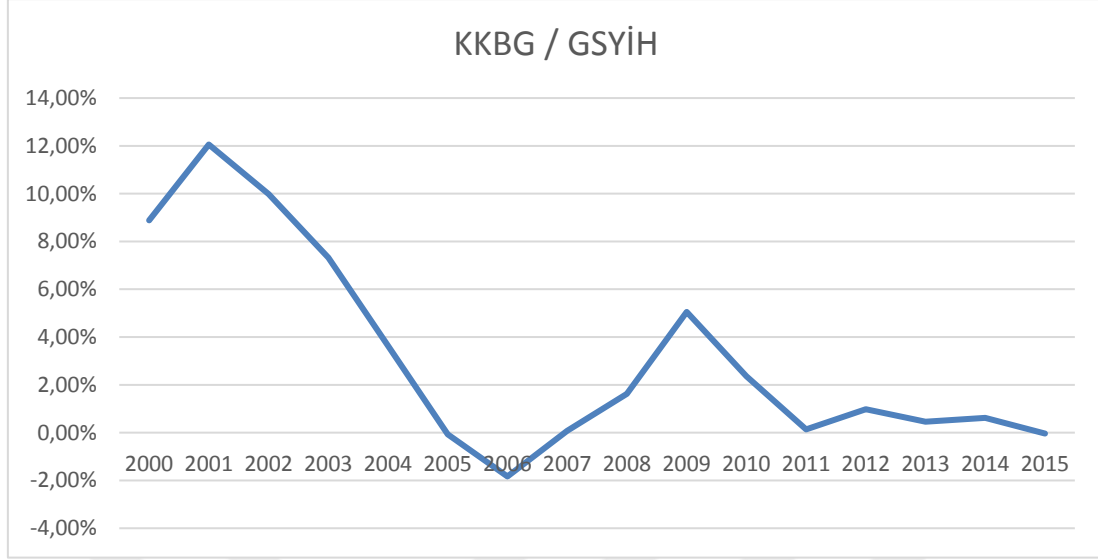
Tablo 2: 2000 – 2015 Arası Bütçe Dengesi (GSYİH'ye Oran)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Bütçe Dengesi	-7,9	-11,9	-11,5	-8,8	-5,2	-1,1	-0,6	-1,6	-1,8	-5,5	-3,6	-1,4	-2,1	-1,2	-1,3	-1,2	-1,3
Faiz Dışı Bütçe Dengesi (Maliye Tanımlı)	4,4	5,2	3,3	4,0	4,9	6,0	5,4	4,2	3,5	0,0	0,7	1,9	1,3	2,0	1,5	1,6	1,2
Program Tanımlı Faiz Dışı Denge	3,6	3,8	1,9	3,8	4,1	4,1	4,3	2,6	1,8	-1,6	-0,5	1,2	0,3	0,9	0,5	0,4	0,1

BÜMKO (2016 Bütçe Gerçekleşmeleri).

Konulan sayısal hedeflere ulaşmanın olumlu sonucu kendini kamu kesimi borçlanma gereği verileri üzerinde de net olarak göstermektedir. Küresel daralma ile birlikte gerek faiz dışı denge, gerekse de genel bütçe dengesinde 2009 - 2010 aralığındaki bozulma KKBG üzerinden de kendisini belli etmektedir.

Grafik 4: Kamu Kesimi Borçlanma Gereğinin GSYİH'ye Oranı



TCMB, Elektronik Veri Dağıtım Sistemi.

Konulan sayısal hedefler (ki bunların da aslında bir nev'i –geçici de olsa- mali kural olarak değerlendirilebileceği düşünülebilir) büyük ölçüde sağlanıyor görünse de bu hedeflerin gerçekleştirilmesine dair yöntemler sorgulanmalıdır. Temelde bu sorgulamayı yapan Yılmaz'a (2007) göre sayısal bir takım hedeflere ulaşma bağlamında gerçekleştirildiği söylenen mali uyum esas olarak gelirler ayağında, daha çok da özelleştirme başta olmak üzere, bir seferlik artışı sağlayan önlemler ile sağlanmıştır. Harcama ayağının niteliği de Yılmaz'dan anlaşıldığına göre kaliteli olarak tanımlanacak düzeyde değildir. Genelde üretken olmayan genel yönetim harcamaları gibi kalemlerin arttığı, eğitim ve sağlık gibi verimli sayılabilecek kalemlerin ise görünürde arttığı ama çoklukla “balon” bir artış olduğu (mesela eğitimde insan kalitesini artırıcı harcamaların artmaması, sağlık alanında ise koruyucu hizmetlerin gereken düzeyde olmadığı gibi) söylenebilir. Oysa altyapı harcamaları gibi harcamaların iktisadi gelişimi destekleyici yanları gibi unsurlar düşünülerek oluşturulacak bir harcama kompozisyonu gerçekleştirilmelidir. Diğer taraftan bakıldığında mali disiplin açısından hangi harcamalardan tasarruf edileceği önemlidir ve tasarrufların sürdürülebilir olması da bir başka boyuttur (Yılmaz, 2007:42). Söz konusu durumun maliye politikasının sosyal içeriğini zayıflattığını belirten Çaşkurlu ve Arslan'a göre sağlık, eğitim ve yatırım gibi harcamalarda OECD ülkelerinin çok gerisinde kalan Türkiye'nin büyümeyi destekleyen, yoksulluğu azaltan ve mali riskleri azaltan politikalara yönelmesi, standart reçetelere ihtiyatlı yaklaşması gerekmektedir (Çaşkurlu ve Arslan, 2014). Diğer yandan az da olsa olumlu sayılabilecek bir sonuç yasal hale gelmiş net kurallar olmasa da mali sıkılaştırma tedbirlerinin seçim dönemlerinde kamu açıklarının artmasına yol açan seçim ekonomisi uygulamalarını en azından belli bir dönem için engellemiş olmasıdır (Koç, 2015). Uzun yıllar süren tek parti iktidarının da bu süreci etkilediğini akıldan çıkarmamak kaydıyla söz konusu dönemin bir getirisi olarak bu husus not edilmelidir.

Türkiye’de örtülü de olsa mali kural uygulamalarının başarımında siyasi istikrarın önemini vurgulayan ve örtülü mali kuralların açık kural tasarımları için önemli bir aktyarı kazanımı olduğunu kabul eden Yıldız ve Köstekçi (2017) istikrarsız koşullara hazırlıklı olunması bakımında mali kuralların anayasal olarak da belirtilmesinin daha sistematik ve sağlam bir politika olacağını belirtmektedir.

Türkiye 2001 sonrasında mali disiplini artırma yönünde uzun ve öncesine göre nispeten istikrarlı bir süreç yaşıdıysa da bunun kalıcı olduğunu ve istenildiği ölçüde toplumsal refahı artırıcı etkiler ortaya çıkardığını söylemek zordur. Gerek sayısal bir kuralın uygulanmayışı, gerekse iç ve dış gelişmeler mali disiplini saptırmıştır ve etkili kamu harcama ve gelir politikaları uygulamayı güçleştirmiştir. Yasal hale getirilemeyen mali kuralların kalıcı ve sonuç doğurucu nitelikte olamayacağı açıktır. Diğer yandan yasa haline gelmiş olsa da uygulayıcıların yeterince sahip çıkmadığı, siyasal iradenin kimi zaman bunları göz ardı edebildiği veya en azından etrafından dolaşmayı tercih edebildiği görülebilmektedir. Dolayısıyla iyi temennilerle yürürlüğe konulan uygulamalara toplumun da sahip çıkabilmesi, siyasal iradeyi buna zorlayabilmesi, siyasal iradenin de bürokrasiyi bu doğrultuda yönlendirebilmesi için daha kalıcı ve aynı zamanda esnek uygulamalar bulmak gerekmektedir. Mali yapılar ve kural düzenlemeleri kalıcılık ve esnekliği birleştiren yöntemler olarak tasarlanmalıdır.

3. Türkiye’de Kamu Harcamalarının Seyri

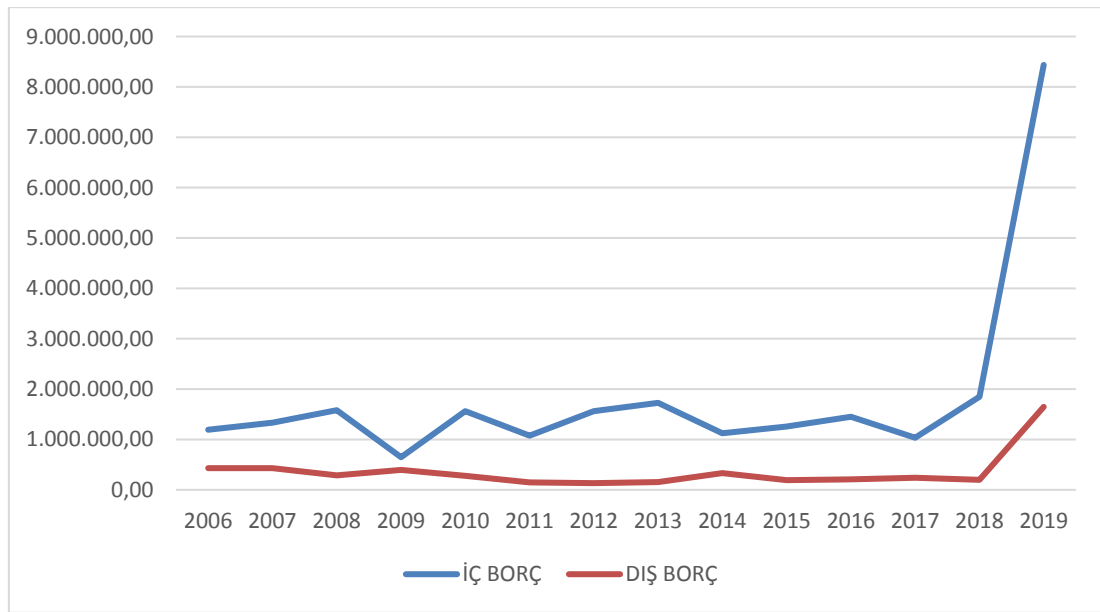
Türkiye’nin kamu harcama kompozisyonuna bakıldığında OECD ülkelerine benzer olan ve olmayan bazı hususlar dikkati çekmektedir. Dünya Bankası için 2006 yılında hazırlanan bir çalışmada bu özellikler sıralanmaktadır (WB, 2006:36-43). Krizden çıkma patikasındaki Türk ekonomisinin birincil (faiz dışı) harcamaları bu süreçte dahi Avrupa Birliği ülkelerine göre düşük düzeydeyken, faiz harcamalarının

GSYİH'ye oranı diğer hepsinden fazla görünmektedir. Diğer yandan kendi sınıfındaki (GOÜ) ülkelere göre birincil harcamaları yüksek görünmektedir, dolayısıyla Türkiye ekonomisi bu açıdan gelişmiş ve gelişmekte olan ülke grupları arasında bir geçiş bölgesinde yer almaktadır. Maaş ve ücret giderleri açısından bir kıyaslama yapıldığında da Türk ekonomisinin diğer ülkelere göre yüksek bir, düzeyde olduğu, buna ilaveten olumlu (genç ve çalışma çağındaki nüfusun fazlalığı anlamında) nüfus yapısına rağmen sosyal harcamaların ve transferlerin de gelişmiş ülke ortalamalarının oldukça üzerinde seyrettiği görülmektedir. İkinci özellik ilerleyen yıllarda nüfus yaşlandıkça daha büyük sıkıntılara yol açabilecektir. Yılmaz'ın da belirttiği gibi OECD ülkelerine nazaran Türkiye'de açığın fazla olmasının nedeni gelir düzeyindeki düşüklük değil özellikle transfer harcamaları nedeniyle toplam harcamaların yüksek oluşudur. OECD, AB bölgesi ve AB üyesi ülkelerde 1990'larda göre 2000'li yıllarda düşmekte olan genel yönetim harcamaları Türkiye'de (faiz ve sosyal güvenlik kurumları kaynaklı olarak) yükselmektedir (Yılmaz, 2007:172-173). Dolayısıyla Türkiye harcama yönlü bir mali yapılanma, kural ve kurum tasarımı geliştirirken mali uyumun kalitesi bağlamında bu harcamaları baskılama yönünde bir politika geliştirmeyi tasarlamalıdır. Özellikle GSYİH'ye oran olarak AB ve OECD ortalamalarının altında kalan eğitim, sağlık ve yatırım harcamalarının artması da hedeflenmelidir.

Dünya Bankası raporuna göre; Türk kamu maliyesinde harcamalar açısından özellikle 1980-2005 dönemine göz atıldığında dikkat çeken başlıca problemlerden bir diğeri de temel harcama kalemleri kompozisyonunda transfer harcamalarının, bu harcamalar içinde ise borç faizi ödemelerinin fazlalığıdır. Borç faiz ödemelerinin artışı hem kamu harcamalarının kalitesini bozmakta hem de verilen bütçe açığını artırmaktadır, diğer bir deyişle yüksek faiz ödemeleri verilen bütçe açığının olumsuz etkileri yanı sıra meydana gelebilecek (büyüme ve kalkınma gibi) olumlu etkileri de zedeleyebilmektedir. Zamanla borç faiz ödemelerinin etkisi azalsa da sosyal güvenlik

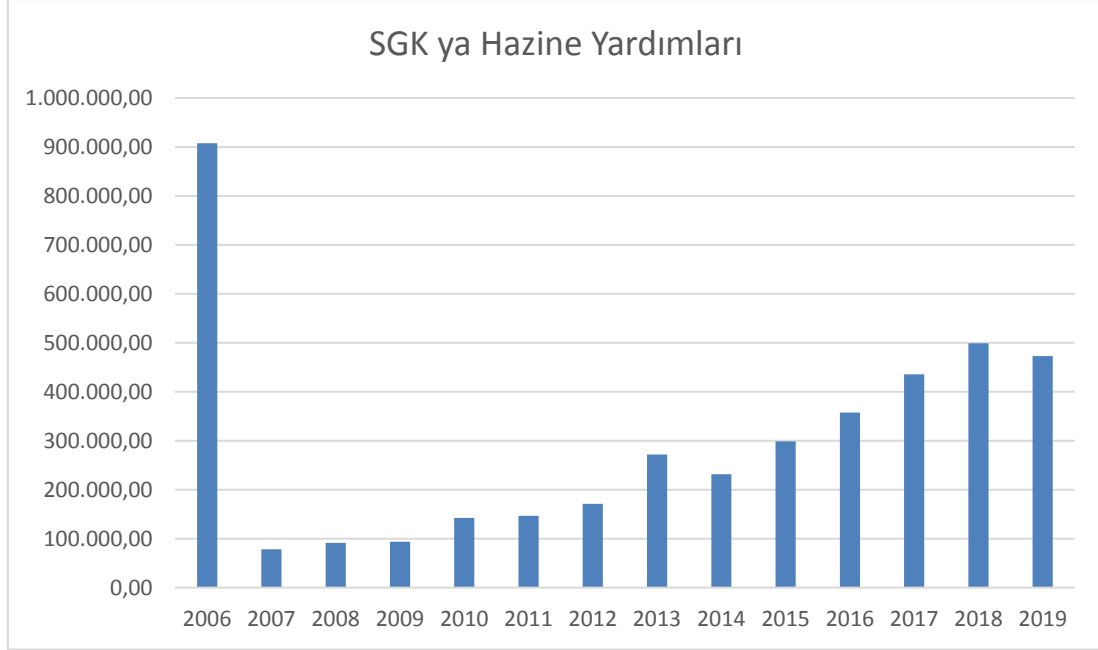
kurumlarına yapılan transferler bunun yerini almaya başlamış, transfer harcamaları yüksekliğini korurken cari ve yatırım harcamaları ise düşük kalmaya devam etmiştir. 2006 yılından itibaren faiz harcamalarının yükselen bir seyir izlemediği, diğer yandan sosyal güvenlik harcamalarındaki (SGK'ye devlet primi giderleri) istikrarlı yükselişin devam ettiği aşağıdaki grafikte açıkça görülmektedir. Bunun yanında bir başka sorun 2018 yılından itibaren her iki borçlanma faizine ilişkin ödemelerin, özellikle de iç borca ilişkin olarak ciddi bir artış eğilimi görülmesidir.

Grafik 5: Türkiye'de İç ve Dış Borç Faiz Ödemelerinin Seyri (2006 – 2019)



TCMB EVDS (Maliye Bakanlığı – Yeni Tanımlı).

Grafik 6: Türkiye’de 2006 – 2019 Döneminde Sosyal Güvenlik Kurumu’na Yapılan Hazine Yardımları



TCMB EVDS (Maliye Bakanlığı – Yeni Tanımlı).

Yukarıdaki iki grafikte görüldüğü üzere sosyal güvenli kurumuna yapılan yardımlar 2007 yılından itibaren istikrarlı bir şekilde artış göstermiş ve borç faiz ödemelerine yapılan ödemelerdeki düşüşün açtığı alanı kullanma olasılığı artmıştır, diğer yandan 2018 yılında görülen faiz ödemesi artışının da göz önünde tutulması durumunda bu iki unsurun gelecekte kamu maliyesi üzerinde ciddi bir baskı unsuru olma ihtimali bulunmaktadır.

2006 – 2019 döneminde ekonomik sınıflandırmaya göre kamu harcamalarına bakıldığında da faiz harcamalarının oranının ciddi düzeyde düştüğü Sosyal Güvenlik Kurumu’na devlet primi katkılarının ise bir miktar yükseldiği görülmektedir. Tabloda dikkati çeken husus en yüksek artışın cari transferlerde olduğudur. Cari transferler ise sosyal harcamalardan, görev zararlarına, tarımsal desteklemeden hazine yardımlarına kadar geniş bir çeşitlilikte değerlendirilebilir. Personel giderlerinin de bu oranlamadaki payı artmaktadır. Kamu harcamalarındaki ciddi oranda artışın, faiz harcamalarının azaldığı ortamda, üretken ve verimli harcamalar için açılan alanın personel harcamaları ve cari transferler lehine kaynak aktarımı için kullanıldığı açıkça görünmektedir. Kamu kaynaklarının ne şekilde kullanıldığını görmek içinse bütçe harcama bileşenlerine bakmak gerekmektedir.

Tablo 3: Ekonomik Sınıflandırmaya Göre Bütçe Giderleri ve GSYİH’ye Oranları (1.000 TL ve %)

Tarih	Personel Giderleri	SGK ya Devlet Primi Giderleri	Mal ve Hizmet Alım Giderleri	Cari Transferler
2006	2.676.135,00	682.061,00	4.802.476,00	3.729.805,00
2007	3.042.585,00	781.734,00	4.702.842,00	4.856.795,00
2008	3.274.564,00	858.370,00	5.227.252,00	6.964.885,00
2009	3.649.674,00	893.361,00	7.486.503,00	7.098.223,00
2010	4.119.497,00	1.141.369,00	7.576.171,00	8.907.753,00
2011	4.760.224,00	1.273.788,00	6.708.615,00	13.576.586,00
2012	5.563.029,00	1.389.177,00	6.892.931,00	13.171.548,00
2013	6.272.338,00	1.537.680,00	8.492.575,00	14.608.917,00
2014	7.130.328,00	1.713.088,00	8.803.543,00	15.153.563,00
2015	8.434.962,00	1.943.502,00	8.732.708,00	16.569.542,00
2016	10.321.986,00	2.125.655,00	10.682.625,00	23.813.002,00
2017	11.081.311,00	2.372.643,00	10.696.781,00	27.131.778,00
2018	14.380.726,00	3.165.052,00	11.214.146,00	29.550.103,00
2019	20.087.839,00	3.475.478,00	5.866.969,00	44.324.143,00

Tablo 3 Devam

Tarih	Sermaye Giderleri	Sermaye Transferleri	Borç Verme	Faiz Giderleri
2006	4.055.089,00	343.717,00	2.240.968,00	1.894.954,00
2007	3.413.159,00	394.713,00	683.359,00	1.790.367,00
2008	5.334.323,00	558.161,00	911.947,00	1.870.599,00
2009	6.203.644,00	1.316.997,00	987.281,00	1.041.741,00
2010	8.453.656,00	2.917.494,00	3.632.429,00	1.839.998,00
2011	10.151.663,00	3.092.827,00	1.469.979,00	1.245.323,00
2012	11.378.029,00	2.694.614,00	1.368.946,00	1.694.976,00
2013	13.787.246,00	2.051.241,00	1.269.136,00	1.981.475,00
2014	12.226.658,00	2.406.659,00	1.627.608,00	1.453.437,00
2015	18.050.423,00	3.088.419,00	531.189,00	1.732.683,00
2016	18.666.208,00	3.308.991,00	2.618.194,00	1.832.556,00
2017	18.487.663,00	3.185.037,00	2.254.586,00	1.432.342,00
2018	19.508.804,00	2.972.257,00	2.215.952,00	2.081.056,00
2019	6.803.902,00	1.071.801,00	1.216.403,00	10.865.551,00

	PERSONEL GİDERLERİ	SOSYAL GÜV.KUR. DEVLET PRİMİ	MAL VE HİZMET ALIMLARI	CARİ TRANSFERLER	SERMAYE GİDERLERİ	SERMAYE TRANSFERLERİ	BORÇ VERME	YEDEK ÖDENEKLER	FAİZ HARCAMALARI	TOPLAM
2004	5,02	0,70	2,20	4,80	1,40	0,08	0,46	0,01	9,79	24,44
2005	4,73	0,67	2,14	5,23	1,46	0,23	0,45	0,00	6,78	21,69
2006	4,79	0,64	2,41	6,32	1,53	0,33	0,72	0,00	5,82	22,57
2007	4,95	0,66	2,53	7,19	1,48	0,40	0,44	0,00	5,54	23,18
2008	4,91	0,64	2,45	7,07	1,86	0,32	0,47	0,00	5,09	22,82
2009	5,60	0,72	2,98	9,21	2,01	0,43	0,57	0,00	5,32	26,84
2010	5,37	0,95	2,52	8,78	2,24	0,58	0,76	0,00	4,16	25,38
2011	5,23	0,92	2,35	7,92	2,22	0,48	0,41	0,00	3,03	22,56
2012	5,51	0,94	2,10	8,25	2,19	0,38	0,61	0,00	3,08	23,05
2013	5,32	0,90	2,01	8,22	2,42	0,42	0,50	0,00	2,76	22,56
2014	5,40	0,93	2,00	7,94	2,36	0,38	0,52	0,00	2,44	21,95
2015	5,35	0,90	1,95	7,81	2,45	0,45	0,48	0,00	2,27	21,65
2016	5,71	0,95	2,07	8,62	2,29	0,34	0,49	0,00	1,93	22,39
2017	5,21	0,88	2,04	8,71	2,28	0,43	0,43	0,00	1,82	21,80
2018	5,39	0,92	1,93	8,67	2,37	0,45	0,58	0,00	1,99	22,31

2004-2005 yılları konsolide bütçe, 2006 yılı ve sonrası merkezi yönetim bütçesi tanımlıdır.

T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı (2019 verileri)

Kamu harcamalarının destekli bütçe içindeki payları ile ilgili tabloda da sosyal güvenlik primlerinin ağırlığının artmakta olduğu faiz harcamalarının bütçeye yükünün ise belirgin şekilde düştüğü görülmektedir. GSYİH'ye oranlara paralel olarak bütçe içindeki paylarda da cari transferlerin ağırlığının arttığı görülmektedir. Bir anlamda bütçede devlet ve kamu borçlanması yerini cari transferlerin almakta olduğu anlaşılabilirken, sermaye giderleri de bir miktar artış göstermekte diğer harcama bileşenlerinde büyük bir değişiklik görülmemektedir. İlginç bir nokta personel harcamalarının ağırlığının, bu harcama türünün maliye politikalarına olan geleneksel eleştirilere en çok muhatap olan harcama türü olmasına ve sürekli bir personel reformundan söz edilmesine rağmen, bir düşüş göstermemesi bilakis artmasıdır.

Tablo 4: Ekonomik Sınıflandırmaya Göre Bütçe Giderlerinin Bütçe' ye Oranı (%)

	PERSONEL GİDERLERİ	SOSYAL GÜV.KUR. DEVLET PRİMİ	MAL VE HİZMET ALIMLARI	CARİ TRANSFERLER	SERMAYE GİDERLERİ	SERMAYE TRANSFERLERİ	BORÇ VERME	YEDEK ÖDENEKLER	FAİZ HARCAMALARI	TOPLAM
2004	20,5	2,9	9,0	19,6	5,7	0,3	1,9	0,0	40,1	100,0
2005	21,8	3,1	9,9	24,1	6,7	1,1	2,1	0,0	31,3	100,0
2006	21,2	2,8	10,7	28,0	6,8	1,5	3,2	0,0	25,8	100,0
2007	21,4	2,8	10,9	31,0	6,4	1,7	1,9	0,0	23,9	100,0
2008	21,5	2,8	10,8	31,0	8,2	1,4	2,0	0,0	22,3	100,0
2009	20,9	2,7	11,1	34,3	7,5	1,6	2,1	0,0	19,8	100,0
2010	21,2	3,8	9,9	34,6	8,8	2,3	3,0	0,0	16,4	100,0
2011	23,2	4,1	10,4	35,1	9,8	2,1	1,8	0,0	13,4	100,0
2012	23,9	4,1	9,1	35,8	9,5	1,7	2,6	0,0	13,4	100,0
2013	23,6	4,0	8,9	36,4	10,7	1,9	2,2	0,0	12,2	100,0
2014	24,6	4,2	9,1	36,2	10,7	1,7	2,4	0,0	11,1	100,0
2015	24,7	4,2	9,0	36,1	11,3	2,1	2,2	0,0	10,5	100,0
2016	25,5	4,2	9,3	38,5	10,2	1,5	2,2	0,0	8,6	100,0
2017	23,9	4,0	9,4	39,9	10,5	2,0	2,0	0,0	8,4	100,0
2018	24,2	4,1	8,7	38,9	10,6	2,0	2,6	0,0	8,9	100,0

2004-2005 yılları konsolide bütçe, 2006 yılı ve sonrası merkezi yönetim bütçesi tanımlıdır.

T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı (2019 verileri)

Kamu harcama bileşenlerine bakıldığında genel bir artış eğiliminden bahsetmek mümkünse de GSYİH'nin de büyüdüğü hesaba katıldığında aslında oransal olarak büyük bir artıştan söz ederken de temkinli olmak lazımdır. 2000 yılında kamu harcamalarının GSYİH'ye oranı % 28 iken 2011 yılına gelindiğinde bu oranın % 23,7 olarak gerçekleştiği görülmektedir. Harcama kompozisyonu içinde Sosyal Güvenlik Kurumu'na yapılan yüksek tutardaki ödemeler (2013 verileri ile GSYİH'nin % 4,6'sına denk gelen 71,2 milyar TL) büyük bir sorundur ve eğitim ile sağlığa yapılan harcamalar göz önünde tutulduğunda oranın yüksekliği daha iyi anlaşılacaktır (Karaca, 2014:8-9). Sosyal Güvenlik Kurumu'na bu derece kaynak aktarılan Türkiye bütçelerinin sosyal yönünün zayıf olması ise ilginç bir karşıtlıktır. Sosyal Güvenlik ve Sosyal Yardımlar, Sağlık, Eğitim, Çevre Koruma, İskân ve Toplumsal Refah, Dinlenme ve Kültür, Kamu Düzenliği ve Güvenliği, Sivil Savunma gibi harcama kalemlerinin içeriğini oluşturduğu sosyal harcamaların tamamına yakınında Türkiye OECD ortalamasının oldukça aşağısındadır. Toplam sosyal harcamaların GSYİH'ye oranı 2009 itibarı ile OECD ülkelerinin yarısı kadardır (% 21,1 e karşılık % 12,6). Sayılan kalemlerden 2004-2011 arası dönemde en çok artışı gösteren kalemin İskan ve Toplumsal refah kalemi olması da dikkate değerdir (Erdoğan, 2013:86-87) ⁶². Devletin sosyal harcamalarının gelişiminin gelir dağılımını düzeltici etkisi de göz önüne alındığında bütçenin sosyal yönünün önemi daha iyi anlaşılacaktır (Arıkboğa, 2015:29).

Dünya ülkeleri içerisindeki sıralamasına bakıldığında harcama türleri açısından Türkiye'nin durumu daha net anlaşılabilir. Eğitim harcamalarının GSYİH'ye oranına bakıldığında 2006 yılı itibarı ile Türkiye 173 ülke arasında % 2,9'luk oran ile 142. sırada görünmektedir. Aynı oran 2011 yılı itibarıyla sağlık harcamalarında % 6,7 ile 190. sırada görünmektedir. Nüfus olarak 240 ülkede 17. sırada olan ⁶³ ve göreceli olarak genç bir nüfus oranı olduğu bilinen Türkiye'de, özellikle

⁶² Bu çalışmadaki sosyal harcama tanımlamasının kapsamı ve bileşenleri için Bkz. Erdoğan, 2013:84-85.

⁶³ Veriler, www.cia.gov adresinden derlenmiştir. (Erişim tarihi: 29 Aralık 2016)

eğitim alanındaki harcamaların durumu pek de iç açıcı olarak görünmemektedir. Buna mukabilen savunma harcamalarında Türkiye'nin diğer ülke ortalamalarından oldukça ileride olduğu da bir vakıadır (Karaca, 2014:18). 2015 yılına gelindiğinde Türkiye'de kamu harcamalarının fonksiyonel dağılımının Gayri Safi Yurtiçi Hasılaya oransal olarak dağılımı aşağıdaki tabloda gösterilmektedir.

Ekonomik sınıflandırmayı genel hatları ile bu şekilde belirttikten sonra bir başka sınıflandırma türü olarak fonksiyonel sınıflandırmaya göre kamu harcamalarının ne durumda olduğuna bakılabilir.

Tablo 5: Kamu Harcamalarının Fonksiyonel Dağılımı – GSYİH'ye Oran (%) (Merkezi Bütçe)

Harcamalar	GSYH PAYLARI (%)									
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Harcamalar	23,5	24,2	23,9	28,2	26,8	24,2	25,5	26,0	25,7	25,8
Genel Kamu Hizmetleri	9,3	9,0	8,6	9,3	8,1	7,1	7,4	7,3	7,2	7,2
Savunma	1,5	1,4	1,4	1,5	1,4	1,2	1,3	1,3	1,2	1,2
Kamu Düzeni ve Asayiş	1,4	1,5	1,5	1,7	1,7	1,7	1,9	1,9	1,9	2,0
Ekonomik İş ve İşlemler	2,8	2,8	3,1	3,5	3,8	3,4	3,5	3,7	3,6	3,7
Çevre Koruma	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
İskan ve Toplum Refahı	0,5	0,6	0,4	0,4	0,6	0,4	0,4	0,5	0,3	0,3
Sağlık	1,2	1,3	1,4	1,6	1,5	1,4	1,1	1,2	1,2	1,3
Din, Kültür ve Eğlence	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5	0,5	0,5	0,6	0,6	0,6
Eğitim	2,9	3,1	3,2	3,8	3,8	3,7	4,0	4,1	4,3	4,4
Sosyal Güvenlik ve Yardım	3,5	4,1	4,0	5,9	5,5	4,7	5,4	5,5	5,3	5,1

Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü İnternet Sitesi, Mart 2017.

Grafikte görüldüğü üzere 2015 yılı itibarı ile Türkiye’de kamu harcamalarının Gayri Safi Yurtiçi Hasıla’ya Oranında genel kamusal hizmetler birinci sırayı alırken bunu sırasıyla sosyal güvenlik ve yardım ile eğitim izlemektedir. Türkiye İstatistik Kurumu’nun 15 Aralık 2016 tarihli internet bülteninde⁶⁴ sosyal koruma harcamalarının dağılımı incelendiğinde bunun yarıya yakınının emekli ve yaşlılara yapılan ödemelerden, üçte birine yakınının hastalık ve sağlık bakımlarından, onda birlik kısmının ise dul ve yetim aylıklarından oluştuğu görülmektedir.

Tablo 6: Kamu Harcamalarının Fonksiyonel Dağılımı – Toplam Harcamalar İçinde Oran (%)

Harcamalar	BÜTÇE PAYLARI (%)									
	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Harcamalar	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Genel Kamu Hizmetleri	39,5	37,2	36,2	32,9	30,4	29,2	29,1	28,0	28,0	27,9
Savunma	6,5	5,8	5,7	5,4	5,1	5,1	5,1	4,8	4,7	4,5
Kamu Düzeni ve Asayiş	5,9	6,1	6,2	6,1	6,4	7,2	7,3	7,3	7,5	7,7
Ekonomik İş ve İşlemler	11,9	11,6	12,8	12,3	14,0	14,0	13,9	14,2	13,9	14,5
Çevre Koruma	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1
İskan ve Toplum Refahı	2,2	2,3	1,7	1,4	2,2	1,5	1,5	1,7	1,3	1,2
Sağlık	5,2	5,5	5,7	5,8	5,5	5,9	4,3	4,8	4,8	5,0
Din, Kültür ve Eğlence	1,6	1,6	1,7	1,7	1,8	2,1	2,1	2,2	2,3	2,2
Eğitim	12,5	12,6	13,4	13,3	14,1	15,4	15,7	15,9	16,9	17,2
Sosyal Güvenlik ve Yardım	14,7	17,1	16,6	20,9	20,3	19,3	21,0	21,0	20,5	19,8

Maliye Bakanlığı Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü İnternet Sitesi, Mart 2017. ⁶⁵

Tabloda görüldüğü üzere Türkiye’de kamu harcamalarının bileşeninde de genel kamu hizmetleri ilk sırayı almaktadır. 2015 itibarı ile fonksiyonel harcamaların yaklaşık 3’te 1 kadarı bu harcama kaleminde. Sosyal Güvenlik ve Yardım 19,8 ile ikinci sırayı alırken onu sırasıyla eğitim ve iktisadi harcamalar takip etmektedir. Çevre koruma harcamaları toplam kamu harcamaları içinde en düşük paya sahip harcama bileşenidir. Trend olarak bakıldığında genel kamusal hizmetlerin payının düştüğü görülürken iç güvenlik ve asayişte az da olsa istikrarlı bir yükseliş ve 2008 sonrası dönem itibarı ile en büyük artışın sağlık harcamalarında gerçekleştiği görülmektedir (IMF). Asayiş ve iç

⁶⁴ <http://www.tuik.gov.tr/PreHaberBultenleri.do?id=21525> (Erişim tarihi 28 Ocak 2017)

⁶⁵ Bu oranlara ilişkin en güncel veri bu haliyle, eski adı ile Bütçe ve Mali Kontrol Genel Müdürlüğü sayfasından alınmış olup, T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı’nın yayınladığı yeni verilerde bulunamamıştır.

güvenlik istikrarlı artış olan bir alan olarak görülürken ekonomik harcamalar buna koşut olarak payı düşen bir harcama türü olarak görülmektedir.

4. Türkiye’de Mali Alan ve Bütçe Katılığı

Türkiye’de harcama kompozisyonunun ve bütçe dengesinin ötesindeki sorunlardan birisi bütçenin bir iktisadi aygıt olarak kullanılabilirliğini ve maliye politikasının hareket alanını azaltan “bütçe katılığı” kavramı ile tanımlanan husustur. Bütçe katılığı özetle, bir takım kamu harcamalarının azaltılamaması nedeniyle devletin kendi amaçladığı kamusal harcamalara ağırlık verememesidir. Bütçe katılığı sorunu olan ülkelerde kamu kaynakları etkili ve verimli olarak tanımlanan ve belirlenen alanlara yönlendirilememektedir. Faiz dışı fazla, birincil bütçe dengesi ve harcama hedeflerinin tutturulması gibi mali hedeflere ulaşılmış olması bütçe katılığının bulunmamasına veya çözümlenmesine doğrudan bir katkı sunmayabilir. Sorunun çözülmesinde kamu harcama kompozisyonunun değiştirilmesi daha büyük bir önem arz etmektedir.

Kamu harcama kompozisyonunun değiştirilmesi bazı zorlukları içermektedir. Herşeyden önce zorunlu harcamalar olarak değerlendirilebilecek ve azaltılması açısından katılıklar gösteren harcama tipleri bulunmaktadır. Personel harcamaları, emeklilik ödemeleri, güvenlik, savunma, eğitim ve sağlık harcamaları gibi harcamalar bu açıdan katılık gösterebilen giderlerdir. Gerek toplumsal maliyet gerekse de devlet işleyişine dair zaruri giderler olmaları nedeniyle harcamalar açısından bir tahsis ayarlaması sorunu yaşanabilmektedir. Kamu harcamalarının sınırlandırılması ve bütçe açığının artırılmaması açısından yaşanan kısıtlar nedeniyle maliye politikasının manevra alanının kalmaması nedeniyle harcamalar arası tahsisat sorununa yol açan bütçe katılığının çözülmesi önemlidir. Hükümetin bu katılıkları kırarak daha serbest maliye

politikası uygulayabilmesi açısından gerekli esnekliğe sahip olması ise “mali alan”ın varlığı ile alakalıdır. Dolayısıyla hem bütçe katılığı denilen harcama direnci kırılmalı hem de bununla bağlantılı olarak mali alanın sağlanması bütçesel açıdan önemlidir. Mali alan en genel çerçevesi ile hükümetin finansal durumların sürdürülebilirliğini etkilemeden belirlenen amaç için ek bütçe kaynaklarını sağlayabilme kapasitesi, bunlar için bütçesel alan ve yeni politikalar uygulayabilmek için ek kaynak yaratılabilmesi, mali sürdürülebilirliğe halel getirmeden bütçe manevraları yapabilmeye olanak sağlayan bütçesel boşluk gibi anlamlara sahiptir. Bu manevra alanları “vatandaş odaklı bütçeleme” ile yakından ilgilidir. Gerek vatandaş taleplerine etkin cevap vererek güven artırma ve doğrudan ve dolaylı olarak vergi güveni oluşturarak kamu gelirlerini artırma, gerekse de etkinlik ve verimlilik ilkeleri ile maliyetleri azaltarak ilave alan yaratma açısından vatandaş odaklılık ile mali alan ilişkilidir demek mümkündür (Berksoy ve Şahin; 2014). Mali alan kavramının birçok açıdan tanımlanmasının mümkün olduğunu belirten Yılmaz (2014) genel bir özellik olarak mali sürdürülebilirliği zedelemekten daha etkin ve verimli kaynak kullanımını ortaya koyar. Mali kural ile mali alanın yakın ilişkili olduğunu belirten Yılmaz (2014) mali alan yaratma yöntemlerini, ilave gelir artırma, düşük önemli harcamaları keserek yüksek öncelikli ve verimli harcamalara yönelme, iç ve dış borçlanmalar bulma, senyoraaj gelirlerini kullanma, dış yardım alma ve harcama önceliklendirme olarak sıralar. Sayılan yöntemlerin mali alan yaratmada mali kural gereksinimini ortaya koyduğunu belirten makaleden hareketle, harcama önceliklendirmesinin ve verimsiz harcamaların kısıtlanmasının önemi görülmektedir. O halde bütçe katılığı ile mali alan arasındaki ilişkinin harcamalar üzerinden okunması ve değerlendirilmesi mümkündür.

Özlale ve Yüksel (2016) kamu harcamaları yoluyla büyümeyi destekleme politikalarında tüketim ve yatırım harcamaları arasında sırasıyla kısa vadeli ve orta-uzun vadeli etkiler açısından ayrışmanın olduğu varsayımından hareketle harcama

dağılımının önemi üzerinde dururlar. Personel ve sosyal güvenlik harcamalarının Türkiye örneğinde bütçe katılığına yol açtığını kabul eden çalışma etkili maliye politikası için bu iki harcama tipinin azaltılarak etkinleştirilmesinin sağlıklı harcama politikası için faydalı olacağını vurgular. Yaptıkları politika önermesi de bütçe katılığının azaltılması ile sağlanacak kaynakların düşük ve yüksek büyüme dönemleri için mali alan yaratılabilmesi için kilit önemde olduğu şeklindedir.

Mattina ve Gunnarsson (2007) Slovenya için bütçe katılığı sorunu üzerinde durmaktadır. Çalışmaya göre Slovenya'daki mali katılığın en önemli sebebi sosyal ve toplumsal harcamalar olarak görünmektedir. Bütün bu harcamalar 2004-2005 dönemi boyunca diğer harcama türleri lehine azaltılacak esnekliği sağlamakta uzaktılar. Zaruri niteliğe sahip olan bu harcamalarda cömertçe davranılmış ve toplam harcamaların % 72 kadarı bu tip harcamalardan müteşekkil hale gelmiştir. Eğitim, sağlık gibi yatırım carisi harcamaları ile sosyal transferlerin yüksek oluşu ilk anda olumlu gibi görünse de bu tip harcamalarda etkinlik kaybı olması ve yapılan harcamalardan elde edilen getirilerin beklenenden düşük olması nedeniyle Slovenya örneği kamu kaynaklarının kullanımı açısından çok da olumlu bir örnek değildir. Ne sağlık ve eğitim alanlarında hedeflenen gerçekleşmiş ne de sosyal harcamalar fakirliği azaltmıştır. O nedenle çalışmada Slovenya'ya kurumsal reformlar, sosyal harcamaları etkinleştirme, sosyal ve faydayı hedefleme, esnek iş sözleşmeleri uygulama ve performans esaslı bütçeleme modeline geçiş önerilmektedir. Türkiye de kamu harcamalarının yapısı ve bütçe katılığı sorunu açısından Slovenya ile benzer nitelikler göstermektedir.

Bütçe katılığı hususu ile ilgili olarak Türkiye üzerinde duran IMF birincil denge ve borçlanma ile faiz harcamalarının düşüşündeki olumlu gelişmeye rağmen Türk bütçesinin sorunlarından bahsetmektedir (IMF, 2013b). Her şeyden önce kamu borç stokunu ve buna bağlı olarak faiz harcamalarını önemli ölçüde düşüren Türkiye bu harcamalardan boşalan yeri mali alan ve esneklik yaratacak harcama tipleri ile

dolduramamış ve zaruri harcamalara kaynak ayırma suretiyle bütçe katılığını artırmıştır. Birincil harcamalarda süren trendi de yine katılığı artıran patikada görmektedir (IMF, 2013b:30). Bu durum hükümetin makroekonomik politikalarda müdahale alanını azalttığı gibi maliye politikası oluşturmak için gerekli kamu tasarrufları için de olumsuz bir eğilimdir.

Türkiye açısından bütçe katılığının temelde üç nedenini sıralayan IMF'e göre bunlar; sosyal güvenlik ödemeleri gibi yasal zorunluluklar, personel ve faiz harcamaları gibi kısılması mümkün görünmeyen kalemler ve daha önceden yapımına başlanmış olup bitirilmesi zorunlu olan altyapı projeleri gibi teknik kısıtlara dayalı harcamalardır. Bütçe süreci de Türkiye'de harcamaları esneklik yönünde düzenlemeyi engelleyen bir husus olarak sayılmaktadır (IMF, 2013b:32).

Personel harcamalarının katılığı tetikleyen en büyük kalem olarak sayıldığı IMF raporuna göre özellikle ücret pazarlıkları ve enflasyona endeksli olarak artırılan ücret yapısı özellikle kısa vadede (orta vadede bu kırılabilir) bunun başlıca sebebidir. Genç ve potansiyeli olan nüfus yapısına rağmen sosyal güvenlik sistemine dönük harcamalar da bütçe üzerinde katılık anlamında önemli bir kısıttır, bu sorunun uzun yıllardır devam ettiği ve çeşitli reformlara ve yeniliklere rağmen sürdüğü görülmektedir. Nüfus yaşlandıkça artacak olan ve hali hazırda da yüksek görülen emeklilik ödemelerine dair sorun da IMF'ye göre çözülememiş bir sorundur (IMF, 2013b:35). Sağlık harcamalarının yapısal sorunları da bütçe katılığını artırıcı etkide bulunmaktadır (IMF, 2013b:36).

Bütçe disiplini olumsuz etkileyen harcama katılığı sorunu sürerken, harcama artışının çok gerisinde kalan kamu geliri artış oranları da bütçenin dengesini bozucu etkide bulunmaktadır. 2008-2009 küresel daralması ile gerçekleşen bozucu ortam Türkiye bütçesi için de bütçe dengesini bozucu etkide bulunmuş ve kamusal yükü artırma yönünde baskı yapmıştır (IMF, 2013b:39).

Gelir ve gider tahminleri açısından da Türk bütçe yapıcılarının genelde yıllık bütçeye odaklanması, yürürlükte olan üç yıllık bütçe tahminlerinin geri planda kalması bütçe katılığını besleyen bir anlayıştır. Öngörüler açısından sorun yaşayan bütçeleme yönteminin kurumsal kapsayıcılığının az ve fakat yüksek detaylandırma düzeyi olması da bir başka sorundur. Bütçe katılığının geçmişe endeksleme ile yüksek bağlantısı açısından bu husus önemlidir. Bütçe yapıcıları genellikle detaylı harcama kalemlerini geçmiş yıllara endeksli ve orta vadeyi hesaba katmadan belirlemektedir (IMF, 2013b:41).

IMF önerdiği çözümlerde genel hatları ile personele ödenen maaşlar, sosyal güvenlik katkıları ve endeksleme sornları üzerine odaklanmıştır. Kamu istihdamını ve artışını belli düzeylerde tutmak, ücret pazarlıklarında katı tutum almak, etkinlikten uzak harcamalardan kaçınmak, emeklilik yaşını artırıcı düzenlemeler, emekli tazminat ve maaşlarını kısıtlamagüvenlik desteklerini düşürmek, sosyal ve bütçelemde orta vadeli/çok yıllı bütçelemeyi dikkate alan projeksiyonlar yapılmasını gerçekleştirmek IMF'nin Türkiye'de bütçe katılığına ilişkin getirdiği çözüm önerilerindendir.

Türkiye'de 2006-2018 döneminde, katı (zaruri, gayri ihtiyari) harcama türlerinden olan faiz harcamalarının ciddi oranda düşmesine rağmen faiz dışı katı bütçe harcamaları gerekli manevra alanını sağlayacak kadar düşmüş görünmemektedir. Özellikle sosyal güvenlik primleri dahil personel ücretleri ve cari transferler gibi kalemlerde artış açıkça görünmektedir (Çebi, 2015).

Çebi; katı ve esnek harcama ayrımı yaparken bunların katılık düzeylerini de ortaya koymaktadır. Örneğin personel harcamaları en katı harcama türlerinden biri olarak kendini göstermektedir ve içinde esneklik özelliği gösteren düzey çok düşüktür. Faiz harcamaları ise en katı harcama türüdür ve esneklik düzeyi yok denilebilir. Mal ve hizmet alımları ise sağlık ve eğitim harcamaları dışında % 80 oranında esnek bir harcama türü olarak görülmektedir. Cari transfer kaleminde ayrıma giden Çebi, sosyal

güvenlik harcamaları ve gelirden ayrılan harcama türü olan mahalli idareler giderlerini katı kabul eder. Bunlar dışındaki cari harcamalar ise % 80 oranında esnektir demektir. Esas itibarı ile esnek harcama türü olarak kabul edilen sermaye transferlerinde ise gayrimenkul büyük onarım giderleri ile dış kredi ile finanse edilen proje giderleri katı harcama türü olarak kabul edilmektedir. Sermaye transferleri ve borç verme harcamaları ise küçük bir bölümü dışında esnek harcama türü olarak kabul edilir (Çebi, 2015).

Bu kısımda anlatılanlardan çıkarılacak sonuç, Türkiye’de olası bir ekonomik daralma/genişleme durumunda genişletici/daraltıcı harcama politikası kullanma zorunluluğu doğarsa yatırım harcamaları ile mal ve hizmet alımları esneklik düzeylerinin yüksekliği nedeniyle ilk müdahale edilebilecek harcamalar olarak kendisini göstermektedir. Netice itibarı ile bütçe katılığı sorununu çözerek olası mali krizlerde politika yapıcılara mali alan yaratarak esneklik imkanı vermek gerekliliği akılda tutulmalıdır.

5. Türkiye’nin Kamu Harcamaları Açısından OECD Ülkelerine Kıyasla Durumu

Türkiye’nin OECD ülkeleri ile kıyaslanması kamu harcamaları kompozisyonunun niteliği açısından daha doğru bir fikir verecektir. Kıyaslama açısından OECD ülkelerinin seçilmiş olması bu organizasyonun gerek coğrafi gerekse de ülkelerin gelişmişlik düzeyi açısından nispeten daha yaygın bir alanı kapsıyor olmasıdır, böylelikle Türkiye’nin hem gelişmiş hem de gelişmekte olan ülkeler ile kıyaslanması mümkün olacaktır.

Bütçe harcamaları açısından genellikle en olumsuz tür olarak kabul edilen faiz ödemeleri ile başlamak gerekirse bütçe harcamalarına oranla son yıllardaki belirgin düşüşe rağmen 2016 yılı itibarı ile Türkiye’nin OECD ülkeleri içerisinde ulusal

kaynaklarını faize ayırma açısından halen üst sıralarda olduğu görülecektir.

Tablo 7: 2016 İtibarı ile OECD Ülkelerinde Faiz Ödemelerinin GSYİH'ye Oranı (%)

Genel Hükümet	%	Merkezi Hükümet	%
Portekiz	4,3	Portekiz	4,4
İtalya	4,1	İtalya	3,9
ABD	3,9	İzlanda	3,5
İzlanda	3,8	Yunanistan	3,4
Macaristan	3,2	Slovenya	3,0
Yunanistan	3,2	Macaristan	3,0
Slovenya	3,0	İsrail	2,7
Kanada	3,0	İspanya	2,5
Belçika	3,0	Belçika	2,5
İspanya	2,8	ABD	2,4
Meksika	2,5	Birleşik Krallık	2,4
Birleşik Krallık	2,4	Meksika	2,3
İrlanda	2,3	İrlanda	2,3
Avusturya	2,2	Türkiye	2,2
Malta	2,2	Malta	2,2
İsrail	2,2	Avusturya	2,1
Fransa	2,1	Slovakya	1,6
Türkiye	2,1	Fransa	1,6
Japonya	2,0	Japonya	1,6
Slovakya	1,6	Danimarka	1,3
Yeni Zelanda	1,6	Letonya	1,1
Avustralya	1,4	Hollanda	1,1
Hollanda	1,4	Kanada	1,1
Danimarka	1,4	Finlandiya	1,0
Güney Kore	1,3	Avustralya	1,0
Letonya	1,2	Çekya	0,9
Almanya	1,2	Almanya	0,6
Finlandiya	1,1	İsveç	0,4
Çekya	0,9	Lüksemburg	0,3
Şili	0,8	Norveç	0,3
Norveç	0,7	İsviçre	0,3
İsveç	0,5	Estonya	0,1
İsviçre	0,5		
Lüksemburg	0,3		
Estonya	0,1		

IMF Government Finance Statistics (GFS). (Erişim tarihi: 10 Eylül 2019)

Türkiye Merkezi Hükümet harcamaları dikkate alındığında OECD içinde faiz ödemelerinin GSYİH'ye oranı açısından ilk 1/2'lik dilimdedir. Türkiye'nin üzerindeki ülkelerin niteliğine de dikkat etmek gerekmektedir. Bunlardan üç tanesi borç krizi yaşayan Portekiz, İtalya, İspanya ve iflas eden Yunanistan gibi Güney Avrupa ülkeleri iken yine iflasını açıklamış olan İzlanda diğer bir çarpıcı örnektir. İrlanda ve Slovenya da diğer ülkelere nazaran daha az gelişmiş ülke kategorisindedir. Macaristan örneği ise çalışma açısından ayrıca önemlidir, çünkü çalışmada anlatılan mali konseylerden başarısız bir modeli gerçekleştirmiş olarak örneklenen ülke Macaristandır. İsrail ise politik, diplomatik ve güvenlik açılarından özel bir konumda olduğu bilinen bir ülkedir. Ulusal kaynaklarını faize daha az oranda ayıran ülkelerin çoğunluğu gelişmiş ülkelerdendir. Yine çalışma içerisinde başarılı bir konsey modeline sahip olduğu belirtilen İsveç'in alt sıralarda olması da dikkate değerdir. Eski ve karma yapıda bir mali konseye sahip olan Belçika'nın da Türkiye'nin hemen altında yer aldığını da belirtmek gerekir. Diğer yandan Belçika'nın 2000 – 2016 arasında bu yükü % 6,1'den 2,5'e çektiğini de vurgulamak gerekmektedir. Genel hükümet harcamaları dikkate alındığında ise Türkiye orta sıraların bir miktar üzerinde yer almaktadır. Kamu borcu ve bütçe açığındaki kayda değer iyileşmelere rağmen faiz ödemelerinde alt sıralarda bulunamamanın nedeni Türkiye'nin borç yapısı, yüksek faiz ödeme zorunluluğu gibi başka faktörlerde aranmalıdır.

Merkezi hükümet harcamaları esas alındığında genel olarak olumsuz çağrışıma sahip olan ve üretkenlik bağlamında verimsiz olarak addedilebilecek personel harcamaları açısından 2016 yılı itibarı ile Türkiye OECD ülkeleri arasında altıncı sırayı işgal etmektedir. Bu harcama tipinin GSYİH'ye oranında Türkiye'nin üzerindeki ülkeler olarak borç krizi yaşayan ülkeler ve İsrail bulunmaktadır. Macaristan yine üst sıralardayken Belçika ve İsveç'in yine daha alt sıralarda yer aldığı görülmektedir. Genel hükümet harcamaları bağlamında ele alındığında ise Türkiye personel harcamalarında

daha alt sıralarda yer almaktadır. Merkezi hükümet harcamalarına olan oranda OECD ortalamasının üzerinde bulunan Türkiye genel hükümet harcamalarında ortalamanın bir miktar daha altındadır. Netice itibarı ile Türkiye'nin personel harcamalarında merkezi yönetimler arasında üst sıralarda olduğu görülmektedir. Merkezi yönetim açısından yapılacak iyileştirmeye dönük bir planlamada bu harcama tipinin dikkate alınması yerinde olacaktır.



Tablo 8: 2016 İtibarı ile OECD Ülkelerinde Personel Harcamalarının GSYİH'ye Oranı (%)

Genel Hükümet	%	Merkezi Hükümet	%
Danimarka	15,8	Malta	11,3
Norveç	14,9	Yunanistan	10,8
İzlanda	13,3	Portekiz	8,8
İsveç	12,6	İsrail	8,3
Yunanistan	12,3	Macaristan	8,1
Fransa	12,3	Türkiye	7,6
Kanada	12,2	Slovenya	7,3
Belçika	11,9	Lüksemburg	6,9
Malta	11,4	İzlanda	6,6
Estonya	11,4	İrlanda	6,6
Slovenya	11,3	Estonya	6,5
Portekiz	10,9	Norveç	6,2
Avusturya	10,7	Fransa	5,8
Macaristan	10,7	Birleşik Krallık	5,8
İspanya	10,5	İtalya	5,6
Letonya	10,0	Slovakya	5,5
İsrail	9,9	Letonya	5,4
Avustralya	9,7	Avusturya	4,3
İtalya	9,5	Danimarka	4,2
Slovakya	9,1	Çekya	4,0
ABD	9,1	İsveç	2,9
Birleşik Krallık	9,0	Hollanda	2,8
Yeni Zelanda	8,9	Avustralya	2,8
Lüksemburg	8,7	Finlandiya	2,7
Türkiye	8,4	Belçika	2,1
Çekya	8,4	İspanya	2,0
Hollanda	8,1	Kanada	1,8
İsviçre	7,6	Meksika	1,8
Almanya	7,2	ABD	1,8
İrlanda	7,1	İsviçre	1,1
Şili	6,6	Japonya	1,1
Güney Kore	6,1	Almanya	0,9
Japonya	5,3		
Meksika	5,3		
Finlandiya	0,0		

IMF Government Finance Statistics (GFS). (Erişim tarihi: 10 Eylül 2019)

Fonksiyonel harcamaların toplam harcamalara oranı açısından bir kıyaslama yapmak için aşağıdaki tablo incelendiğinde Türkiye'nin harcama türlerine göre konumu görülecektir. Bu harcama türlerinde Türkiye'nin birinci olduğu harcama türlerinden birisi **asayiş ve iç güvenlik harcamalarıdır**. Ülkenin riskli coğrafyası ve karşı karşıya bulunduğu iç ve dış güvenlik tehditleri düşünüldüğünde bu durum ve **savunma harcamalarında** da üst sıralarda bulunulması şaşırtıcı değildir. Nitekim savunma harcamalarında Türkiye'nin üzerindeki dört ülkeden üçünün (İsrail, ABD ve Birleşik Krallık) uluslararası ilişkilerdeki rolleri düşünüldüğünde Türkiye'nin durumu da şaşırtıcı değildir. Türkiye'nin OECD ortalamasının üzerinde yüksek harcama yaptığı bir diğer alan da **genel kamusal hizmetlerdir**. Devletin genel işlevlerinin yürütülmesi ile ilgili olan bu alandaki yüksekliğin personel harcamaları ile doğru orantılı olduğu düşünülebilir. **İskân ve toplum refahı harcamaları** Türkiye'nin lider olduğu diğer bir harcama türüdür. Büyük kamusal yatırımlar, TOKİ eliyle yürütülen yoğun inşaat faaliyetleri, ulaştırma ve altyapı harcamaları dolayısıyla Türkiye'nin bu alanda üst sırayı aldığı değerlendirilmektedir.

Yukarıda sayılan dört harcama grubu dışındaki türlerde Türkiye alt ya da orta-alt sıraları işgal etmektedir. Son yıllardaki anlamlı yükselişe rağmen Türkiye **sağlık harcamalarında** orta sıradadır, yine yatırım carilerinden olan, orta ve uzun vadeli etkilerinin olumlu olacağı üzerinde neredeyse ittifak halinde bulunulan **eğitim harcamalarında** Türkiye yine son yıllardaki artış eğilimine rağmen orta sıralardadır. **Ekonomik işler ve işlemler harcamalar** kaleminde de Türkiye üst sıralarda bulunmaktadır. **Din, kültür ve eğlence harcamalarında** orta-alt sıralarda bulunan Türkiye **sosyal koruma** kaleminde ise aşağılardadır. Türkiye bütçesinin en büyük kısmı olan bu harcama türünde ülkeler sıralamasında aşağıda bulunmak da kamu harcama oranlarındaki yer ile tutarlıdır. Türkiye'nin harcama türleri açısından en geride olduğu alanlardan birisi **çevre koruma harcamalarıdır**. Türkiye bu alanda en sonlarda yer

almaktadır.⁶⁶

Tablo 9: 2016 İtibarı ile OECD Ülkelerinde Fonksiyonel Harcamaların Genel Hükümet Toplam Harcamalarına Oranı (%)

Genel Hükümet Harcamaları		Savunma		Asayiş ve İç Güvenlik		Ekonomik Harcamalar		Çevre Koruma	
İzlanda	24,7	İsrail	15,3	Türkiye	6,1	Çekya	15,1	Netherlands	3,3
Portekiz	18,4	ABD	8,4	Latvia	5,8	Macaristan	14,6	Japonya	3,0
Yunanistan	18,1	Estonia	6,0	Slovakya	5,6	Lüksemburg	13,4	Yunanistan	3,0
Macaristan	17,4	Birleşik Krallık	4,8	Yeni Zelanda	5,4	Latvia	12,8	Yeni Zelanda	2,5
İtalya	16,1	Avustralya	4,6	Poland	5,3	Belçika	12,1	Lüksemburg	2,0
Belçika	15,1	Latvia	4,4	ABD	5,3	İsviçre	12,0	Avustralya	2,0
ABD	14,8	Yunanistan	4,3	Macaristan	4,9	Türkiye	11,9	İspanya	1,9
Slovenia	14,6	Türkiye	4,1	İsviçre	4,9	Avustralya	11,3	Çekya	1,9
Finlandiya	14,4	Poland	3,8	Estonia	4,8	Avusturya	11,2	İsviçre	1,9
İsviçre	14,1	Fransa	3,3	Avustralya	4,7	İzlanda	10,7	İtalya	1,9
İspanya	14,1	Norveç	3,1	İspanya	4,6	Estonia	10,7	Norveç	1,8
Türkiye	14,0	İtalya	2,6	Çekya	4,4	Poland	10,6	Birleşik Krallık	1,8
İrlanda	13,5	Netherlands	2,6	Yunanistan	4,4	Norveç	10,6	Fransa	1,7
Slovakya	13,4	İsviçre	2,4	Netherlands	4,4	Slovakya	10,4	Belçika	1,7
İsveç	13,3	İsveç	2,4	Birleşik Krallık	4,4	Slovenia	10,2	Slovakya	1,7
Avusturya	12,9	Yeni Zelanda	2,4	İsrail	4,1	Fransa	9,7	Estonia	1,5
Avustralya	12,8	Finlandiya	2,3	Portekiz	4,0	Japonya	9,2	İsrail	1,5
Almanya	12,8	İspanya	2,3	Slovenia	3,8	İspanya	8,9	Latvia	1,5
Danimarka	12,6	Almanya	2,3	İrlanda	3,8	ABD	8,8	İrlanda	1,4
Lüksemburg	11,9	Japonya	2,2	İtalya	3,8	Netherlands	8,7	Almanya	1,4
Latvia	11,9	Danimarka	2,1	Almanya	3,5	İrlanda	8,6	Portekiz	1,3
Yeni Zelanda	11,6	Slovakya	2,0	Belçika	3,2	İsveç	8,4	İzlanda	1,3
Poland	11,4	Slovenia	2,0	Japonya	3,2	Yunanistan	8,3	Slovenia	1,2
Birleşik Krallık	10,9	Portekiz	1,9	İzlanda	2,9	Yeni Zelanda	8,3	Türkiye	1,1
Fransa	10,9	Çekya	1,8	Fransa	2,9	Finlandiya	8,1	Macaristan	1,1
Çekya	10,6	Macaristan	1,7	Avusturya	2,7	İtalya	8,0	Poland	1,0
Netherlands	10,6	Belçika	1,5	İsveç	2,6	Almanya	7,2	Avusturya	0,8
Japonya	10,0	Avusturya	1,2	Lüksemburg	2,4	Birleşik Krallık	7,2	Danimarka	0,8
Estonia	9,9	İrlanda	1,1	Norveç	2,3	Portekiz	7,1	İsveç	0,6
İsrail	9,5	Lüksemburg	1,0	Finlandiya	2,1	Danimarka	6,2	Finlandiya	0,4
Norveç	9,2	İzlanda	0,1	Danimarka	1,9	İsrail	6,0	ABD	0,0

⁶⁶ Çevre koruma harcamalarının OECD ülkeleri içinde genel olarak düşük oran teşkil ettiği görülmektedir. Bu aslında dünyanın bir sorunudur, diğer yandan vatandaşların çevre bilinci ve duyarlılığı boyutları işin içine katıldığında aslında Türkiye’de devletin bu alanda daha fazla kaynak kullanması gerektiği düşünülebilir. Sıralamada Türkiye’nin altında yer alan ülkelerin çoğunun sosyal devletin gelişmiş olduğu Avusturya, Danimarka, İsveç ve Finlandiya olduğu ve ABD hariç sosyal devlet olma özellikleri göz önüne alındığında aslında “sonuncu olmamak” o kadar da “olumlu” bir özellik olarak görülmemelidir.

Tablo 9 Devamı

Bayındırlık ve İskan		Sağlık		Din, Kültür ve Eğlence		Eğitim		Sosyal Koruma	
Türkiye	2,7	ABD	24,4	Macaristan	7,1	İsrail	18,0	Finlandiya	45,8
Latvia	2,4	Japonya	19,6	İzlanda	6,7	Yeni Zelanda	16,5	Almanya	44,0
Yeni Zelanda	2,4	İrlanda	18,9	Estonia	5,1	ABD	16,0	Danimarka	43,6
Avustralya	2,0	Avustralya	18,9	Latvia	3,9	İzlanda	15,8	Fransa	43,2
Fransa	1,9	Çekya	18,9	İsrail	3,6	İsviçre	15,5	Lüksemburg	42,9
İrlanda	1,9	Yeni Zelanda	18,3	Danimarka	3,3	Latvia	14,8	İtalya	42,8
Japonya	1,8	Birleşik Krallık	18,3	Çekya	3,3	Estonia	14,6	Avusturya	42,1
Norveç	1,7	Slovakya	17,7	Slovenia	3,2	Avustralya	14,3	Japonya	41,8
Çekya	1,5	Netherlands	17,3	Norveç	3,1	İsveç	13,4	Yunanistan	41,8
Birleşik Krallık	1,5	Norveç	17,1	Lüksemburg	2,9	Danimarka	12,9	İsveç	41,7
Macaristan	1,5	İzlanda	16,6	Netherlands	2,8	Slovenia	12,2	İspanya	40,6
Poland	1,5	Avusturya	16,3	İspanya	2,6	Poland	12,1	Poland	40,5
İsveç	1,4	Almanya	16,3	Poland	2,6	İrlanda	12,1	Portekiz	40,1
ABD	1,4	Danimarka	16,1	Finlandiya	2,6	Netherlands	12,0	Norveç	40,0
Lüksemburg	1,3	Türkiye	15,9	Yeni Zelanda	2,6	Belçika	11,8	İsviçre	39,5
İtalya	1,2	Slovenia	14,9	İsviçre	2,5	Birleşik Krallık	11,6	Birleşik Krallık	38,1
Slovakya	1,2	Belçika	14,5	Fransa	2,5	Türkiye	11,4	Netherlands	37,6
Portekiz	1,2	İspanya	14,3	Avusturya	2,4	Çekya	11,3	Belçika	37,0
İspanya	1,0	Fransa	14,3	Belçika	2,4	Norveç	11,1	Slovenia	37,0
İzlanda	1,0	İtalya	14,1	Türkiye	2,4	Finlandiya	10,9	İrlanda	36,5
Slovenia	0,9	İsveç	13,9	Slovakya	2,4	Lüksemburg	10,9	Slovakya	36,4
Estonia	0,9	İsrail	13,6	Almanya	2,3	Portekiz	10,7	Estonia	33,4
Almanya	0,8	Portekiz	13,5	İsveç	2,2	Macaristan	10,5	Latvia	32,4
Netherlands	0,8	Estonia	13,1	Avustralya	2,2	Avusturya	9,8	Çekya	31,2
Avusturya	0,7	Finlandiya	12,9	İrlanda	2,1	İspanya	9,7	Macaristan	31,0
Belçika	0,7	Lüksemburg	11,3	Portekiz	1,9	Fransa	9,6	Türkiye	30,4
İsrail	0,6	Poland	11,3	İtalya	1,7	Almanya	9,4	Yeni Zelanda	30,2
İsviçre	0,6	Macaristan	10,3	Birleşik Krallık	1,5	Slovakya	9,3	İsrail	27,9
Finlandiya	0,6	Yunanistan	10,2	Yunanistan	1,4	Japonya	8,2	Avustralya	27,2
Danimarka	0,5	Latvia	10,1	Japonya	1,0	Yunanistan	8,2	ABD	20,3
Yunanistan	0,4	İsviçre	6,7	ABD	0,7	İtalya	7,8	İzlanda	20,1

IMF Government Finance Statistics (GFS), Expenditure by Function of Government (COFOG). (Erişim tarihi: 10 Eylül 2019)

Fonksiyonel harcamalara genel itibarı ile bakıldığında Türkiye'nin savunma, asayiş ve iskan gibi alanlarda lider ülkeler arasında olduğu, genel kamusal hizmetlerde de aynı şekilde yüksek kamu kaynağı kullandığı görülmektedir. Sağlık, eğitim ve ekonomik işlemler gibi üretkenliğe katkısı yüksek alanlarda ise alt ve orta-alt sıralarda bulunması Türkiye'nin kamu kaynaklarını üretken alanlara kaydıramadığını göstermektedir. Bütçede geniş yer tutan sosyal koruma harcamaları açısından da Türkiye yetersiz konumda görünmektedir. Merkezi hükümetin durumu açısından meseleye bakınca durumun çok az değiştiği görülmektedir.



Tablo 10: 2016 İtibarı ile OECD Ülkelerinde Fonksiyonel Harcamaların Merkezi Hükümet Toplam Harcamalarına Oranı (%)

Genel Hükümet Harcamaları		Savunma		Asayiş ve İç Güvenlik		Ekonomik Harcamalar		Çevre Koruma	
İspanya	71,2	İsrail	17,6	Latvia	9,1	İsviçre	22,2	Latvia	2,5
Belçika	66,6	Almanya	8,5	Poland	8,9	Latvia	20,0	Yunanistan	2,4
Yunanistan	48,9	Fransa	7,9	Slovakya	8,6	Macaristan	19,2	Almanya	1,5
Portekiz	38,3	Latvia	7,5	Türkiye	7,6	Lüksemburg	16,3	Slovenia	1,5
Avusturya	35,2	Estonia	6,9	Macaristan	6,9	Fransa	16,0	Japonya	1,4
Japonya	35,0	İsviçre	6,9	Netherlands	6,1	Çekya	14,8	Macaristan	1,3
İzlanda	31,1	Poland	6,8	Slovenia	5,7	Slovakya	14,2	Slovakya	1,3
Netherlands	31,0	Avustralya	6,3	Yunanistan	5,7	Türkiye	13,5	İsviçre	1,2
İsveç	29,8	Yunanistan	5,6	Fransa	5,6	Slovenia	13,2	Estonia	1,1
İsviçre	29,6	Türkiye	5,5	İtalya	5,5	Poland	13,0	İzlanda	1,0
Slovakya	27,9	Birleşik Krallık	5,2	Estonia	5,5	İtalya	12,1	Birleşik Krallık	0,9
Almanya	27,1	Japonya	5,2	Çekya	5,3	Finlandiya	11,6	Avustralya	0,9
Danimarka	27,1	İspanya	5,0	İspanya	5,2	İzlanda	11,6	İrlanda	0,7
Fransa	26,6	Finlandiya	4,8	Portekiz	5,1	Avusturya	11,0	Lüksemburg	0,7
İtalya	26,4	İtalya	4,4	İsrail	4,7	Japonya	11,0	Fransa	0,6
Avustralya	24,0	Netherlands	4,3	Birleşik Krallık	4,2	İsveç	9,7	Poland	0,6
Estonia	23,1	İsveç	4,1	Belçika	4,0	Norveç	9,7	Finlandiya	0,5
Türkiye	22,6	Norveç	3,8	İsveç	3,8	Netherlands	9,5	Norveç	0,5
Finlandiya	22,4	Slovakya	3,2	İrlanda	3,7	Estonia	9,4	Avusturya	0,5
Macaristan	22,1	Slovenia	3,1	İzlanda	3,5	Almanya	9,1	İsveç	0,5
Norveç	21,8	Belçika	3,0	Avusturya	3,5	İrlanda	8,6	Netherlands	0,5
Slovenia	20,6	Danimarka	2,8	Finlandiya	3,5	Yunanistan	8,2	Danimarka	0,5
Lüksemburg	19,8	Portekiz	2,5	Lüksemburg	2,9	İspanya	7,3	Çekya	0,5
Poland	18,3	Çekya	2,5	Norveç	2,4	Belçika	7,0	İtalya	0,4
Latvia	17,2	Macaristan	2,4	Danimarka	2,3	Portekiz	6,7	Portekiz	0,3
İrlanda	14,7	Avusturya	1,8	Japonya	1,6	Birleşik Krallık	6,6	Belçika	0,3
Birleşik Krallık	12,5	Lüksemburg	1,4	İsviçre	1,5	İsrail	6,4	İsrail	0,2
İsrail	12,1	İrlanda	1,2	Almanya	1,3	Avustralya	6,3	İspanya	0,2
Çekya	11,0	İzlanda	0,2	Avustralya	1,0	Danimarka	5,7	Türkiye	0,1

Tablo 10 Devamı

Bayındırlık ve İskan		Sağlık		Din, Kültür ve Eğlence		Eğitim		Sosyal Koruma	
Birleşik Krallık	3,4	İzlanda	22,4	Macaristan	8,9	İsrail	18,8	Almanya	46,6
Japonya	3,1	İrlanda	19,9	Estonia	3,7	Netherlands	17,4	Çekya	40,3
Lüksemburg	1,9	Birleşik Krallık	19,8	Slovenia	3,1	Fransa	16,7	İsveç	40,2
Macaristan	1,2	Portekiz	16,9	Latvia	3,1	Poland	16,2	Norveç	39,9
İrlanda	1,2	Latvia	15,9	İzlanda	3,1	Türkiye	15,4	Lüksemburg	39,7
Fransa	1,1	İsrail	15,6	İsrail	2,7	Slovenia	15,2	Danimarka	36,1
Türkiye	0,9	Norveç	15,6	Finlandiya	2,5	Macaristan	13,8	İrlanda	35,6
Avustralya	0,8	Avustralya	15,3	Danimarka	2,5	Latvia	13,6	Birleşik Krallık	35,6
Finlandiya	0,7	İtalya	13,4	Slovakya	2,3	Lüksemburg	13,4	Avustralya	33,7
Çekya	0,7	Slovenia	13,3	Türkiye	2,1	İrlanda	12,8	Estonia	33,7
Almanya	0,5	Macaristan	12,5	Çekya	2,0	Çekya	12,3	İsviçre	32,0
Poland	0,5	Danimarka	12,1	İtalya	1,9	Finlandiya	12,3	Avusturya	31,7
İtalya	0,5	Japonya	11,4	Lüksemburg	1,9	Portekiz	11,9	Finlandiya	30,8
İsveç	0,5	Türkiye	11,3	Norveç	1,8	İtalya	11,7	Poland	29,3
Danimarka	0,4	Finlandiya	10,8	Avusturya	1,8	Avustralya	11,0	Japonya	26,0
İzlanda	0,4	Çekya	10,7	Fransa	1,7	Slovakya	10,9	Slovakya	24,4
Slovakya	0,4	Slovakya	6,9	İrlanda	1,6	Birleşik Krallık	10,7	Slovenia	24,2
Netherlands	0,2	Yunanistan	6,7	Netherlands	1,5	Danimarka	10,5	İtalya	23,6
Latvia	0,2	Estonia	6,6	Poland	1,3	Estonia	10,0	Netherlands	23,5
Norveç	0,1	Netherlands	5,9	Birleşik Krallık	1,2	Yunanistan	10,0	Fransa	22,3
Avusturya	0,1	Poland	5,0	İsveç	1,2	Avusturya	9,9	İsrail	22,0
Slovenia	0,1	Avusturya	4,4	Portekiz	1,1	İzlanda	8,3	Türkiye	21,0
Portekiz	0,1	İsveç	4,1	İspanya	1,0	İsveç	6,1	İzlanda	18,4
Yunanistan	0,1	Belçika	2,9	Yunanistan	0,8	İsviçre	5,3	Portekiz	17,1
İspanya	0,0	Lüksemburg	2,1	Almanya	0,8	Japonya	5,1	Belçika	16,0
İsviçre	0,0	Almanya	1,6	İsviçre	0,7	Norveç	4,4	Yunanistan	11,7
Estonia	0,0	Fransa	1,5	Avustralya	0,6	Almanya	2,8	Macaristan	11,7
Belçika	0,0	İspanya	1,2	Belçika	0,2	İspanya	0,8	Latvia	11,0
İsrail	0,1	İsviçre	0,5	Japonya	0,2	Belçika	0,1	İspanya	8,1

IMF Government Finance Statistics (GFS), Expenditure by Function of Government (COFOG). (Erişim tarihi: 10 Eylül 2019)

Merkezi hükümet harcamaları açısından yapılan sıralamada genel kamusal hizmetlerde harcamaların payı sıralamasında Türkiye daha geridedir. Merkezi hükümetin savunma harcamaları ile asayiş ve iç güvenlik yine Türkiye'nin sıralamada üstlerde olduğu fonksiyonlardır. Ekonomik iş ve işlemlerde merkezi hükümet açısından Türkiye nispeten iyi durumdadır. Çevre korumaya bakıldığında merkezi hükümetler

kıyaslamasında Türkiye son sıraya kadar düşmektedir. Sosyal korumada ise sıra hemen hemen aynıdır. Din, Kültür ve Eğlence harcamalarında Türkiye'nin merkezi hükümet sıralamasında yer, epeyce yükselmektedir. Sağlık ve özellikle eğitim gibi yatırım carilerine bakıldığında ise Türkiye, özellikle eğitim alanında belirgin olmak üzere merkezi hükümet esas alındığında genel hükümetlere nazaran daha üst sıralara çıkmıştır.

Kamu harcamalarının ekonomik sınıflandırmasına bakmak da bu verilerle ilgili olarak genel bir fikir verecektir. Aşağıdaki tabloda OECD ülkelerinin ekonomik sınıflandırmaya göre kamu harcamalarının GSYİH'ye oranı ve buna göre sıralaması verilmektedir.



Tablo 11: 2016 İtibarı ile OECD Ülkelerinde Genel Hükümet Ekonomik Harcamalarının GSYİH'ye Oranı (%)

Çalışanlara sağlanan katkılar		Ücret ve Maaşlar		Mal ve Hizmet Alımları		Sabit Sermaye Yatırımları	
Danimarka	15,8	Norveç	11,3	İzlanda	10,1	Çekya	4,3
Norveç	14,9	İsveç	10,6	Danimarka	9,0	Letonya	4,0
İzlanda	13,3	İzlanda	10,5	İsrail	8,9	Slovakya	3,9
İsveç	12,6	Malta	9,8	Kanada	8,6	Yunanistan	3,9
Yunanistan	12,3	Avusturya	8,7	Birleşik Krallık	8,0	Macaristan	3,6
Fransa	12,3	Avustralya	8,5	Macaristan	7,3	Norveç	3,4
Kanada	12,2	Macaristan	8,5	İsveç	7,0	Kanada	3,3
Belçika	11,9	İsrail	8,1	Estonya	6,6	Fransa	3,3
Malta	11,4	İspanya	8,1	Avustralya	6,5	Japonya	3,2
Estonya	11,4	Fransa	8,0	Güney Kore	6,5	İsveç	3,1
Slovenya	11,3	Belçika	7,9	Norveç	6,4	Estonya	3,1
Portekiz	10,9	Estonya	7,8	Slovenya	6,4	Hollanda	3,0
Avusturya	10,7	Letonya	7,8	Avusturya	6,2	Danimarka	2,8
Macaristan	10,7	Portekiz	7,8	Malta	6,1	İsviçre	2,8
İspanya	10,5	Türkiye	7,0	Çekya	5,8	Slovenya	2,8
Letonya	10,0	Birleşik Krallık	6,8	Hollanda	5,6	Portekiz	2,7
İsrail	9,9	Şili	6,6	Slovakya	5,5	Avusturya	2,6
Avustralya	9,7	İtalya	6,5	Letonya	5,5	İtalya	2,5
İtalya	9,5	İsviçre	6,3	ABD	5,3	ABD	2,4
Slovakya	9,1	Çekya	6,2	Portekiz	5,2	İspanya	2,4
ABD	9,1	Hollanda	6,0	Yunanistan	5,2	Lüksemburg	2,3
Birleşik Krallık	9,0	Güney Kore	5,5	Türkiye	5,1	Belçika	2,1
Yeni Zelanda	8,9	Almanya	5,4	İtalya	5,1	Almanya	2,1
Lüksemburg	8,7	Meksika	4,3	Yeni Zelanda	5,1	Malta	1,9
Türkiye	8,4	Finlandiya		İspanya	4,9	Yeni Zelanda	1,8
Çekya	8,4	Yunanistan		Fransa	4,7	Avustralya	1,7
Hollanda	8,1	İrlanda		Almanya	4,5	İsrail	1,7
İsviçre	7,6	Lüksemburg		Lüksemburg	3,8	İzlanda	1,7
Almanya	7,2	Slovakya		Belçika	3,7	Güney Kore	1,7
İrlanda	7,1	Slovenya		İsviçre	3,7	Birleşik Krallık	1,5
Şili	6,6	Kanada		İrlanda	3,5	İrlanda	1,4
Güney Kore	6,1	Danimarka		Japonya	3,3	Türkiye	1,2
Japonya	5,3	Japonya		Şili	3,0	Şili	1,0
Meksika	5,3	Yeni Zelanda		Meksika	2,4	Finlandiya	0,0
Finlandiya	0,0	ABD		Finlandiya	0,0	Meksika	

Tablo 11 Devamı

Faiz Harcamaları		Sübvansiyonlar		Bağış ve Yardımlar		Sosyal Yardımlar	
Portekiz	4,3	Güney Kore	4,5	Macaristan	1,7	Fransa	26,0
İtalya	4,1	Şili	3,6	Meksika	1,4	Belçika	25,2
ABD	3,9	Belçika	3,4	Belçika	1,3	Almanya	23,9
İzlanda	3,8	İsviçre	3,0	İsveç	1,2	Avusturya	22,9
Macaristan	3,2	Fransa	2,5	Estonya	1,2	İtalya	22,7
Yunanistan	3,2	Çekya	2,3	Almanya	1,2	Finlandiya	22,4
Slovenya	3,0	Norveç	2,2	Çekya	1,1	Yunanistan	22,4
Kanada	3,0	Danimarka	1,9	Portekiz	1,1	Hollanda	21,5
Belçika	3,0	İtalya	1,7	Norveç	1,1	Japonya	21,3
İspanya	2,8	İsveç	1,6	Avusturya	1,0	Lüksemburg	19,8
Meksika	2,5	Türkiye	1,5	Letonya	1,0	Slovakya	19,1
Birleşik Krallık	2,4	Avusturya	1,4	İspanya	1,0	Portekiz	19,0
İrlanda	2,3	İzlanda	1,4	Birleşik Krallık	1,0	Danimarka	18,3
Avusturya	2,2	Macaristan	1,4	Hollanda	0,9	İspanya	18,2
Malta	2,2	Avustralya	1,3	İsviçre	0,6	Norveç	17,7
İsrail	2,2	Malta	1,3	ABD	0,3	Slovenya	17,5
Fransa	2,1	Lüksemburg	1,3	Kanada	0,3	İsveç	17,1
Türkiye	2,1	Finlandiya	1,2	Yeni Zelanda	0,2	Birleşik Krallık	15,8
Japonya	2,0	Letonya	1,2	İzlanda	0,2	Çekya	15,3
Slovakya	1,6	Hollanda	1,1	Avustralya	0,2	ABD	14,6
Yeni Zelanda	1,6	Yunanistan	1,0	İsrail	0,1	Macaristan	14,6
Avustralya	1,4	İspanya	1,0	Japonya	0,1	Estonya	13,9
Hollanda	1,4	Kanada	0,9	Türkiye	0,1	Yeni Zelanda	13,6
Danimarka	1,4	Almanya	0,9	Şili	0,0	Letonya	12,1
Güney Kore	1,3	Slovenya	0,8	Güney Kore	0,0	Türkiye	11,8
Letonya	1,2	İsrail	0,7	Finlandiya		İsrail	11,6
Almanya	1,2	Meksika	0,7	Fransa		İsviçre	11,6
Finlandiya	1,1	Birleşik Krallık	0,7	Yunanistan		Avustralya	10,9
Çekya	0,9	İrlanda	0,7	İrlanda		Malta	10,7
Şili	0,8	Japonya	0,6	İtalya		İrlanda	10,4
Norveç	0,7	Portekiz	0,6	Lüksemburg		Kanada	10,0
İsveç	0,5	Estonya	0,5	Malta		Güney Kore	6,6
İsviçre	0,5	Slovakya	0,5	Slovakya		İzlanda	5,9
Lüksemburg	0,3	ABD	0,3	Slovenya		Şili	4,8
Estonya	0,1	Yeni Zelanda	0,3	Danimarka		Meksika	4,3

Ekonomik sınıflandırmaya göre gösterimde en çarpıcı sonuç Türkiye'nin personele yaptığı harcamalarda geride olmasına karşın maaş ve ücret olarak yapılan ödemelerde daha üstlerde yer almasıdır. Kamu harcamalarının toplam hasılaya oranının düşüklüğü göz önüne alındığında neredeyse tamamında GSYİH'ye olan oranın düşüklüğü önemliyken faiz ve ücret kalemlerindeki görece yükseklik dikkat çeken diğer hususlardır.

OECD ülkelerinde fonksiyonel kamu harcamalarındaki süreci ve eğilimi, mali konsey ve kurul yapılanmaları ile genel bir çerçeveye oturtmak üzere devam eden kısımda yıllık gelişmeler irdelenebilir. Söz konusu kıyaslamanın fonksiyonel açıdan ve merkezi hükümet kamu harcamaları üzerinden yapılması bütçesel açıdan daha anlamlı görülmektedir.

Türkiye özelinde kamu harcamalarında bir iyileşmenin olduğu görülmekle birlikte harcamaların genel toplum refahına katkı koymasını sağlayacak şekilde, harcamalara ilişkin bir sayısal kural konulması da gereklilik olarak düşünülmelidir. Eğitim ve sağlık harcamalarının bütçe içinde payını artırmaya, personel giderlerini düşürmeye dönük, bu bağlamda orta ve uzun vadede borç faiz ödemelerinin yükünü de aşağı çekmeyi kolaylaştıracak bir harcama politikası ve bunun denetim ve gözetim organını Türk bütçe sistemine entegre edecek bir yapı tasarlanması kamu kaynaklarını doğru kullanmaya ilişkin önemli bir kazanım olacağı değerlendirilmektedir.

6. OECD Ülkelerinin Kamu Maliyesi Performansları

OECD'nin geneli ile ilgili eğilimleri aktaran Bloch vd. (2016) yedi grup ülkeden bahsetmektedir. Bu çalışmadaki ölçümler ve ulaşılan sonuçlar ile mali yapıların varlığı ya da yokluğu, varsa kuruluş yılı ve nitelikleri arasında bağlantı kurulması mümkündür.

Şema 3: OECD Ülkelerinin Kamu Maliyesi Performanslarına Göre Sınıflandırılması

1. Grup: Danimarka, Finlandiya, Hollanda, Slovenya, İsveç	• En yüksek birincil harcama oranına sahip ve kamu geliri yüksek olan, • Sosya koruma harcamaları ve yönetsel harcamaları ortalamanın üzerinde olup gelir eşitsizliğinin düşük olduğu ülkeler.
2. Grup: Avusturya, Belçika, Fransa, Almanya	• Yüksek birincil harcamaya ve en yüksek kamu gelirine sahip, • Gelir vergisi ve sosyal güvenlik ödemelerinin gelirler içinde payı en fazla olan ülkeler.
3. Grup: Yunanistan, Macaristan, İtalya, Portekiz	• Ortalamanın üzerinde harcama yapan ve son on yılda gelirleri en hızlı artan, • Faiz ödemeleri çok yüksek olan ve kamu kaynaklarını etkinsiz kullanan ülkeler.
4. Grup: İzlanda, İrlanda, İspanya, Birleşik Krallık	• Harcama ve gelirden ortalama altı olup son on yılda kamu gelirleri en yavaş artan, • Sosyal koruma ve sağlık harcamaları ortalamanın altında olan ülkeler.
5. Grup: Çekya, Estonya, Polonya, Slovakya	• Birincil harcama ve gelirleri ortalama altı olup son on yılda harcamaları en yavaş artan, • Doğrudan vergileri en az olup en yüksek kamu yatırımı yapan ülkeler.
6. Grup: Lüksemburg, Norveç, İsviçre	• Harcamaları ortalamanın altında olup gelirleri ortalama üzeri ve gelirlerinde kurumlar vergisi payı en yüksek olan ülkeler. • En düşük faiz ödemelerine sahip ve en etkin kamu yönetimi olan ülkeler.
7. Grup: İsrail, Japonya, G. Kore ve ABD	• Diğerlerine göre küçük kamu sektörü olup gelir dağılımı HDI ve Gini katsayısı ölçümlerine göre daha bozuk olan ülkeler.

Bloch vd. (2016)

İlk grup ülkeler geniş kamu kesimine sahip, birincil harcamaları yüksek aynı zamanda yeterli kamu gelirine sahip, son on yılda kamu kesimi büyüklüğü artmakta olan, kurumlar vergisi payı düşük olup çevre vergilerinin payı en yüksek olan ülkelerdir. Sosyal harcamalar, genel yönetim giderleri OECD ortalamasının üzerinde, sağlık ve eğitim harcamaları ortalamaya yakın seyreden ülkeler olmaları diğer özellikleridir. Gelir eşitsizliği en düşük olan bu grup etkin kamu mali sistemine sahip görünmektedirler.

Yukarıdaki gruba benzeyen Avrupa'nın iki büyük merkez ülkesi ile Avusturya ve Belçika'nın bulunduğu grupta birincil kamu harcamaları yüksek seyretilmektedir. Sosyal harcamalar ortalamanın üzerinde ve sağlık harcamaları OECD ortalamasına yakın görünürken, maaşlar ortalama altında seyretilmektedir. Kurumlar vergisi kuzey ülkelerine benzer şekilde düşük olan bu grupta gelir vergisine ve sosyal güvenlik kesintisine dayalı gelirler yüksektir. Kamu sabit sermaye stoku da öteki ülkelerden düşüktür.

Şemada dikkati çeken hususlardan ilki, Yunanistan, Portekiz, İtalya gibi Güneyli karakterli Akdeniz ülkeleri ile Macaristan'ın (3. Grup) kötü bir kamu maliyesi performansı gerçekleştiriyor olmasıdır. Kamu gelirlerindeki (Macaristan'ın kötü kurumlar vergisi performansı veri iken) artış eğilimine rağmen borç yükü açısından en kötü performansı gösteren bu grup kamu kesimi etkinliği ve gelir dağılımı açısından kötü performans göstermekte, eğitim harcamaları açısından altlarda, faiz ödemelerinde ise üstlerdedir.

Dördüncü gruptaki dört batı Avrupa ülkesi gerek kamu gelirleri gerekse de harcamalar açısından ortalamanın altında olan, aynı zamanda sosyal ve sağlık harcamalarının oranı da düşük olmakla birlikte eğitim harcamalarının yüksek olduğu ülkelerdir. Yatırım harcamaları da düşük olan bu ülkeler gelir dağılımı açısından da ortalamanın altında⁶⁷ performans göstermektedirler.

⁶⁷ Çalışmada geçtiği şekliyle gelir dağılımı eşitsizliğinin yüksek olması dolayısıyla.

Doğu ve orta Avrupa'daki devletleri içeren beşinci grup ise kamusal harcamaların son on yıldaki artışı ve özellikle sosyal ve genel yönetim harcamaları ortalama altı olup yatırım harcamaları yüksek oranlı olan ülkeleri içermektedir. Gelir dağılımı nispeten dengeli olan bu ülkeler etkinsiz kamu mali yönetimi performansı göstermektedir.

Altıncı gruptaki ülkeler genelde düşük ve ortalama birincil harcama oranına sahip, yüksek kurumlar vergisi payı olan, harcama vergisi payı ise düşük olan ülkelerdir. Sosyal harcama, eğitim ve kamu yatırımları ortalama üzeri, özellikle İsviçre'de sağlık harcamaları düşüktür. Sağlık genellikle kar amacı gütmeyen kuruluşlarca yürütülür. Faiz ödemeleri düşük olan bu ülke grubu en etkin kamu maliyesi yönetimine sahiptir.

Yedinci grup OECD içinde kamu maliyesi açısından en farklı olan ülkeleri içermektedir. En düşük kamu harcaması oranına sahip olan bu ülkeler aynı zamanda en düşük kamu gelirlerini elde etmektedirler. Bordroya dayalı vergilerin yüksekliği, genel yönetim harcamalarının, İsrail hariç düşük çevre vergilerinin ve Japonya hariç en düşük sosyal harcamaların görüldüğü bu gruptaki ülkeler kendi aralarında da birçok açıdan ayrışırlar.

Avustralya, Kanada ve Yeni Zelanda veri yetersizliği nedeniyle bu çalışmada sınıflandırmaya sokulmamıştır. Diğer yandan eldeki verilere göre en yakın gruplara yerleştirilmeleri gerekirse, Kanada dördüncü gruba, Yeni Zelanda altıncı gruba yerleştirilebilirken, Avustralya (farklılıklar içeren) yedinci grup içinde değerlendirilebilir. Şili, Meksika ve Türkiye veri yetersizliği nedeniyle tamamı ile değerlendirme dışı tutulmuştur.

Takip eden kısımda mali yapıların özellikleri aktarılacak ve yukarıda aktarılan harcama tipleri ve ülke eğilimleri ile bunlar arasındaki bağıntı irdelenmeye çalışılacaktır.

IV. OECD'DE MALİ KURULLARIN ÖZELLİKLERİ VE KAMU HARCAMALARI İLE BAĞINTISI

Kamu harcama bileşenleri ile sayısal ve idari harcama düzenlemelerinin ilişkisini irdelemek üzere bu kısımda öncelikle kural uygulayan/uygulamayan ülkelerin belirlenmesi, uygulayıcıların hangi kuralları benimsediği, idari ve süreçsel kuralların ise hangi nitelikler bağlamında ayrıştığı üzerinde durulacaktır. İlk olarak OECD ülkelerinde mali konsey ya da parlamento bütçe ofisi teşekküle getirmiş ya da getirmemiş ülkelerdeki kamu harcamaları eğilimi irdelenecek, bunun ardından dünyadaki kurallı ve kurullu ülke örneklerinin dağılımı ile kamu harcama yapılarına göz atılacaktır. Hangi ülkelerde istenilen kamu harcamalarının belirlenen yönde olduğuna dair bir belirleme yapıldıktan sonra Türkiye için bir yapı önerisinde bulunulması için Türkiye'nin idari ve siyasi yapısı da göz önüne alınarak bu kıyaslamadan hareket edilecektir.

A. OECD Ülkelerinde Mali Kurul Yapılanmaları

OECD ülkelerine bakıldığında özerk ya da bağımsız mali kurul ve yapılanma uygulayan ülkelerin ağırlığının önemli düzeyde olduğu görülmektedir. 2017 itibarı ile bu sayı tüm OECD ülkeleri içerisinde 27 dir. Kuruluş bünyesindeki ülkelerde bağımsız organların 7 tanesi parlamento bütçe ofisi adıyla örgütlenmiş bulunmaktadır. Daha önce belirtildiği gibi Anglo-Sakson ekolü benimseyen ABD, Birleşik Krallık, Kanada ve Avustralya söz konusu işlevi parlamento bütçe ofisleri şeklindeki örgütler eliyle gördürmektedir. İtalya ve Yunanistan ise 7 ülke içerisinde Kıta Avrupası dahilindeki Güney Avrupa ülkeleri olarak yer almaktadır, diğer örnek ise Güney Kore'dedir. OECD'deki diğer tüm örgütlenmeler mali konsey ya da kurullar şeklindedir. Bağımsız

kurulların % 89 gibi büyük bir oranı yasal dayanağa sahiptir ⁶⁸.

Konseylerin kuruluş yılları itibarı ile bir sınıflandırma yapıldığında ise çoğunluğunun 2000li yılların ilk on yılının sonları ve devamında kurulduğu görülmektedir. Kuruluş tarihi 2010 ve sonrasında olan yapıların sayısı da 15 (bazı ülkelerin ikinci oluşumu teşkil ettiği dikkate alınarak) gibi azımsanmayacak bir düzeydedir. OECD ülkeleri içerisindeki en eski yapılanmalar ise 1945 tarihli Hollanda Ekonomi Politikaları Analiz Bürosu, 1950 tarihli Japonya Mali Sistem Konseyi, 1962 tarihli Danimarka Ekonomik Konseyi ve 1963 tarihli Alman Ekonomik Uzmanlar Konseyidir. Parlamento Bütçe Ofisleri içerisinde ise 1974 tarihli ABD Kongre Bütçe Ofisi en eski örnek olarak göze çarpmaktadır. Özellikle 2008-2009 iktisadi daralmasını takip eden parasal ve koşut mali genişlemelerin akabindeki yoğunlaşma maliye politikasında ipin ucunun kaçırılmasından duyulan korku ile ilgilidir.

OECD ülkelerinin tamamında merkezi ya da genel hükümet kapsamında faal olan oluşumlardan Portekiz'deki buna ilave olarak yerel hükümet ve bazı kamu iktisadi kuruluşlarının faaliyetlerini de kapsama almıştır. Değerlendirme yapma açısından bakıldığında tamamı pozitif değerlendirmeler yaparken, normatif analiz (yorumlama gibi düşünülebilir) yapanlar (14 adet) tümünün yarısı kadar görülmektedir. 15 ülkede kuruluşlar politika uygulayıcılara tavsiyede bulunma görevini de üstlenmektedir. 19 ülkedeki kuruluşlar ise uzun vadeli mali istikrara, bir başka deyişle borçlanma ve bütçe dengesine odaklanmaktadır. Mali konsey ya da bütçe ofisi bulunan 27 ülkenin tamamında kamuya bilgi verme amaçlı yayınlar hazırlanmakta bunların 20 sinin ise ülke düzeyinde erişilebilirliği, yani medya etkisi oluşturma bağlamında yaygınlığı sağlanmıştır. 22 yapı "optimal" maliye politikası üzerinde durmayı görev olarak benimsemiştir, buna göre uzun vadeli istikrar ve maliye politikası gereklilikleri ile hükümetin mali performansını aynı anda önemsemektedirler. 24 ülkede oluşumlar

⁶⁸ <http://www.oecd.org/gov/budgeting/designing-effective-independent-fiscal-institutions-report.htm> , Erişim Tarihi: 25 Kasım 2017.

geçmişe dönük değerlendirmelerde bulunmaktadır.

Mali oluşumların bütçedeki yerleri ile ilgili bir çözümleme yapmak gerekirse bunların yalnızca altı tanesi tahmin ve öngörülerde bulunmakta fakat yalnızca 3 tanesi bütçenin bağlanması rol almaktadır.

Mali konseyin ya da ofislerin tahminlerinin yasama, yürütme veya her ikisi tarafından kullanılması için yasal veya anayasal zorunluluk olup olmaması ya da hükümetlerin kendi tahminleri doğrultusunda işlem yürütmesi halinde sapma olması durumunda bu sapmaların sebebini açıklama yükümlülüğü bulunup bulunmaması da önemli bir göstergedir. Yalnızca 6 ülkede (Almanya, Belçika, Estonya, Finlandiya, Portekiz ve Birleşik Krallık) bu tarz bir yükümlülük bulunmaktadır. Bunlar da tabloda “+” ile işaretlenmiştir.

Bütçe süreçlerinde yasama ya da yürütme tarafından ilgili kuruluşa danışılması açısından meseleye bakıldığında 10 adet yapı bu özelliği taşımaktadır. Diğer yandan bunlardan sadece Yunanistan ve Macaristan’daki kurumlar süreci durdurma ve kesme yetkisine sahiptirler. Özellikle Macaristan örneğinde bu durumun, bütçe bağımsızlığı olmayan kurul ile parlamento arasında yaşanmış olan sorunların bir kaynağı olduğu akla gelmektedir. Hatırlanacağı gibi Macar örneğinde kurulun bütçesi parlamento tarafından onaylanmaktaydı ve parlamento çoğunluğuna sahip olan parti kaynakları keserek kurulu çalışmaz hale getirmişti. Bu açıdan bakınca bu tarz bir uygulamanın da yetki çatışmasını körüklediği açıktır. Yunanistan örneği de ilginçtir, siyasal sorunların bütçe krizine yol açtığı Yunanistan’ın mali konseyine böyle bir yetkinin verilmiş olması bir “fren” mekanizması olarak düşünülmüş izlenimi vermektedir.

Konseylere ilişkin en önemli hususlardan birisi kuşkusuz yasal, operasyonel ve bütçesel bağımsızlığın olup olmamasıdır. 20 ülkede yasal bağımsızlığa sahip yapıların bulunduğu görülmektedir. Kaynak bağımsızlığı olan oluşumlara sahip ülke sayısı ise 8 olarak görülmektedir. Kendi personelini seçen, çalıştıran ve maaşlarını ödeyen, bir

başka deyişle personel rejiminde bağımsızlığa sahip kurul ya da konsey bulunan ülke sayısı 17 olarak görünmektedir, operasyonel bağımsızlık söz konusu olduğunda ise bu sayı 20 olarak ortaya çıkmaktadır.

Kurul ya da konseylerin istedikleri bilgiye ulaşmaları da işlevlerini sürdürebilmelerinde önemli bir unsur olarak değerlendirilmelidir. Kurumları bu özelliğe sahip olan ülke sayısı ise tamamına yakındır, şöyle ki çalışmalarına başlamış olanlardan sadece Avusturya'da bu özellik bulunmamaktadır.

Önemli bir husus, mali konsey bulunan ülkelerin büyük kısmında sayısal mali kuralların da yürürlükte olmasıdır. Sayısal kurallardan harcama kuralı uygulayan OECD ülkesi sayısı ise aşağıdaki tabloda “+/-” olarak ayrıştırıldığı şekliyle görüldüğü üzere 15 adet olarak belirlenmiştir.

Tablo 12: 2016 İtibarı ile OECD Ülkelerinde Mali Konsey veya Parlamento Bütçe Ofislerinin Dağılımı ve Temel Özellikleri*

Yapı	Kuruluş	Ülke	Harcama Kuralı	Öngörülere Uyuma Zorunluluğu	Yasama ya da Yürütmenin Kuruluş Bütçe Sırasında Danışması	Yasal Bağımsızlık	Bütçesel Bağımsızlık / Kaynak Bağımsızlığı	Operasyonel Bağımsızlık	Personel Rejiminde Bağımsızlık
MK	2002	Avusturya	-	-	-	-	+	+	+
MK	1963	Almanya	+	+	-	+	+	+	-
MK	2010	Almanya	+	+	-	-	-	-	-
MK	1989	Belçika	+	+	-	+	-	+	+
MK	1994	Belçika	+	+	-	-	-	+	-
MK	2014	Estonya	-	+	+	-	-	-	+
MK	2013	Finlandiya	+	+	+	+	-	+	+
MK / PBO	2013	Fransa	+	-	+	+	-	+	+
PBO	2010	Yunanistan	+	-	+	+	+	-	-
MK	2011	İrlanda	-	-	-	+	+	+	+
PBO	2014	İtalya	-	-	+	+	-	+	-
PBO	2008	Kanada	-	-	-	+	+	+	+
MK	2015	Litvanya	+	-	-	+	-	+	+
MK	2014	Lüksemburg	+	-	-	+	-	-	-
MK	1945	Hollanda	+	-	-	-	-	+	+
MK	2012	Portekiz	-	+	+	+	+	+	+
MK	2011	Slovakya	-	-	-	+	+	+	+
MK	2009	Slovenya	-	-	-	+	-	-	-
MK	2014	İspanya	+	-	+	+	-	-	-
PBO	2012	Avustralya	+	-	-	+	-	+	+
X	X	Çekya	-	-	-	+	-	+	+
MK	1962	Danimarka	+	-	-	+	+	+	+
X	X	İzlanda	-	-	-	+	-	+	+
X	X	Yeni Zelanda	-	-	-	+	-	+	+
X	X	Norveç	-	-	-	+	-	+	+

Tablo 12 Devamı									
Yapı	Kuruluş	Ülke	Harcama Kuralı	Öngörülere Uyma Zorunluluğu	Yasama ya da Yürütmenin Kuruluşu Bütçe Sırasında Danışması	Yasal Bağımsızlık	Bütçesel Bağımsızlık / Kaynak Bağımsızlığı	Operasyonel Bağımsızlık	Personel Rejiminde Bağımsızlık
MK	2007	İsveç	+	-	-	+	-	+	-
X	X	İsviçre	-	-	-	+	-	+	+
PBO	2010	B. Krallık	-	+	+	+	-	+	+
MK	2009	Macaristan	-	-	+	+	-	+	+
X	X	Polonya	+	-	-	+	-	+	+
X	X	Türkiye	-	-	-	+	-	+	+
MK	2014	Şili	-	-	-	-	-	-	-
MK	1999	Meksika	+	-	+	-	+	-	+
PBO	1974	ABD	+	-	-	+	+	+	+
MK	1950	Japonya	-	-	-	-	-	-	-
PBO	2003	Güney Kore	-	-	-	+	+	+	+

* MK: Mali Konsey ya da Kurul, PBO: Parlamento Bütçe Ofisi

** Litvanya, Lüksemburg, Slovakya ve Estonya'da Konsey Kuruluş Aşamasındadır, Macaristan'da Konsey 2010 yılından itibaren etkisini kaybetmeye başlamıştır. Fransa'daki konsey bir kısmını parlamentonun, bir kısmını idarenin atadığı karma bir yapıdadır. Slovenya'da mali konsey kurulmuş fakat 2014'e kadar tam anlamıyla işler durumda değildir. Almanya, Belçika ve Slovenya'da farklı sorumluluk alanlarında faal olan ikişer adet kuruluş bulunmaktadır.

IMF Fiscal Councils Data Set, 2015.

Personel rejimleri açısından da OECD ülkelerindeki kuruluşlar çeşitlilik göstermektedir. 4 ile 250 arasında çeşitlilik gösteren çalışan sayısı, sorumlu görevlilerin sayısı, görev süresi, yeniden atanabilme durumu, atayan erk ve çalışan kompozisyonu açısından da farklılıklar bulunmaktadır.

Tablo 13: OECD Ülkelerinde Mali Kurulların Personel Rejimleri

					Çalışanların Görev Alanları *					Göreve Getiren Erk			Görevden Alan Erk		
Ülke	Görevli Sayısı (Yönetim)	Görev Süresi	Yeniden Görev Alma	Yabancı Olma İmkânı	Akademisyen	Politika Uzmanı	Politikacı	Bürokrat	Diğer	Hükümet	Meclis	Diğer	Hükümet	Meclis	Diğer
Avustralya	7	4	+	+	0	1	0	1	1	-	+	+	-	+	+
Avusturya	15	6	+	-	1	1	0	1	1	+	-	+	-	-	+
Belçika	27	5	+	-	1	0	0	1	1	+	-	+	-	-	+
Belçika	2	9	+	-	0	1	0	0	1				+	-	-
Kanada	1	5	+	-	0	1	0	1	0	+	-	-	+	-	-
Şili	5	4			0	1	0	1	0	+	-	-			
Danimarka	26	6	+	+	1	0	0	1	1	+	-	-	-	-	-
Estonya															
Finlandiya	7	6			1	1				-	+	+			
Fransa	11	5	-		1	1	0	1	1	+	+	-	-	-	-
Almanya	5	5	+	+	1	0	0	0	0	-	-	+	n.a.	n.a.	n.a.
Almanya	9	5			0	0	1	1	0						
Yunanistan	13	5	+		1	1		1	1		+			+	
Macaristan	3	6	+	-	1	1	0	0	0	-	-	+	-	-	-
İrlanda	5	4	+	+	1	1	0	0	0	+	-	-	-	+	-
İtalya	5	6	-					1		-	+	+	-	+	+
Japonya		2	+	+	1	1	0	0	1	+	-	-	+	-	-
Litvanya	4			-				3	1	-	+	-	-	+	-
Lüksemburg	5					1		1	1	+					
Meksika	6		+	-	1	1	0	1	1	-	+	-	-	+	-
Hollanda	2	7	+	+	1	1	0	1	0	+	-	-	n.a.	n.a.	n.a.
Portekiz	7	7	-	+	1	1	0	1	0	+	-	+	-	-	+
Slovakya	3	7	-	+	1	1	0	1	1	+	-	+	-	-	+
Slovenya	3	5	+	+	0	1	0	1	0	+	-	-	+	-	-
Slovenya	7	5	-	+	1	1	0	0	1	+	-	-	+	-	-
G. Kore	1	2	+	+	1	1	0	1	0	-	+	-	-	-	+
İspanya	5		+	-	0	3	0	3	2	-	+	-	-	+	-
İsveç	6	3	+	+	1	1	0	0	0	+	-	-	+	-	-
B. Krallık	3	5	+	+	1	1	0	0	0	+	-	-	+	-	-
ABD	1	4	+	-	1	1	0	1	1	-	+	-	-	+	-

IMF Fiscal Councils Data Set, 2015.

Toplam çalışanlardan bir kısmı bu özelliklere sahip olup üzerinde bir sayı olması durumunda bunların görev alanları farklılaşmaktadır.

Yukarıdaki tablodan çıkarılabilecek sonuçlardan birisi kurulların büyük kısmında akademisyenlerin görev alıyor olmasıdır, yine neredeyse tamamına yakınında politika uzmanlarının bulunuyor olması da şaşırtıcı değildir. Dikkat çekici bir başka durum da Almanya'daki kuruluşlardan bir tanesi hariç olmak üzere hiçbirisinde siyasetçinin bulunmamasıdır, ki bağımsız ya da özerk yapılara siyasal müdahale olmamasının amaçlanması açısından bu durum normaldir. Kurullarda bürokratların ağırlığı da fazladır. Avusturya konseylerinin ulusal merkez bankasından personel sağladığını, Slovakya'da ise merkez bankasının konseyin bütçesini sağladığı da burada not edilebilir⁶⁹.

Görev süreleri itibarı ile bir değerlendirme yapıldığında 2 ile 9 yıl arasında değişmekle birlikte ortalama olarak yaklaşık 5 yıllık bir görevlendirme süresi ile birlikte, birçoğunda yeniden göreve gelme imkanı bulunmaktadır. 13 adet kurulda vatandaş olmayan çalışan bulunabilmektedir.

Göreve getiren erkler göz önüne alındığında 16 adet kurulun yürütme organı tarafından göreve getirildiği, 10 tanesinde ise parlamentoların yetkili olduğu görülmektedir. Çarpıcı olan bir başka husus da göreve getirme yönünden 16sının hükümete bağlı olması ama görevden alma usüllerinde yalnızca 7 tanesinin hükümetlere tabi olmasıdır. Meclis tarafından görevlendirilen kurulların genelde yine meclisler tarafından görevden alındığı görülmektedir.

Yönetsel bağımsızlık ve bunun gücü ile ilgili olarak OECD genelinde kurulların % 100 oranında liyakat esası ile görevlendirme yaptığı, % 94'ünün görev sürelerinin belirli olduğu, % 78'inin personel seçiminde ve rejiminde kontrolü elinde bulundurduğu ve % 72'sinde görevden almaya dair şartların belirli olduğu hususları belirtildiğinde olmazsa olmaz bazı şartlar hakkında önemli bir göstergeye ulaşılmış olacaktır. Son olarak kaynaklar gözönüne alındığında; personel sayısı olarak ABD Kongre Bütçe Ofisinin

⁶⁹ <http://www.oecd.org/gov/budgeting/designing-effective-independent-fiscal-institutions-report.htm> , Erişim Tarihi: 25 Kasım 2017.

246, Kore Ulusal Meclis Bütçe Ofisi'nin 138, Hollanda Ekonomi Politikası Dairesinin 117 kişiye sahip olduğu, bütçe olarak ise yine bu üç ülkenin ABD, Hollanda, Güney Kore sıralamasıyla en yüksek kaynaklara sahip kurullar olduğu söylenebilir ⁷⁰.

B. Kamu Harcamaları Yapısı ile Kurul Bağlantısı

1. Kamu Harcamalarının Belirleyicileri Üzerine Çalışmalar

Kamu harcamalarını nelerin belirlediği ile ilgili olarak Ortodoks iktisadın temel varsayımları gelir düzeyi, büyüme hızı, nüfus, coğrafi konum ve dış ticarete açıklık gibi değişkenlere dayanmaktadır. Wagner'in büyüme ile kamu harcamaları arasında pozitif ilişki olduğuna dair teorisi üzerine şekillenen bu varsayımlara ve bunlara ilave etkenlere dair birçok çalışma bulunmaktadır.

Peacock ve Wiseman (1961) konu ile ilgili ikinci önemli kadim çalışmadır. Wagner'in aksine sürekli bir artış hipotezinin geçerli olmadığını, savaş, afet gibi olağanüstü durumların harcamaları "sıçrama tezi" denilen kavrama bağlı olarak artırdığını bu artışın daha sonra kalıcı hale geldiğini belirtmektedirler. Sıçramanın yanısıra bazı kamu harcamaları diğerlerinin yerine geçebilmektedir. Wagner'e bazı yönlerden hak vermek yerine onu olguyu yasa gibi tanımladığı yönünde eleştirirler. Nüfus, ilerleme gibi olguların kalıcı etkisi ise onlara göre tartışmalıdır.

Wagner hipotezi genel olarak kabul görmekle birlikte kamu harcamalarının artışının nedenlerine dair görüşler muhtelifdir. Peacock ve Wiseman'ın yanısıra, Nitti, Musgrave, Adams, Fabricant, Rostow, Odle, Kuznets, Baumol, Baran ve Sweezy gibi yazarlar kamu harcamalarının artışını savaş, ekonomik kriz, siyasal tercih, kapitalist gelişmenin sonucu gibi birçok faktöre bağlamışlardır (Bülbül, 2018: 69-84). Bu nedenle,

⁷⁰ <http://www.oecd.org/gov/budgeting/designing-effective-independent-fiscal-institutions-report.htm> , Erişim Tarihi: 25 Kasım 2017.

çeşitli bağımsız değişkenleri analize katarak eğilimleri belirlemek gerekmektedir. Kapsayıcı ve yol gösterici bir teori olan Wagner teorisinin eksiklikleri bu yolla tamamlanabilir.

Kamu kesimi ve kamu harcamaları büyüklüğü ile harcama türlerinin ilişkisini inceleyen Sanz (2011) 1970 – 2007 arasında 25 gelişmiş OECD ülkesine ait verilerden yola çıkarak çeşitli harcama türlerinin ve toplam kamu harcamalarının büyüklüğünün bağlantısı üzerinde durmuştur. Kneller’in üretken ve üretken olmayan kamu harcamaları ayrımında borçlanma ile ilgili harcamaları üretken olmayan sınıfına koyduğunu belirten çalışmada, Kneller’in sınıflandırmasının büyümeye katkı koyan tüm harcamaların üretken kabul edildiği belirtilerek fonksiyonel harcama sınıflandırmasına dayanan başka tür bir ayırmadan bahsedilir. Borçlanmaya dair harcamaların dışsal olarak belirlendiğini belirten çalışma fonksiyonel harcamaları dörde ayırır:

1. Faydacı harcamalar: Sosyal güvenlik.
2. Büyüme odaklı: Bayındırlık ve iskan, çevre, savunma,, iletişim ve ulaştırma, asayiş ve güvenlik.
3. Her ikisi açısından da olumlu: Eğitim ve sağlık.
4. İkisi açısından da etkisiz: İktisadi harcamalar ile din, kültür ve eğlence harcamaları.

Çalışmadaki temel bulgu, harcama politikalarının en az eğitim, ulaştırma ve iletişim harcamalarını etkilediğidir. Eğitim ve sağlık genel olarak katılık göstermektedir. Çalışmanın önemli bir iddiası seçmenlerin kimi zaman, sosyal harcamalardaki azalışın üretken harcama artışı olarak kendilerine fayda olarak geri dönebileceğini öngören yani “miyop” davranış özellikleri sergilemeyen aktörler olduklarıdır. Bunun bilincinde olan hükümetler de büyüme ile sosyal etkiler arasında optimalite aramaktadırlar. Özetle, özellikle fakir ülkelerde mali konsolidasyondan ilk olarak yatırım harcamalarının olumsuz etkileneceğini, sosyal harcamaların daha az etkileneceğini savunan görüşlerle,

sosyal harcamaların daha fazla etkileneceğini belirten düşünceler daha kapsamlı değerlendirilmelidir. Seçilecek harcama tipinin seçmenlere ve vatandaşlar etkilerinin doğru anlatılabilmesinin politika uygulayıcıların gündeminde olması da bu çalışmadan hareketle dikkate alınmalıdır. Son olarak çalışmada kontrol değişkenleri olarak nüfus yapısı ve dışa açıklığın kullanıldığının belirtilmesi aşağıda aktarılacak çalışmalarda da aynı değişkenlerin dikkate alınması nedeniyle yerinde olacaktır.

Dash ve Raja (2012) temel varsayımlara ilave olarak politik yapının ve süreçlerin kamu harcamalarının belirleyiciliği üzerine etkili olduğuna dair Hindistan federe devletleri ile ilgili bir takım bulgulara ulaşmıştır. Cari harcama, sermaye harcamaları ve toplam harcama şeklindeki üç temel harcama tipi ile politik yapıların ilişkisini 14 federal devletin 1980-81 ile 2006-07 tarihleri arasındaki veriler ile test etmişler, temel varsayımları kontrol değişkeni olarak kullanarak belirledikleri hipotezleri doğrulamışlardır. Politik yapılardan kastedilen, koalisyon veya tek parti iktidarı olup olmaması ile sağ, sol ve merkez ideolojili partilerin bunlara etkisidir. Dayandıkları hipotez ise siyasal partilerin çıkar gruplarının etkisinde olmaları ve bu nedenle seçmen davranışlarına odaklanmak zorunda olmalarıdır. Buna dayanarak üç harcama türü için de aşağıdaki üç hipotezi test etmişlerdir:

1. Koalisyon hükümetlerinin çıkar gruplarının etkisinde kalarak daha fazla kamu harcaması yapmaya eğilimli olmaları.
2. Sol partilerin kamu harcaması yapmaya daha fazla eğilimli olması.
3. Seçim yıllarında daha fazla kamu harcaması yapılması.

Kişi başına kamu harcaması miktarını test ettikleri çalışmada kullanılan kontrol değişkenleri; mali alan, kişi başına gelir, bağımlı yaş gruplarının (0-14 ve 65 yaş üzeri) nüfusa oranı (bağımlılık derecesi), çalışan nüfus ve yoksulluk sınırıdır. Politik değişkenler; iktidardaki siyasal parti sayısı, muhalefetteki partilerin sayısı, hükümetin ideolojik bileşeni ve seçim dönemleri. Çalışmada bulunan sonuca göre harcama tipine

göre etkileri değişmekle birlikte seçim dönemleri dışındaki politik değişkenlerin kamu harcamalarına etkisi her harcama tipi için geçerli görünmektedir. Seçim dönemleri diğer ikisi kadar belirgin etkide bulunmamaktadır.

Potrafke (2011) de, hükümetin siyasal görüşünün kamu harcamalarını etkileyip etkilemediği üzerine benzer bir analizi OECD ülkeleri nezdinde yapmaktadır. 1970-97 dönemi genel kamu hizmetleri ve 1990-2006 arası eğitim harcamaları üzerinde duran çalışmada ideolojik yaklaşımın OECD ülkeleri için bütçe üzerinde belirgin bir etkide bulunmadığını fakat olası bir etkinin bütçe dışı faktörlerde olduğunu, eğitim harcamalarının ise siyasal mesajları vermede sol hükümetler için daha belirgin rol oynadığı belirtilmektedir. Portrafke'nin ideolojik testi uygularken temel bulgusu, kişi başına gelirin en güçlü belirleyici olarak görünmesidir.

$$\Delta \ln \text{Kamuharcaması}_{it} =$$

$$\alpha \text{İdeoloji}_{it} + \sum \beta_i \Delta \ln X_{it} + \gamma \Delta \ln \text{Kamuharcaması}_{ijt-1} + \eta_i + \varepsilon_t + u_{ijt}$$

Portrafke'nin modelinin bağımlı değişkeni Fonksiyonel kamu harcaması tipinin GSYİH'ye oranıdır, burada dokuz farklı kategori üzerinde ayrı ayrı durulmaktadır. Sağ taraftaki değişkenlerden açıklayıcı olarak seçilen “*İdeoloji*” iktidarın siyasal ideolojisi olarak belirlenmiştir. “ $\sum \beta_i \Delta \ln X_{it}$ ” sekiz adet kontrol değişkenini temsil etmektedir. Bu sekiz değişken: Nüfus artış hızı, genç (0-14) nüfus, yaşlı (+65) nüfus, reel kişi başına gelir, dış ticarete açıklık (X-M / Y), kamu tüketimi fiyatı ve işsizlik oranıdır. “ η_i ” sabit ülke değişkeni “ ε_t ” sabit dönem değeri ve “ u_{ijt} ” hata terimidir.

Sanz ve Velazquez (2002a) çalışmasında 26 OECD ülkesinde gözlenen durum ele alınmakta ve ülkelerde kamu harcamalarında genel bir artıştan bahsedilmekle birlikte, bu artışta savunma, üretken olmayan harcamalar ve faiz ödemelerinin daha az belirgin olduğu da belirtilmektedir. Diğer taraftan eğitim ve konut harcamaları daha belirgin

düzeyde artmış görünmektedir. Çalışmaya göre kamu harcamalarının esas belirleyicileri sağlık, eğitim, sosyal güvenlik, ulaştırma, iletişim ve diğer kamu hizmetleri olarak görünmektedir. Diğer belirleyiciler kamu/özel fiyatları, yaşlanan nüfus ve yüz ölçümü olarak ortaya konulmuştur. Çalışmanın temel meselesi ise mali konsolidasyon politikalarının⁷¹ kamu harcama bileşenlerine etkisidir. Nitekim çalışmada her bir harcama türü için test edilen Wagner Kanunu'nun çözümleme için çok basit kaldığı belirtilmekte, daha kapsamlı bir değerlendirme amaçlanmaktadır. Sanz ve Velazquez (2002b) de gelir ve fiyatlar dışında nüfus ve yapısı (yaş ortalaması) ile kurumsal yapıların da kamu harcama bileşenini etkilediği ni OECD ülkeleri nezdinde ortaya koymaktadır.

Dahan ve Strawczynski (2010) kamu harcamaları kompozisyonunun mali kurallardan etkilenişine dair çalışmalardan birisidir. Çalışmanın temel bulguları mali kuralların toplam kamu harcamalarını ve bütçe açıklarını düşürmede etkili olmasıdır. Ayrıca hükümet harcamalarının bileşimi de etkilenmektedir; sosyal harcamaların kamu tüketimine oranı mali kurallar ile birlikte düşmektedir. Sosyal transferlerin düşüşü OECD ülkelerinin benimsediği “refahtan çalışmaya” politik eğiliminin bir sonucudur, diğer yandan sosyal hakların katı olduğu ülkelerde ise oranın düşmesi olgusu görülmemiştir. Çalışmanın iddiası optimal ya da optimal altı bileşen noktasını bulmak değil ve fakat harcama bileşeninin etkilenip etkilenmediğine ışık tutmaktır.

Dahan ve Strawczynski (2010) 22 OECD ülkesinin 1960 – 2006 arası bütçe dengesi ve kamu harcamaları verileri üzerinden analiz geliştirirken, kamu tüketimi, sosyal transferler ve kamu yatırımları verilerini esas almışlardır. Bütçe verileri nominal GSYİH'ye oran temelinde esas alınırken, kamu harcamalarının GSYİH deflatörüne göre logaritmik değişkeni üzerinde durulmuştur. Mali kurallar kukla değişkenler olarak “1” değeri ile modele yerleştirilmiştir. Farklı kurallar göz ardı edilmemiş ve bunlar arası

⁷¹ Çalışma boyunca ele alınan mali kural ve otonom politikaların, yani bütçe açığı ve borçlanmayı azaltıcı politikaların genel adıdır.

etkileşimler üzerinde de durulmuştur. Kontrol değişkenler ise; nüfus artışı, GSYİH büyüme oranı, 15 yaş altı nüfus artışı, seçim dönemleri kukla değişkeni ve 65 yaş üzeri nüfus artışı olarak belirlenmiştir.⁷² Kurdukları model şu şekildedir:

$$Y_{c,t} = \alpha + \beta FR_{c,t} + \gamma X_{c,t} + \delta_c + \Phi_t + \varepsilon_{c,t}$$

c ülke ve t yıl olmak üzere; $Y_{c,t}$ belirlenen mali değerlerdeki yıllık değişim oranları, $FR_{c,t}$ mali kural kukla değişkeni, $X_{c,t}$ kontrol değişkenlerini, δ_c ve Φ_t ülke ve yıl sabit etkilerini temsil etmektedir. β değeri üzerinde durulan değerdir.

Pinho (2008), kamu harcama kompozisyonunun belirleniminde idari ve siyasi süreçlerin etkisini irdelemektedir. 1970 – 2004 arasında 23 OECD ülkesinin siyasal yapıları ve seçim süreçleri ile harcama verilerini analiz eden çalışmada seçim kazanma beklentisi nedeniyle, özellikle sosyal harcamalarda görüldüğü üzere, mali disiplini bozucu sonuçlar ortaya çıkabilmektedir. Seçim dönemleri kamu harcamalarını genel olarak etkilemektedir ve hükümete nazaran daha az bilgi sahibi olup maliyetleri tam olarak idrak edemeyen seçmenlerin oy davranışları da bundan etkilenmektedir. Çalışmadaki hipotezlerden birisi de sol partilerin sağlık ve sosyal harcamalara sağ partilere göre daha fazla ağırlık vermesidir. Rasyonel bekleyişler varsayımının geçerliliğinin bu noktada ortaya çıktığından bahsetmektedir. Siyasal partilerin ideolojik farklılıkları da bir başka nedendir. Kurdukları model aşağıdaki şekildedir:

$$C_HARCAMA_{it} = POLICYAPI_{it} \beta + KONTROL_{it} \gamma + \varepsilon_{it} \quad i = 1, \dots, N ; t = 1, \dots, T$$

Burada bağımlı değişken kamu harcamasının [Fonksiyonel dağılıma (COFOG) esas olan, savunma, eğitim, sağlık, sosyal güvenlik vb.] GSYİH'ye oranındaki yıllık değişimdir. Kontrol değişkeni olarak belirlenen ilk gösterge çıktı açığının potansiyel GSYİH'ye olan oranıdır, ki bu gösterge ekonomik durumun bir yansımasıdır. Genel

⁷² Birçok çalışmada kontrol değişkenlerinin bu şekilde belirlendiği görülmektedir. Dahan ve Strawczynski (2010) bu değişkenlerin kullanılma gerekçesini de aktarmaktadır. Buna göre nüfus artışı kamu hizmetine olan talebi etkileme, GSYİH artışı kaynakların büyüklüğünü anlama, 15 yaş altı nüfus okullaşma ihtiyacını tayin etme, 65 yaş üzeri nüfus ise yaşlılara olan sosyal transferlerin büyüklüğüne odaklanma açısından ele alınmaktadır. Sonucunun çok da belirgin bir etkisinin olmadığı Dahan ve Strawczynski (2010)'nin bulgularındandır.

kamu borcunun GSYİH'ye oranı da bir başka kontrol değişkenidir. Kamu harcamasına kısıt olması açısından bu değişken önem arz etmektedir. Daha önce sözü edilen çalışmalarda olduğu gibi genç ve yaşlı vatandaş sayısı (bağımlı nüfus) da eğitim ve sosyal harcamaları etkilemek bağlamında iki önemli kontrol değişkenidir. Açıklayıcı değişken olarak iktidar partisinin/partilerinin siyasal ideolojisini/ideolojilerini, kabinelerindeki bakan sayılarını ve parlamento seçim dönemlerini belirleyen çalışma savunma, eğitim, ekonomik harcama kalemlerinde seçim öncesi etkilenmenin var olduğu sonucuna ulaşırken, sol ve merkez hükümetler için bu etkinin daha yüksek olduğunu belirtmektedir. Koalisyon hükümetlerinde ise mali disiplinden kopma eğiliminin özellikle sosyal harcamalar ile din, kültür ve eğlence harcamalarında daha yüksek olduğu da bir başka sonuçtur. Diğer yandan partizanca harcamalardansa seçim dönemlerinin etkisinin daha fazla olduğu da görülmektedir.

Sosyal harcamaların gerek sol partilerin söylemlerinde gerekse de seçim dönemlerinde arttığını iddia eden bir başka çalışmada bu gibi harcamaların artışında partizanlık ve ideolojinin başlıca iki etken olduğu belirtilmektedir (Herwartz ve Theilen, 2013). Çalışmada 21 OECD ülkesinin 1980 – 2008 arası verileri üzerinde durulmuş ve hem uzun vadeli trend hem de kısa vadeli belirleyicilerin etkileri araştırılmıştır. Çalışmanın içsel değişkenler açısından başlıca bulguları; sosyal harcamalar açısından ülkeler arası çeşitlilik ve eş-bütünleşmenin bulunuyor olması, GSYİH, işsizlik ve yaş ortalamasının artıyor oluşuna bağlı olabilecek bir trendin bulunması ve son olarak bu tip harcamalar açısından partizanlığın (ideolojik ve dönemsel) mevcudiyetidir. Diğer kısa vadeli belirleyiciler açısından ise dışa açıklık, borçlanma oranının azlığı ve bütçe açığının da sosyal harcamalar açısından anlamlı olmasıdır.

ABD için yaptığı çalışmada Tsai (2014), 1977 – 2008 arası 46 federe devletin kamu harcama bileşenlerinin seçim dönemlerindeki değişimleri üzerinde durmuş ve bu dönemlerde “görünür” harcamalar adını verdiği harcama tiplerinin (sosyal yardım, refah

harcamaları vb.) arttığı, eğitim harcamalarının ise düştüğü sonucuna ulaşmışlardır. Tsai'ye göre politikacılar mali disipline dönük kural ve denetimler olsa da bu gibi yollarla yani harcama bileşenlerini değiştirerek siyasal rant elde etmeyi tercih ederler. Hatta “tam rasyonel seçmen” denilen, harcama artışlarının gelecekte vergi artışı ya da harcama kısıntısına yol açacağına akıl yürüten, kategorinin görüş alanlarını da bu şekilde aşmayı denerler. Federe devletlerin eğitim, sağlık, ulaştırma ve refah harcamaları gerçekleştirdiğini belirten çalışmada model aşağıdaki gibidir:

$$\text{harcama}_{it} = \alpha_i + \beta \text{harcama}_{it-1} + \rho \text{seçim}_{it} + \lambda \text{seçim}_{it} \times \text{ACIR}_{it} + \gamma X_{it} + \delta \text{year}_t + \varepsilon_{it}$$

Burada sol taraf federe devletteki belirli harcama kalemi olmak üzere, seçim yılları ve seçim yılları arası kesişim bağımsız değişkenlerdir. X_{it} belirli kontrol değişkenleridir. Kontrol değişkenleri olarak belirlenenler: yapısal, demografik ve siyasal etkenlerdir. 17 yaş altı ve 65 yaş üzeri nüfusun toplam nüfus içindeki payı, işsizlik oranı, federal hükümetten yapılan transferler ve genel borç faiz ödemeleridir. Ülke sabit değişkeni, yıl etkisi ve hata terimi de denklemin diğer bileşenleridir.

Merkeziyetçilik ile kamu harcamaları bileşenleri arasında ilişki kuran Arze vd. (2016) de adem-i merkeziyetçiliğin kamu harcamalarındaki etkinliği olumlu etkilediğini belirttikleri çalışmada 42 (gelişmiş ve gelişmekte olan) ülkenin yirmi iki yıllık kamu harcaması verisini, “*unbalanced panel data (dengesiz panel)*” uygulaması ile fonksiyonel ayrımı kullanmaktadır. Kullandıkları kontrol değişkenleri de yukarıdaki çalışmalara benzerdir. Ortanca seçmen analizine dayandırdıkları çalışmada adem-i merkeziyetçiliğin kamu harcaması sunumunu bireysel tercihlere daha fazla yaklaştırmak suretiyle etkinleştirdiğini savlamaktadırlar. Kullandıkları değişkenler: 15 yaş altı ve 65 yaş üstü nüfus oranları, eğitim düzeyi, harcama kompozisyonu, merkezi ve merkezi olmayan harcamalar, demokratik haklar endeksi, kişi başına gelir düzeyi, sağlık

harcamaları, OECD üyesi olup olmama, dışa açıklık, nüfus ve nüfus yoğunluğu ve son olarak kentli nüfusun oranıdır. Bunlardan eğitim ve sağlık harcamaları ile kamu harcama bileşenleri bağımlı değişkenler olarak belirlenirken, açıklayıcı değişken merkezileşme oranıdır. Kontrol değişkenleri de belirtildiği gibi yukarıdaki çalışmalara benzer olarak, demografik değişkenler ile kentleşme oranı ve kişi başına gelir ile dışa açıklıktır. OECD üyeliği ise kukla değişken olarak belirlenmiştir:

$$\text{Kompozisyon} = \alpha + \beta_1 \text{Decent}_{i,t} + \beta_2 \text{OECD} + X_{i,t} \Theta + \mu_i + \lambda_{i,t} + u_{i,t}.$$

i ve t ülke ve zamanı ifade ederken, μ_i , $\lambda_{i,t}$ ve $u_{i,t}$ sırasıyla ülke değişkeni, zaman etkisi ve hata terimidir.

Nüfusun bir çok harcama tipi için önemli bir ölçüt olduğu açıktır. Mesela sosyal harcamaların belirleniminde demografik etkilerin başat olduğunu belirten Moffitt (1999) ABD’de kamu sosyal yardım harcamaları için yaptığı analizde, “*female-headed family*”⁷³ denilen kavramın artışının, ki bu tip ailelerin yaygınlığı “siyahi nüfusta belirgin olduğu üzere” yoksullukla doğrudan ilişkilidir, bu tip harcamaları artırdığı bulgusuna ulaşmıştır.

Nijerya için yaptığı çalışmada Ukwueze (2015) kısa ve uzun vadede kamu harcamalarını belirleyen etkenler üzerinde durmuştur. Kamu gelirlerinin büyüklüğü ve milli gelirin büyüme hızı ile özel yatırımlar kamu harcamalarının büyüklüğünü kısa ve orta vadede etkilemektedir. İç ve dış borçlar ise yalnızca kısa vadede (ters yönlü olarak) etkili görünmektedir.

ABD’de federal devletler düzeyinde 1950-1970 arası eğitim harcamalarının belirleyicileri üzerine yaptıkları çalışmada Fernandez ve Rogerson (1997) kişi başına, dolayısıyla öğrenci başına gelir ile öğrenci başına harcama arasında anlamlı bir ilişki bulmuşlardır.

Dışa açıklık tartışmalı bir konu olsa da genel olarak, Rodrik’in (1998) öne sürdüğü doğrultuda kamu açıklarını artıran bir husus olarak görünmektedir. Kamu

⁷³ Aile gelirini kadının sağladığı aile tipi.

kesiminin dışa açık durumlarda risk azaltıcı işlevinin artması ilkesinden hareketle Rodrik, dış ticaretin oranının yükselişinin kamu harcamalarını artırdığını belirtir. Zortürk ve Beşer (2014) de demokratikleşme ve dışa açıklığın kamu kesimine etkisi bağlamında Rodrik'in tezini 1990 – 2011 için sınımlar ve demokratik yapılarda bu hipotezin kısmen daha belirgin olarak görüldüğü bulgusuna ulaşmışlardır. Karma sistemlerde (Bosna Hersek, Ukrayna, Gürcistan, Moldova gibi) ise dış ticaretteki değişimlerden bağımsız olarak da risk algısının kamu kesiminin büyüklüğünü etkilediği görülmektedir. Çalışmadan aktarılan görüşlerden, küçük ülkelerin dış ticareti arzulan eğiliminin kamusal teşvikleri artırma eğiliminin varlığı da bu hipotez ile ilgili bir husustur, büyük ülkelerin dış ticaretten beklentilerinin diğerlerine göre düşük olması düşüncesi kısmi ayrımın bir nedeni olarak görülebilir.

$$KKB_{t,i} = \beta_0 + \beta_1 GSYİH_{t,i} + \beta_2 TA_{t,i} + \beta_3 TO_{t,i} + \beta_4 RISK_{t,i} + v_{t,i}$$

Şeklinde kurguladıkları modelde GSYİH hasıla büyüklüğü, ticaret açıklığı (TA), ticaret oynaklığı (TO), Risk (RISK) kontrol değişkenleri olarak belirlenmiş ve bunların pozitif katsayı alması tahmin edilmiştir. Kontrol değişkenlerinin yanında yer alan kukla değişkenler ise siyasal sistem, demokratik yapı ve demokratik yapıların gücü olarak belirlenmiştir.

Ele alınan çalışmalar göstermektedir ki, Wagner kanunu temel alınarak gelir düzeyi kamu harcamaları için en önemli belirleyici olarak kabul görmüştür. Nitekim tarihsel olarak büyüme ile kamu harcamalarının eş yönlü ilişkisi genel olarak kabul gören bir husustur. Hangi tip harcamanın öne çıktığı ise dışa açıklık, nüfus ve nüfus bileşeni (genç, yaşlı ve kentli nüfus) başta olmak üzere belli başlı değişkenlerle yakın ilişkilidir. Sayısal ve siyasal-idari mali kuralın bunları ne derece etkilediği ile ilgili olarak bunlardan hareket etmek, bağımsız değişkenleri bu bağlamda belirlemek doğru bir yaklaşım olacaktır.

2. Araştırma Yöntemi, Modeli ve Evreni

Teoride ve yukarıdaki çalışmalarda temel olarak ekonomik büyümenin kamu harcamalarının yurt içi hasıla ya da milli gelire oranını artırdığı temelinden hareketle, ülkesel şartlar farklı dahi olsa bu eğilimin varlığı konusunda ortaklaşılmaktadır. Sanayileşme ve bununla ilgili olarak şehirleşme, bağımlı genç ve yaşlı nüfus oranı, dış ticaretin kapsadığı alan gibi hususlar kamu harcamalarını etkileyen bağımsız değişkenler olarak ortaya konulmuştur. Burada kamu gelirin de bir belirleyici olarak analize katılmasının faydalı olacağı düşünülmektedir. Ekonomik ve fonksiyonel kamu harcamalarının bunlara bağlı artış ya da azalışlarına mali kural ve daha da önemlisi kurulların (ayrı ayrı) etkisi iki unsurun kukla değişken olarak analize katılması yoluyla incelenecektir. Açık bütçe endeksi de ilave bir değişken olarak irdelenebilir, neticede mali kurul ve kurallar bu endekse katkı veren bir unsur olarak görülebilir. Diğer yandan mevcut ve genel geçer kabul gören bir endeks bulunmaması nedeniyle bu husus çalışmaya katılmamıştır.

Mali kurul ve/veya kurala sahip olan ve olmayan 35 (veri büyüklüğüne göre bundan az ya da çok) OECD ülkesinin 1995 – 2016 yılları arasındaki kamu harcaması verileri ve kukla değişkenlerine ait veriler analizde kullanılacaktır. Temel olarak panel veri analizi ile gerçekleştirilecek olan çalışmada yeri geldiğinde katsayı işaret ve büyüklükleri ile anlamlılıkları sınamak amacıyla “En Küçük Kareler” yöntemi ile yapılan testlerin verileri de anlatımda belirtilecektir.

Wagner teoreminden hareketle 2010 yılı sabit fiyatları ile gelir artışının etkileri kişi başına gelir ve gayri safi yurt içi hasıla unsuruna bağlı olarak test edilecektir. Şehirleşmenin de birçok harcama tipi için artırıcı etkisi olduğu düşünülerek bu değişken kentli nüfusun toplam nüfusa oranı olarak belirlenmiştir. 16 yaş altı genç bağımlı nüfus ile 66 yaş üzeri bağımlı yaşlı nüfus da özellikle eğitim, sağlık ve sosyal güvenlik

harcamalarının belirlenimi açısından önemli görülmektedir. Dışa açıklık değişkeni ithalat ve ihracatın gayri safi yurt içi hasılaya oranı olarak ele alınacaktır. Kamu gelirlerinin gayrisafi yurtiçi hasılaya oranı da bir başka kontrol değişkenidir.

Bağımsız değişkenlerden kişi başına ve toplam gayrisafi yurt içi hasıla büyüklükleri ile genç ve yaşlı bağımlı nüfus verileri OECD'den, dışa açıklığı ölçen dış ticaret oranı ile kentli nüfus oranı Dünya Bankası verilerinden, kamu gelirlerinin gayri safi yurt içi hasılaya oranı ise IMF verilerinden derlenmiştir. Kamu harcamalarından toplumsal ve bireye dönük kamu harcaması ayırımına ilişkin oranlar OECD'den, diğer tüm kamu harcaması oranları IMF verilerinden derlenmiştir.

Muhtelif harcama tiplerinin gayrisafi yurtiçi hasılaya olan oranı bu bağımsız değişkenler bağlamında farklı modeller için kurgulanacak üç kukla değişkenle test edilecektir. Bu noktada iki hususu belirtmek gerekmektedir, mali kurulların çalışmanın ana eksenini oluşturmasından hareketle bunlarla ilgili olarak parlamentoların kontrolünde olmaları ile ilgili olarak göreve gelme ve görevden alma aşamalarında parlamento etkisi için farklı bir kukla değişken tanımlanmıştır. Kurulların kuruluş tarihleri etkiler açısından esas alınmıştır.⁷⁴ Mali kurul kuklası için IMF için hazırlanan veri seti esas alınmıştır, gerek kuruluş yıllarının belirlemesi gerekse de parlamento ile ilişkili sınıflandırma için bu set kullanışlı olmuştur.

Mali kurallar yürürlükte oldukları yıl itibarı ile kuklalaştırılmış ve bunda IMF'nin mali kural bilgi notu esas alınmıştır. İlave bir unsur olarak alınmasının yerinde olacağı düşünülmüştür. Burada kurallar için ilave bir ayırım yapılmış ve mali kuralın varlığı yanında harcama kuralının bulunup bulunmadığı da ele alınmıştır. Sayısal mali kurallar için de yine IMF için hazırlanan veri seti esas alınmıştır.⁷⁵

⁷⁴ "IMF Fiscal Council Dataset, 2013" and add a reference to the paper "Strengthening Post-Crisis Fiscal Credibility—Fiscal Councils on the Rise. A New Dataset" by Xavier Debrun and Tidiane Kinda.

⁷⁵ "IMF Fiscal Rules Dataset, 2015" and add a reference to the above paper by Schaechter, Kinda, Budina, and Weber (2012).

C. Muhtemel Çıkarımlar

Yukarıda bahsi geçen çalışmalarda farklı kamu harcamaları için muhtelif etkiler bulunmuştur. Bu kısımda bu etkilerin yanısıra mali kural, harcama kuralı, mali kurullar ve bu kurulların parlamentoya bağlılıklarının harcama tiplerine etkileri ayrı ayrı irdelenecektir. Genel olarak mali kurulların verimli harcamalara etkisinin olumlu olacağı, harcama kurallarının etkilerinin ise daha yoğun olacağı beklenmektedir. Mali kurulların etkilerinin, özellikle mali kural olmayan durumlarda sınırlı olacağı parlamento ile bağlarının da harcamalar üzerinde daha az olacağı beklenmektedir. Bunu nedeni kurulların nispeten daha yeni olmasıdır, ilerleyen dönemlerde etkinlikleri ve kurumsallıkları arttıkça bu etkilerin daha büyük olacağı söylenebilir.

Tablo 14: Değişkenler Tablosu

BAĞIMSIZ DEĞİŞKENLER	AÇIKLAMA	KAYNAK
GSYİHKISIBASI	2010 YILI FİYATLARI İLE KİŞİ BAŞI GSYİH	OECD
DISAACIKLIK	İTHALAT+İHRACAT/GDP	DÜNYA BANKASI
KENTLİNÜFUS	KENTSEL NÜFUS / TOPLAM NÜFUS	DÜNYA BANKASI
GENCNUFUS	16 YAŞ ALTI NÜFUS / TOPLAM NÜFUS	OECD
YASLINÜFUS	66 YAŞ ÜZERİ NÜFUS / TOPLAM NÜFUS	OECD
ISSIZLIK	İŞSİZLİK ORANI	OECD
KAMUGELIRI	KAMU GELİRLERİ / GSYİH	IMF
BAĞIMLI DEĞİŞKENLER	% GDP	
SOSYALKAMUGSYİH	ADALET, SAVUNMA GİBİ TOPLUMSAL HARCAMALAR / GSYİH	OECD
BIREYSELKAMUGSYİH	EĞİTİM, SAĞLIK GİBİ BİREYE DÖNÜK HARCAMALAR / GSYİH	OECD
EGITIM	GENEL HÜKÜMET EĞİTİM HARCAMALARI	IMF
SAGLIK	GENEL HÜKÜMET SAĞLIK HARCAMALARI	IMF
SOSYALGUVENLIKKAT	MERKEZİ HÜKÜMET SOSYAL GÜVENLİK KATKILARI	IMF
ISKAN	GENEL HÜKÜMET İSKAN HARCAMALARI	IMF
CALISANTAZMINAT	MERKEZİ HÜKÜMET ÇALIŞANLARA TAZMİNAT	IMF
GENELKAMUHARC	GENEL HÜKÜMET KAMU HARCAMALARI	IMF
FAIZHARC	MERKEZİ HÜKÜMET FAİZ	IMF
SOSYALKORUMA	GENEL HÜKÜMET SOSYAL KORUMA HARCAMALARI	IMF
KUKLA DEĞİŞKENLER	VAR / YOK	
MALIYAPIVAR	MALİ YAPI VAR	IMF
PARLAMENTOGOREV	PARLAMENTO GÖREVE GETİRİYOR	IMF
PARLAMENTOAL	PARLAMENTO GÖREVDEN ALIYOR	IMF
MALIKURALVAR	MALİ KURAL VAR	IMF
HARCKURALVAR	HARCAMA KURALI VAR	IMF

1. Harcama Türlerine Göre Testler

a. Ekonometrik Uygulama ve Model Seçimi

İlk olarak panel verinin kullanışlı olması amacıyla dengeli hale getirilmesi için veri eksikliği olan 8 ülke (Norveç, Slovakya, Meksika, Şili, Japonya, Kanada, Polonya, İspanya) çalışmaya katılmamıştır. Dolayısıyla 27 ülkeye ait veri seti analize konu edilmiştir. Kalan ülkelerde veri eksikliği bulunmamaktadır, bulunduğu nadir durumlarda ilgili yıl için ülkenin eksiklik olan verisi için ortalama değer o yıla atanmıştır. Bu atama hiçbir ülke için iki yılı geçmemiş ve hiçbir veri için aynı yıllar için ortalama alınmamıştır.

Çalışmada kullanılacak verilerin birim kök sorununa sahip olup olmadığını sınamak için panel veri çalışmaları için uygun olan panel birim kök testlerinden Im-Pesaran-Shin (IPS) testi kullanılmıştır (Im, Pesaran ve Shin, 2003). Testte havuzlamamış veri yerine ayrı kesitleri esas alarak uygulama yapılması ve zaman ve kesit sayıları açısından bir sınırlamaya tabi olunmaması bunun seçiminde temel nedenlerdir, verinin güçlü panel olması (yıllar itibarı ile eksik veri olmaması) şartı da sağlandığından (Tatoğlu, 2017:41-45) tercih bundan yana kullanılmıştır, IPS Testin kullanılmasında veri setinin yapısını görmek için Stata programı ile Ek-1’de verilen grafikler çizdirilmiş, trend gösteren veriler için testte trend değeri ve optimal gecikme için Akaike Bilgi Ölçütü (AIC) seçeneği çalıştırılmıştır. Panel veriler için geleneksel testlerden birisi olan Levin-Lin-Chun (Levin vd., 2002) testi ile analiz yapıldığında da birim kök sorunu olmadığı görülmüştür, diğer yandan bu testin gerektirdiği kesit / zaman oranının sifıra yakınsama şartının çalışmadaki veri seti için sağlamaması

nedeniyle LLC testi sonuçları esas alınmamıştır (Kunst, 2011).⁷⁶ Bu testin sonuçları da ekler kısmında (Ek-2) verilmiştir.

Tablo 15: IPS Birim Kök Testi Sonuçları

DEĞİŞKEN	W-t-bar	p	Trend
GSYIHKISIBASI	-3,3386	0,0004	Yok
DISAACIKLIK	-2,4220	0,0077	Var
KENTLINUFUS	-1,9970	0,0229	Var
YASLINUFUS	-2,2498	0,0122	Yok
GENCNUFUS	-3,2491	0,0006	Yok
KAMUGELIRI	-1,7061	0,0440	Yok
ISSIZLIK	-6,3191	0,0000	Yok
SOSYALKAMUGSYIH	-3,4088	0,0003	Yok
BIREYSELKAMUGSYIH	-1,9158	0,0277	Yok
CALISANTAZMINAT	-5,4763	0,0000	Var
FAIZHARC	-4,7657	0,0000	Yok
SOSYALGUVENLIKKAT	-1,1387	0,0003	Var
GENELKAMUHARC	-5,8089	0,0000	Yok
SAVUNMA	-5,7951	0,0000	Yok
ASAYIS	-5,8580	0,0000	Yok
EKONOMIK	-14,6071	0,0000	Yok
CEVRE	Hesaplanamadı	-	Yok
ISKAN	-17,6238	0,0000	Yok
SAGLIK	-4,1121	0,0000	Yok
DINKULTEGL	-5,1556	0,0000	Yok
EGITIM	-7,5962	0,0000	Yok
SOSKORUMA	-6,2607	0,0000	Yok

H_0 : Tüm birimlerin birim kökü vardır, H_1 : Bazı birimler durağandır.

Birim kök testlerinin ardından bağımsız değişkenler arası bağıntı oranları için korelasyon matrisi teşkil edilmiştir. Evans'a (1996) göre 0,00 - 0,19 arası korelasyon büyüklüğü çok zayıf bağıntıya işaret ederken, 0,20 - 0,39 zayıf, 0,40 - 0,59 orta karar, 0,60 - 0,79 arası güçlü, 0,80 - 1,0 arası çok güçlü korelasyon anlamına gelmektedir. Pearson'a (1895) göre ise 1,00 tam bağıntıya işaret ederken 0,50 ile 1,00 arası yüksek dereceli, 0,30 ile 0,49 arası ortalama, 0,29'un altı düşük bağıntı anlamına gelmektedir.

⁷⁶ Bir diğer panel birim kök testi olan Harris-Tzavalis testi (Harris ve Tzavalis, 1999) de bu tip bir panel veri seti için uygun olsa da Stata programında bu testin Akaike Bilgi Ölçütü (AIC) komutunun kullanılması elverişli olmadığından söz konusu test yerine verilerin daha sağlıklı ölçümünü ve kıyaslanmasını sağlayan, panel veriler için daha esnek bir test türü olan IPS testi ile, AIC (Hacker, 2010) çalıştırılarak birim kök analizi gerçekleştirilmiştir.

0,00 ise tam bağıntısızlık durumuna işaret etmektedir.

Tablo 16: Bağntı Matrisi

	GSYİHKISIBASI	DISAACIKLIK	KENTLINUFUS	YASLINUFUS	GENCNUFUS	KAMUGELIRI	ISSIZLIK	MALIYAPIVAR	PARLAMENTOOREV	PARLAMENTOAL	MALIKURALVAR	HARCKURALVAR
GSYİHKISIBASI	1,00											
DISAACIKLIK	0,42	1,00										
KENTLINUFUS	0,40	0,06	1,00									
YASLINUFUS	0,23	0,05	-0,13	1,00								
GENCNUFUS	-0,19	-0,11	0,24	-0,80	1,00							
KAMUGELIRI	0,22	0,09	0,24	0,53	-0,23	1,00						
ISSIZLIK	-0,42	-0,15	-0,24	0,24	-0,08	0,18	1,00					
MALIYAPIVAR	0,32	0,07	0,16	0,24	0,14	0,14	0,00	1,00				
PARLAMENTOOREV	0,11	-0,21	0,11	-0,09	-0,03	-0,26	0,03	0,44	1,00			
PARLAMENTOAL	0,18	-0,14	0,01	-0,04	0,03	-0,19	0,18	0,37	0,71	1,00		
MALIKURALVAR	0,40	0,19	0,09	0,50	-0,28	0,39	0,10	0,18	-0,15	0,01	1,00	
HARCKURALVAR	0,47	0,19	0,49	0,21	-0,05	0,51	-0,09	0,43	0,15	0,14	0,37	1,00

Tabloda genç ve yaşlı nüfus oranının yüksek derecede negatif korelasyonlu olduğu görülmektedir ve bu doğaldır. Harcama kuralı değişkeni de gelir ile bağıntılı (0,51) görünmektedir. Parlamento kuklalarının birbiri ile korelasyonlu olması normaldir. Yaşlı nüfusun da gelir oranı ile bağıntılı olduğu görülmektedir ki bu da teorik olarak tutarsız değildir (gelişmiş ülkelerin yaşlı nüfusunun fazla olması, bunların kamu gelirlerinin GSYİH'ye oranının yüksek olması ilişkisi kurulabilir). Pearson (1895) ve Evans (1996) birlikte değerlendirildiğinde 0,50 ve üzeri bağıntılı değişkenlerin analize alınmaması, 0,00 – 0,49 arasının ise orta ve altı düzeyli korelasyona işaret etmesi

nedeniyle bağıntıya dair bir sorun yaşatmayacağı düşünülmektedir. Buradan hareketle bağımlı nüfus oranı için yaşlı ve genç nüfus oranları aynı analizde birlikte kullanılmayacaktır, yaşlı nüfusun gelir ve mali kural ile bağıntısından dolayı çoğunlukla genç nüfus, gerekli görüldüğünde ise (sağlık harcamalarının analizi gibi) –bağıntılı üç değişken analiz dışı bırakılmak kaydıyla- yaşlı nüfus oranı analize katılacaktır. Harcama kuralı ise gelir ile bağıntılı olduğu için analizlere katılmayacaktır. Parlamento kurallarının yüksek bağıntısı nedeniyle, bunlardan yalnızca atama kuralı kullanılacaktır. Kişi başına GSYİH olarak ilgili verinin logaritması alınmış halinin kullanılacağı da bu aşamada belirtilebilir. Son olarak her bir model için kullanılan bağımsız değişkenler için regresyon çalıştırılarak VIF (Variance Inflation Factor) analizi yapılarak çoklu bağıntı derecesi de ayrıca ölçülecektir. VIF Analiz sonuçları Ek – 5 kısmında herbir veri analizi için ayrıca verilmiştir.

Bu ön sınamaların ardından veri analizi için panel çalışmaları için esas teşkil eden farklı düzenlemelerden uygun olanının seçilmesi gerekmektedir. Gujarati'nin sıraladığı beş analiz metodundan üç tanesi, Havuzlanmış Veri Analizi (OLS), Sabit Etkili En Küçük Kareler Kukla Değişkeni (LSDV) ve Rassal Etkiler Modeli (REM) arasında her veri için bir seçim yapılması gerekmektedir. Bunlardan OLS zaman-kesit ilişkisi ihmal edilerek zaman ve kesit boyunca katsayıların sabit kalmasının var sayıldığı fonksiyondur. LSDV modeli ise grup içi tahmin edici belirlenmesi suretiyle her bir tahmin edicinin ayrı bir kesme kuklası olduğunun var sayılmasıdır. Rassal modelde ise tüm kesitlerin çok daha büyük bir kümeden rassal olarak çekildiği varsayılmaktadır (Gujarati, 2016:407).

OLS modelinde birimlerin kendine özgülüğünün ihmali varsayılmakta ve bu ihmalin hata terimine yansımaları öngörülmektedir. LSDV yani bir başka deyişle Sabit Etki Modelinde (FEM) ise her birimin farklı bir sabit teriminin olduğu ve bunların zaman içinde aynı kaldığı varsayılmaktadır. Kademeli kesme kuklalarının anlamlı

olması bu modelin temel varsayımdır. Bu kesmelerin zamanla sabit olduğu ya da değiştiği varsayımlarına bağlı olarak iki ya da tek yönlü sabit model tercihi yapılabilir. Son olarak Rassal Etki Modelinde (REM) sabitteki farklılıkların hata teriminde temsil edildiği (birimler için ortak tek bir sabitin var olduğu) varsayımı geçerlidir (Gujarati, 2016: 407-417).

Modelleme yapılırken fonksiyon kurgusunda FEM ve REM seçimi için bazı varsayımlar bulunmaktadır. Judge vd.'nin (1985) bu varsayımlardan öne çıkardıkları şu şekildedir:

1. Zaman (T) büyük ve yatay kesit sayısı (N) küçükse REM ve FEM arasında çok küçük farklar oluşur ve tercih hesaplama kolaylığı açısından FEM lehine kullanılmalıdır.
2. Kısa panelde (N büyük, T küçük) iki modelin tahminlerinde farklar daha belirgindir. Yatay kesitlerin büyük bir anakütlenin rassal seçimleri olmadığı varsayılırsa FEM, aksi takdirde (büyük bir anakütleden seçilmiş olunması varsayımı ile) REM uygundur.
3. N büyük ve T küçükse ve REM varsayımları geçerliyse REM daha etkindir.
4. FEM zamana bağlı olarak değişen sabit değişkenleri kontrol ederken REM sadece modeldeki açık olarak belirtilen sabitleri kontrol edecektir (Judge vd. 1985:489-491).

Snijders (2011) de FEM ve REM modelleri arasındaki seçim ölçütlerinden bahsetmektedir,

1. Kesitler özgün ve araştırmada bunlara odaklanacaksa (ki bu durum küçük gruplarla çalışırken mevzubahistir) FEM kullanışlı olacaktır.
2. Büyük bir araştırma evreninden seçilen bir grup ise REM kullanılması mantıklıdır.
3. Makro etki test edilecekse REM kullanılması makuldür.

4. Grup büyüklükleri küçükse ve çok sayıda grup varsa ve grup düzeyinde artıkların değişebilirliğini varsaymak makul ise, REM verilerin daha iyi kullanımını sağlar.
5. Araştırmacı yalnızca grup içi etkilerle ilgilenirse ve grup içi farklılıklar için modelden şüphelenilirse, FEM daha sağlam sonuçlar verecektir.
6. Grup etkileri normal olarak dağılmamışsa, REM kullanmak risklidir (Snijders, 2011:627-629 & 879-882)

Bell ve Jones (2014) REM ve FEM kullanımındaki avantaj ve gereklilik unsurlarını sıralamaktadır.

1. REM daha fazla esneklik ve genellenebilirlik sağlamakta ve araştırma konusuna odaklanmak için faydalı olabilmektedir.
2. Değişkenlerin dışsallığı ve artıkların normal dağılımı dahil olmak üzere model doğru kurgulandığında REM varsayımları en az FEM varsayımları kadar etkin ve güvenilirdir.
3. İçeriğin detayına odaklanıldığında FEM daha fazla şeyi izah edebilmekte ve ilgi çekici sonuçları görmeye (ülke etkileri vs.) izin vermektedir.

Tatoğlu (2016) bu varsayımları toparlamakta ve yatay kesitin büyük bir anakütleden tesadüfî olarak seçilmesi durumunda REM'in, belirgin bir veri seti varsa FEM'in seçilmesini mantıklı bulmaktadır. Tesadüfî etkilerde birim etkilerin açıklayıcı değişkenlerle bağıntısız olması varsayımının olduğunu, sabit etkilerde ise bu korelasyona izin verildiğini belirtmektedir. Tesadüfî etkilerde ise zaman sabitine izin verilirken sabit etkilerde bu değişiklik kısıtlanmıştır. Netice itibarı ile sabit etkilerde eğim tüm yatay kesit birimleri için aynı iken sabit parametre farklıdır. Dolayısıyla birimler arası farklar sabit terim ile ifade edilir (Tatoğlu, 2016:79-80). Birimlerin tesadüfî olarak seçildiği durumlarda birimler arası fark da tesadüfî olmaktadır. Dolayısıyla örnekleme süreci birimler arası farklılığı yaratan unsurdur.

Son olarak Gujarati'nin, sabit etkilerin altta yatan varsayımlar REM ya da OLS olsa bile daha tutarlı sonuç vereceği şeklindeki önermesini de akılda tutmak gerekmektedir. Aynı şekilde REM modeli de OLS'ye göre daha tutarlı sonuçlar verebilmektedir (Gujarati, 2016:419).

Teoriye bağlı olarak hata terimlerinin kesitlerle bağıntılı olmadığı varsayılıyorsa REM, bağıntılı olduğu düşünülüyorsa FEM modelinin uygun olacağı düşünülmekteyse de bu varsayımlar yanında model Hausman testi ile sınanarak fonksiyon belirlemeye karar verilmektedir (Hausman, 1978). Diğer yandan Hausman testinin önemli bir gösterge olmasına rağmen verilerin doğasının ve işleyişinin önde tutulmasının daha doğru olduğu ve REM'in daha esnek ve işlevsel olduğu, özellikle de FEM tercih edilmesi eğilimi kaynaklı olarak, FEM ağırlığının sosyal bilimleri domine etmesi olgusunun kırılması gerektiğini söyleyen çalışmalar da bulunmaktadır (Bell ve Jones, 2014). Schmidheiny (2016) Hausman testinin zaman sabiti etkisini ölçmekte başarısız olduğunu ve sadece homoskedastite altında geçerli olduğunu belirtmektedir. Clark ve Linzer (2012) de Hausman testinin ne yeterli ne de gerekli bir test olduğu hususunu belirtmekte, modelin varsayımlarının daha önemli olduğunu vurgulamakta ve birim başına az sayıda gözlem olması ve bağımsız değişkenler üzerindeki birim etkilerin düşük olması durumunda REM'in daha iyi sonuç vereceğini düşünmektedirler. Son olarak Hausman'ın ölçme etkinliğini sorgulayan bir başka çalışmada Sheytanova (2014) mezkur testin en azından sabit terimin varlığı durumunda karar aldırma gücünün düşük olduğunu belirtmektedir.

Green'in temel vurgusu esas alındığında, REM'in ardındaki mantık, sabit etkiler modelinden farklı olarak, kesitler arası çeşitliliğin rassallığı ve modelde yer alan açıklayıcı veya bağımsız değişkenler ile ilişkisiz olduğudur. "Sabit ve tesadüfi etkiler arasındaki temel fark, gözlemlenmemiş kesitsel etkinin, bu etkilerin rasgele olup olmadığına bağlılığı değil, modeldeki tahmin ediciler ile ilişkilendirilen unsurları içerip

içermediğidir.” (Green, 2008:183). Diğer bir deyişle sabit ve tesadüfi etkiler modelleri arasındaki en önemli farklardan birinin birim etkilerin bağımsız değişkenlerle bağıntılı olup olmadığı sorunsalından hareketle korelasyonun olmadığı durumda tesadüfi etkiler modelinin daha etkin olduğudur.

Sabit etki modeli için yapılacak analizlere esas teşkil edecek genel bir denklem yazmak gerekirse:

$$Y_{it} = \beta_1 X_{it} + \alpha_i + u_{it}$$

i ve t sırasıyla kesit ve zamanı temsil ederken, Y_{it} bağımlı değişken (kamu harcaması tipi), β_1 katsayı X_{it} ise açıklayıcı (bağımsız değişkenlerdir. α_i kesit etkilerini göstermektedir, u_{it} ise hata terimidir. Burada zaman etkisi göz ardı edilmekte, yalnızca kesit etkileri esas alınmaktadır. Sabit terim kesitsel farklılıklar göstermekte ve zaman içinde sabit kalmaktadır. Diğer bir deyişle zaman boyutu sabit tarafından içerilmekte bireysel davranışlar ise farklılık göstermektedir.

Rassal etkiler için ise modelin genel denklemi:

$$Y_{it} = \beta_{1i} + \beta X_{it} + \varepsilon_{it}$$

Burada $\beta_{1i} = \beta_1 + \mu_i$ şeklinde yazılarak katsayıların gözlemlenemeyen tesadüfi davranışlarını sabit terime ilave ederiz. Anakütle ortalama sabiti olan bu parameter bilinmemektedir, μ_i bireysel farklılıkları dikkate alan gözlemlenemeyen tesadüfi hatalardır.

Bu açıklamalardan hareketle kesitler arasındaki farklılıkların bağımlı değişken üzerinde ülkelerin yapısal farklılıkları nedeniyle yüksek olasılıkla bazı etkileri olduğu düşünüldüğünde FEM kullanılması gerekiyor gibi görünmektedir. Diğer yandan bağımsız değişkenlerin OECD ülkeleri arasında az çok benzeştiği, 27 ülkelik veriden daha büyük bir nüfus (dünyanın geri kalanı ve dışlanan 8 OECD ülkesi) için genel bir çıkarsama yapmanın da faydalı olacağı düşünüldüğünden, REM tercih edilmesi de mümkündür. Bu modelin bir avantajının zaman unsurunu da sabitlendiği varsayımından hareketle, özellikle Hausman testinin de varsayımı desteklediği durumlarda, REM’in

rahatlıkla tercih edileceği söylenmelidir. REM, modelde kullanılan örneklemin ötesindeki çıkarımların genelleştirilmesine de izin verir, dolayısıyla bu açıdan da ilave esneklik sağlamaktadır. Netice itibarı ile bağımlı değişkenin doğası ile ilgili net bir fikir yürütülemediğinde (ki genellikle FEM modelinin ülkesel veri incelemesinde daha geçerli olacağı varsayılabilir) karar aşamasında Hausman testi kullanılabilir.

Modele karar verilip fonksiyon kurgulandıktan sonra (OLS yerine) REM modelinin kullanılabilirliği için Breusch-Pagan Lagrange multiplier (LM) testi yapılacak, testin sonucuna göre REM ya da OLS fonksiyonu tercihi yapılacaktır. Sabit etkiler için değişken varyans (heteroskedasticity) sorunu için Wald ve kesitsel bağıntı analizi için Pasaran CD testleri gerçekleştirilmiştir. Bu sorunların en az birinin varlığı durumunda model Driscoll-Kraay metodu ile çalıştırılmıştır (Driscoll ve Kray, 1998 ; HOECHLE, ...).

b. Bireysel ve Sosyal Kamu Harcamalarına Mali Kurul ve Kural Kuklalarının Etkisi

OECD internet sitesinde bireye dönük ve topluma dönük kamu harcamalarının tarifi toplumu bir bütün olarak ilgilendiren savunma ve adalet gibi temel kamu hizmetlerine ilişkin harcamalar ve bireysel hane halkları adına devlet tarafından yapılan eğitim, sağlık gibi harcamalar olarak yapılmaktadır, ki bu ikincisi aslında bir anlamda sosyal transfer olarak değerlendirilmektedir.⁷⁷

Analizde bu iki bağımlı değişkenin kamu harcamalarının seyrine ilişkin genel fikir vermesi beklenmektedir. Toplam kamu harcamalarının GSYİH'ye oranındansa bu iki verinin ayrıştırılması bir nebze daha detaylı fikir yürütmeye olanak vermektedir.

⁷⁷ <https://data.oecd.org/gga/general-government-spending-by-destination.htm#indicator-chart> (Erişim Tarihi: 17 Eylül 2018)

c. Diğer Muhtelif Harcama Tipleri İçin Testler

Kamu harcamaları ile ilgili iki toplu veriye yer verilmesinin ardından merkezi hükümetin çalışanlara ödediği tazminatlar (aile, çocuk yardımı gibi), faiz harcamaları, merkezi hükümetin sosyal güvenlik harcamaları, genel kamu hizmetleri, asayiş ve güvenlik harcamaları, sağlık harcamaları, eğitim harcamaları ve sosyal koruma harcamaları gibi muhtelif harcama tipleri için de ayrı ayrı modeller kurulmuştur. Beklendiği gibi bu detaydaki harcamalar için bağımsız değişken etkileri daha düşük çıksa da kukla değişkenlerden, özellikle parlamento kuklası ile ilgili ilginç sonuçlar görülmektedir.

Bu verilerin bir kısmının toplumsal kamu harcamaları bir kısmının ise bireye dönük harcamalar olduğu hususu da burada vurgulanmalıdır. Örneğin asayiş ve iç güvenlik harcamalarının ve genel kamu hizmetlerinin toplumsal harcama olduğu eğitim, sağlık gibi harcamaların ise bireye dönük harcamalar olduğu düşünülmelidir.

Tablo 17 : Özet Matrisi

		SOSYALKAMUGSYIH	BIREYSELKAMUGSYIH	CALISANTAZMINAT	INTRESCENT	SOSYALGUVENLIKKAT	GENELKAMUHARC	ASAYIS	SAGLIK	EGITIM	SOSKORUMA
GSYIHKISIBASI	Katsayı	-1,8600	-1,3500	-	-	-	-	0,4149	-	-	-
	p> z	0,0000	0,0070	-	-	-	-	0,0000	-	-	0,0420
DISAACIKLIK	Katsayı	-0,0029	-	-	-	0,0129	-	-	-	-	-
	p> z	0,0010	-	-	-	0,0250	-	-	-	-	-
KENTLINUFUS	Katsayı	0,7100	0,2333	-	-0,1995	0,2794	-0,1572	0,0459	0,1236	0,0331	0,0101
	p> z	0,0090	0,0000	-	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0150	0,0140
YASLINUFUS (1)	Katsayı	-	-	-	-	-	-	-	0,2179	-	-
	p> z	-	-	-	-	-	-	-	0,0000	-	-
GENCNUFUS	Katsayı	-0,2117	-0,1636	-	-	-	-	-	-	-	-
	p> z	0,0000	0,0270	-	-	-	-	-	-	-	-
KAMUGELIRI	Katsayı	0,0486	-	-	-	0,1194	0,1141	-	-	-	0,1464
	p> z	0,0000	-	-	-	0,0020	0,0020	-	-	-	0,0000
ISSIZLIK	Katsayı	0,5168	-	0,0846	-	0,3568	0,0978	-	-	0,0362	0,2944
	p> z	0,0000	-	0,0000	-	0,0000	0,0020	-	-	0,0000	0,0000
MALIYAPIVAR	Katsayı	- (2)	-	-	-	-	-	-	-	0,2940	-
	p> z	-	-	-	-	-	-	-	-	0,0010	-
PARLAMENTOGOREV	Katsayı	-	0,8537	-	-	0,9230	-0,6719	0,1150	-	-	0,5410
	p> z	-	0,0000	-	-	0,0000	0,0120	0,0000	-	-	0,0320
MALIKURALVAR	Katsayı	-0,3754	-0,2701	-	-	-	-0,3230	-	-	0,0132	-
	p> z	0,0000	0,0230	-	-	-	0,0260	-	-	0,0240	-
SABIT	Katsayı	24,1949	10,9491	-	35,0307	-	31,9260	2,6972	-	4,9761	-
	p> z	0,0000	0,0120	-	0,0060	-	0,0070	0,0020	-	0,0140	-
R-kare	within	0,3304	0,2491	0,0750	0,2416	0,4915	0,2307	0,3080	0,3435	0,1312	0,4376
	between	-	-	0,0194	0,0127	-	-	-	-	-	-
	overall	-	-	0,0109	0,0197	-	-	-	-	-	-
Prob > F		0,0000	0,0000	0,0000	0,0001	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000	0,0000
Hausman (p değeri)		0,0138	0,0000	0,9789	0,0000	0,0004	0,0000	0,0000	0,0337	0,0272	0,0000
Model (FEM, REM, OLS)		FEM *	FEM *	REM	FEM (3)	FEM *	FEM *	FEM *	FEM *	FEM *	FEM *

* Driscoll-Kraay Metodu ile

(1) YASLINUFUS değişkeni sadece sağlık harcamaları için kullanılmış, GENCNUFUS, KAMUGELIRI ve MALIKURALVAR değişkenleri bunda kullanılmamıştır.

(2) İstatistiksel olarak % 95,00 anlamlılık düzeyinde anlamlı çıkmayan katsayılar belirtilmemiştir. P değerleri verilen değişkenlerin t istatistikleri de anlamlı olup ekler bölümündeki işlem loglarında mevcuttur.

(3) Kesitler arası bağımlılık çıkmadığı fakat çoklu varyans sorunu için "robust" seçeneği ile çalıştırıldı

(4) Anlamlı sonuçlar vermeyen EKONOMİK (Ekonomik Harcamalar), DINKULTEGL (Kültürel ve Dini Harcamalar), SAVUNMA (Savunma Harcamaları), ISKAN (İskan Harcamaları) ve CEVRE (Çevre Harcamaları) sonuç matrisine dahil edilmemiştir.

* Testlere ilişkin güven aralıkları da STATA işlem loglarında mevcuttur.

Sonuç matrisinden hareketle anlamlı çıkan katsayılar açısından bağımlı ve bağımsız değişkenlerle ilgili dikkat çekici sonuçları aktardıktan sonra kukla değişkenlerin etkileri üzerinde durulup modelle ilgili denklemler yazılabilir.

Öncelikle toplulaştırılmış kamu harcamalarının, yani SOSYALKAMUGSYIH ve BIREYSELKAMUGSYIH değişkenlerinin bağımsız değişkenlerden daha fazla etkilendiği görülmektedir. Bu iki verinin de kişi başına gelirden negatif etkilenmesi 1990'larla birlikte kamu harcamalarının küreselleşme ve liberalleşmeden kaynaklı değişimine dair önemli bir göstergedir. OECD ülkelerinin gelirleri arttıkça kamu harcamalarının azaldığı görülmektedir. Bunlardan SOSYALKAMUGSYIH verisinin dışa açıklıktan da olumsuz etkilendiği görülmektedir, bu da küreselleşme eğilimleri açısından tutarlı bir sonuçtur. Genç bağımlı nüfus artışı da bu iki harcamayı olumsuz etkiliyor görünmektedir. Kamu gelirlerinin artışı sosyal kamu harcamalarını artırırken bireye dönük harcamalara bir etki görünmemektedir. Çalışanlara ödenen tazminatın işsizlikle pozitif ilişkisi de beklenen bir sonuçtur, işsizlik tazminatının artışı temel belirleyici olarak görülebilir. Faiz harcamaları kentli nüfusun artışı ile zıt yönlüdür ve daha fazla kalkınmış ülkelerin daha az faiz harcaması ödeyeceği teorik olarak tutarlıdır. Sosyal güvenlik katkıları dışa açıklık ile negatif ilişkilidir, bu da teorik olarak tutarlıdır. Kentli nüfusun artışı, kamu gelirlerinin artışı ve işsizlik verileri ise bu harcama tipini artırmaktadır ve teorik olarak bu da tutarlı sonuçlara işaret etmektedir. Genel kamu harcamaları kentleşme ile beraber azalmaktadır, bu durum kentli nüfusun bazı kamu harcamalarını daha az talep etmesi ya da ihtiyaç duymaması ile açıklanabilecek bir sonuçtur. Gelir ve işsizlik değişkenleri ise bu harcama tipini artırmaktadır. Sağlık harcamalarının kentleşme ve yaşlı nüfustan pozitif etkilenmesi de doğal bir sonuçtur. Eğitim harcamaları kentleşme ve işsizlikle pozitif ilişkilidir. Sosyal koruma harcamaları kişi başına gelirle negatif ilişkilirken, kentleşme, kamu gelirleri ve işsizlikle pozitif ilişkilidir. Bu değişken açısından da sonuçlar teori ile uyumludur.

Açıklayıcı değişkenler ilgili de genel bir bilgi vermek gerekirse kentleşmenin genel olarak kamu harcamalarını artırıcı etkisi olduğu (faiz ve genel kamu hizmetleri negatif yönlü) görülmektedir. Kamu geliri de etki ettiği tüm harcama tipleri için pozitif yönlü gerçekleştirmektedir. İşsizlik oranı, başta sosyal harcamalar olmak üzere kamu harcamalarını artıran bir unsurdur. Dışa açıklık verisi anlamlı çıktığı iki kamu harcaması tipini de negatif etkilemektedir. Aynı şekilde daha önce denildiği gibi kişi başına gelir 1990lar sonrası süreçte kamu harcamalarını azaltmaktadır. Bağımlı nüfus etkisi yaşlı nüfus açısından sağlık harcamalarını artırırken genç nüfus toplam harcamalara yaptığı negatif yönlü etki dışında (eğitim harcamaları dahil) etkili görülmemektedir.

Mali kurul, mali kural ve parlamento kuklalarının etkisine bakıldığında mali kurulun sadece eğitim harcamaları ile ve negatif ilişkili olduğu görülmektedir. Genel olarak bu kurulların eğitim gibi olumlu sayılacak harcama tiplerini olumlu etkilemesi beklenir, o nedenle bu etkinin daha uzun vadede ve kurullara belirli amaçlar tanımlandığında ortaya çıkacağı söylenebilir.

Mali kurul kuklasının aksine parlamento tarafından göreve getirme kuklasının bazı harcama türlerinde ve çoğunlukla pozitif etkili olduğu sonucu ortaya çıkmıştır. Genel kamu harcamaları için negatif olan bu etki yönü, bireye dönük harcamalar, sosyal güvenlik katkısı harcamaları, emniyet ve asayiş ile sosyal koruma harcamaları için pozitif yönlüdür. Özellikle sosyal güvenliğe dönük harcamalarda parlamentonun atama yaptığı ülkelerdeki pozitif etki yönü siyaset ve ekonomi ilişkileri açısından tutarlı ve çarpıcı sonuç vermektedir. Oy kaygısı ile artması muhtemel harcamalardan sayılabilecekleri gibi parlamenter sistemin bütçenin sosyal yönüne daha fazla odaklandığı varsayımına da bir dayanak olabilecek bu durum dikkate değerdir. Genel kamu harcamaları verimsiz görüldüğü ve bireyleri doğrudan etkilemediği için parlamento kuklası ile ters yönlü sayılabilirken, bireye dönük harcamalardaki pozitif ilişki bu varsayımla tutarlıdır.

Son olarak mali kural kuklasının eğitim için pozitif etki göstermesi, bu kural tipinin mali kurullara göre daha eski ve yaygın olmasının eğitim gibi önemli bir harcamaya olumlu etki yapması bağlamında önemli görülebilir. Toplam kamu harcama tipleri ve genel kamu hizmetleri için negatif etkili olan bu kural tipinin yaygınlığı ve uzun tarihsel temele sahip olması, genel olarak da bütçe açıklarını azaltmaya yoğunlaştıkları düşünüldüğünde bu sonuç da tutarlı görünmektedir.

Özet matrisinin gösterdikleri bağlamda her bir harcama tipinin belirleyicilerine ilişkin genel denklemler yazılabilir. Buna göre; $Y_{it} = \beta_1 X_{it} + \alpha_i + u_{it}$ sabit etki genel denklemine göre, FEM modeline uygun olarak herbir harcama tipi için denklemler:

SOSYALKAMUGSYIH = 24,1949 + -1,86xGSYIHKISIBASI _{it} + -0,0029xDISAACIKLIK _{it} + 0,71xKENTLINUFUS _{it} + -0,2117xGENCNUFUS _{it} + 0,0486xKAMUGELIRI _{it} + 0,5168x ISSIZLIK _{it} + -3754xMALIKURALVAR _{it} + $\alpha_i + u_{it}$
BIREYSELKAMUGSYIH = 10,9491 + -1,35xGSYIHKISIBASI _{it} + 0,2333xKENTLINUFUS _{it} + -0,1636xGENCNUFUS _{it} + -0,8537xPARLAMENTOGOREV _{it} + -0,2701xMALIKURALVAR _{it} + $\alpha_i + u_{it}$
INTRESCENT = 35,0307 + -0,1995xKENTLINUFUS _{it} + $\alpha_i + u_{it}$
SOSYALGUVENLIKKAT = -0,0129xDISAACIKLIK _{it} + 0,2794xKENTLINUFUS _{it} + 0,1194xKAMUGELIRI _{it} + 0,3568x ISSIZLIK _{it} + 0,9230xPARLAMENTOGOREV _{it} + $\alpha_i + u_{it}$
GENELKAMUHARC = 31,9260 + -0,1572xKENTLINUFUS _{it} + 0,1141xKAMUGELIRI _{it} + 0,0978x ISSIZLIK _{it} + -0,6719xPARLAMENTOGOREV _{it} + -0,3230xMALIKURALVAR _{it} + $\alpha_i + u_{it}$
ASAYIS = 2,6972 + -0,415xGSYIHKISIBASI _{it} + 0,04590xKENTLINUFUS _{it} + 0,1150xPARLAMENTOGOREV _{it} + $\alpha_i + u_{it}$
SAGLIK = 0,1236xYASLINUFUS _{it} + 0,2179xKENTLINUFUS _{it} + $\alpha_i + u_{it}$
EGITIM = 4,9761 + 0,0331xKENTLINUFUS _{it} + 0,2944x ISSIZLIK _{it} + -0,2940xMALIYAPIVAR _{it} + ,0132xMALIKURALVAR _{it} + $\alpha_i + u_{it}$
SOSKORUMA = -0,748GSYIHKISIBASI _{it} + 0,0101xKENTLINUFUS _{it} + 0,1464xKAMUGELIRI _{it} + 0,2944x ISSIZLIK _{it} + 0,5410xPARLAMENTOGOREV _{it} + $\alpha_i + u_{it}$

$Y_{it} = \beta_{1i} + \beta X_{it} + \varepsilon_{it}$ REM genel denklemi sadece çalışanlara tazminat verisi için geçerli çıkmıştır, tazminatlar konusunda ülkesel farklılıkların daha az olabileceği varsayımı (özellikle işsizlik tazminatı uygulamasının ülkeler arasında benzer olabileceği düşünüldüğünde) savunulabilir bir önermedir.

CALISANTAZMINAT = -0,0846x ISSIZLIK _{it} + ε_{it}

d. Değerlendirme

Yukarıdaki bölümde özet matrisini yorumlarken ulaşılan sonuçlar bağlamında Türkiye Cumhuriyeti'nin maliye politikası yönetimi açısından bazı çıkarsamalar yapmak mümkündür.

Mali kurul kuklalarının harcamalar (eğitim harcamalarındaki beklenmedik negatif etki katsayısı dışında) üzerinde tek başına belirleyiciliği bulunmamakta, parlamento kuklalarının ise harcamalar üzerinde genellikle pozitif etkide bulunduğu görülmektedir. Sözü edilen durum gerek parlamenter geleneğe sahip ülkelerin seçmen davranışını daha çok önemseyen siyasi bir geleneğe sahip oluyor olması gerekse de parlamento etkilerinin kurul üzerinde harcamaların niteliğini etkileyici bir baskı unsuru oluşturma ihtimali nedeniyle gerçekleşebilir. Öyle ki genel kamu harcamaları (asayiş, adalet gibi) parlamento kuklasından ters yönlü etkilenmektedir, bireysel kamu harcamasına pozitif etki de bu varsayımı tersten doğrulamaktadır. Diğer yandan parlamentoların, özellikle siyasal parti disiplininin yüksek olduğu ülkelerde bütçe tekliflerinin değişmesi açısından çok etkili olmadığı hususu unutulmamalıdır. Bu açıdan yaklaşıldığında parlamento kuklasının etki düzeyi de sorgulanmaya açıktır, bu nedenle sonuçların ülkelerin kendi şartlarının sonucunda doğduğu ihtimali de göz ardı edilmemelidir. Örneğin İngiltere gelişmiş ve köklü bir demokrasi olsa da bütçe gelenekleri ile ilgili bölümde aktarıldığı gibi, parti disiplininin de güçlü olduğu, başbakan ve maliye bakanının bütçe süreçlerinde etkili olduğu bir ülkedir. O halde parlamentoların harcamalara etkisi olduğu bulgusunun ülkelerin siyasal gelenekleri de göz önüne alınarak değerlendirilmesi daha doğru olacaktır.

Mali kural kuklası ise genelde anlamlı bir etki göstermektedir, harcama kurallarının daha da etkili olacağı bu çalışmada ölçülmemiş olsa da olasılık dahilindedir. Mali kuralların daha eski uygulamalar olması olgusu ve yaygınlık düzeyleri de göz

önüne alındığında, belirli harcamalar açısından tasarlanacak harcama kurallarının kurul uygulamaları ile birlikte uygulamaya konulmasının istenen harcama tiplerini artırabileceği, istenmeyen bazı harcamaları ise azaltabileceği düşünülebilir.

Türkiye'nin mali krizlerinin bir çoğunun temelinde kamu harcamalarının denetimsizliği, yolsuzluklar, savurganlıklar, kısa vadeli siyasal hedefler doğrultusunda yapılan harcamalardaki verimsizlikler ve denetimsizlik bulunmaktadır. Aynı zamanda vergi idaresinin etkinlik düzeyinin düşüklüğü, vergi tabanının yaygın olmaması, vergi gayretinin düşüklüğü de önemli hususlardır. Vergi idaresi ve vergisel sorunlara dair sorunlar da saklı kalmak kaydıyla, harcamalardaki bazı çarpıklıklar mali dengeleri zorlayan sonuçlara yol açmaktadır.

Kamu maliyesi kaynaklı olanlar bir yana, bankacılık ve finans kesimi kaynaklı krizlerin bile kamu kesimi dengesizlikleri (görev zararları olgusu bu bağlamda önemlidir) kaynaklı olduğu düşünüldüğünde harcama denetiminin daha kapsamlı, ayrıntılı ve sert kurallarla sağlanması, bu denetimin de kamuoyunun genel kabulü doğrultusunda gerçekleştirilmesi gerekmektedir. Üstelik bu denetim sadece harcama azaltma ve mali fazla verme güdüsü ile değil, verimli harcamaları (örneğin eğitim, sağlık) teşvik ve verimsiz, israfa yol açan harcamaları önleme amaçları ile de gerçekleştirilmelidir. Örneğin son yıllarda özellikle büyük çaplı inşaat faaliyetleri nedeniyle kamu maliyesine binen yükün arttığı şeklinde bir takım endişeler oluşmaktadır. Özellikle enerji ve ulaştırma gibi sektörlerle dönük olarak yapılan altyapı yatırımlarının kalkınma ve büyüme açısından önemli etkileri yadsınamaz olmakla birlikte bu tip harcamaların denetimi ve bazı kurallara bağlanması çok önemlidir. Önceki bölümlerde belirtildiği gibi bu gibi harcamalar gerek büyük maliyetleri olması gerekse de esnekliklerinin az olması (bir kere başladığında geri dönüşünün ya da ertelenmesinin zor olması kaynaklı olarak) nedeniyle mali katılığa yol açan harcama tipleridir ve maliye politikasının esnekliğini azaltan niteliktedir. Bu harcamalar için

yapılan sözleşmelerin niteliği, verilen teminatların kapsamı gibi unsurlar da en az harcamaların meblağı kadar önemlidir. Önemli bir başka husus da harcama yönlü kuralların program bütçeleme yöntemi açısından daha uygun olduğu, diğer yandan Türkiye’de 5018 sayılı yasa ile birlikte performans bütçeye geçilmiş olmasıdır, bu açıdan yaklaşıldığında kamu harcamaları, en azından büyük meblağlı olanlar için ilave bir süreç olarak program bütçe ilke ve yöntemlerinin de uygulanması hususu değerlendirilebilir. Özellikle altyapı yatırımları açısından bu seçenek düşünülmelidir.

Kamu harcamalarının hangilerinin artırılıp hangilerinin azaltılacağı ile ilgili olarak kamu maliyesi yazını değerli bir kaynaktır. Özellikle yatırım carileri denilen ve kalkınma açısından çok önemli olan beşeri sermayenin gelişimi için önemli olduğu yazında genel olarak kabul edilen eğitim ve sağlık harcamalarının gerek meblağ olarak büyüklüğünün artırılması gerekse de bu kapsamda yapılacak harcamaların niteliğinin detaylı olarak irdelenmesi ve denetlenmesi önemlidir. Örneğin sadece okul inşaatı sonucunda eğitim harcamalarının artması şeklinde bir harcama artışından ziyade bilimsel çalışmaları destekleyen, eğitim personelinin şartlarını iyileştiren, bilgisayarlaşmayı destekleyen harcama yapısının kurulması da bu şekilde detaylı bir analize konu edilmelidir. Aynı husus sağlık harcamaları için de geçerlidir, büyük hastane inşaatı yatırımları yerine tıbbi gelişmeyi destekleyen ve sağlık personeline dönük iyileştirmeleri içeren harcama bileşenlerine öncelik verilmelidir.

Asayiş ve savunma harcamaları özellikle Türkiye gibi, sorunlu coğrafyada bulunan bir ülke için hayatidir, diğer yandan bu gibi harcamaların da yalnızca personel temini ve silah alımı yönünde değil, iç ve dış güvenlik ile barışı sağlayacak nitelikte, teknolojik unsurları daha fazla önceliklendiren nitelikte olması gerekmektedir. Özellikle büyük meblağlı savunma sanayii alımları ve yatırımlarının bu doğrultuda yapılmasını teminen yapılacak denetim önemlidir.

Türkiye’nin OECD ülkeleri arasında çok geride olduğu çevre harcamaları da

önem verilmeyi bekleyen bir harcama tipidir. Yalnızca büyüme ve kalkınmaya değil, gelecek nesillerin refahını da doğrudan etkileyen bu harcama tipi maalesef Türkiye’de hakettiği düzeyde olmadığı görüntüsünü vermektedir. Kaldı ki çevreye dönük harcamalar özellikle turizm gelirlerinin önemli bir gelir kaynağı olduğu durumda bu gelirlerin artması açısından da önemlidir.

Mali katılığa yol açtığı kimi çalışmalarda belirtilen üç harcama tipi olan faiz harcamaları, sosyal güvenlik katkıları ve personel giderleri ile ilgili olarak da bir takım önlemlerin alınması yerinde olacaktır. Bunlardan faiz harcamalarının niteliği biraz daha farklıdır, diğer ikisi kontrol edilebilir büyüklüklerken faiz harcamaları genel olarak maliye ve para politikalarının bir sonucudur. Türkiye açısından bir çıkarsama yapmak gerekirse, faiz harcamalarının bütçedeki payının azalmış olması önemli bir başarıdır, diğer yandan bu başarının devamı aslında gelirler ve harcamalar politikasının doğru kurgulanması ile doğrudan bağlantılıdır, diğer bir deyişle faiz harcamaları birçok politika uygulamasının bir sonucudur. Ölçsüz artan, denetimi etkili yapılmayan verimsiz kamu harcamalarının ve/veya vergi gelirlerinin aşınması gelecek dönemlerde faiz harcamalarını da artırabilecektir. O halde faiz harcamalarını azaltmak bir hedef olarak konulabilirse de bu hedef çoğunlukla diğer harcamaların kontrolü ile gerçekleşebilecek bir sonuçtur. Personel giderlerinin artışı, özellikle gereğinden fazla personel istihdamı neticesinde artıyor ise ciddi bir sorundur ve kontrol edilmesi gerekmektedir. Kamu personelinin reel gelirinin artışı bazı açılardan verimlilikle bağlantılı olarak görülebilirse de bu harcama tipinin kontrolsüzce artışı engellenmelidir. Sosyal güvenlik giderlerinin de bütçeye yük olması açısından emeklilik politikalarının düzeltilmesi, emekli gelirlerinin reel artışını sağlamak için önlemlerin alınması yanında, erken emeklilik gibi popülist uygulamaların sonlandırılması gerekmektedir. Gereğinden fazla personel istihdamı ile de yakın ilişkili olan bu hususun denetlenmesi önemlidir, nitekim OECD ülkeleri içinde teşkil edilen bazı mali yapıların önceliklerinden birisi de

emeklilik politikalarıdır.

Türkiye Cumhuriyeti Devleti Osmanlı İmparatorluğu'nun parlamenter gelenek açısından mirasçısıdır. Bu mirasın çok partili demokratik sistemle birlikte vazgeçilmez bir özellik haline geldiği görülmektedir. Özellikle de mali devletin kurumsallaşmasının daha da eski tarihsel kökleri ile birlikte düşünüldüğünde çalışma konusu ve bulguları açısından bu gelenek çok önemli bir unsur olarak görülmektedir. Parlamentoların bütçe tekliflerine etkisi sınırlı olsa da onay makamı olarak parlamentoların bütçeyi yürürlüğe sokması geleneği tüm dünyada olduğu gibi Türkiye'nin de geleneğine yerleşmiş bir uygulamadır. Öte yandan yalnızca parlamentoların bütçe açısından etkili olması değil, daha esnek ve bağımsız yapıların da bütçe sürecine katılması önemlidir. O halde parlamentoların yürütme organı karşısında gücünü artırabilecek, aynı zamanda yürütmeyi bütçe hakkının etkin kullanımı doğrultusunda yönlendirebilecek yapıların teşkili Türkiye için faydalı olabilecektir. Bu nedenle kurul üyelerinin, asgari bir takım nitelikleri taşıyan adaylar arasından parlamento tarafından seçilmesi ve görev sürelerinin sonuna kadar görevden alınmamaları esas olmalıdır. Parlamento tarafından seçilecek ve her bir siyasi parti grubunun temsilcilerinden oluşacak olan kurulun yürütme organına rehberlik etmesi, aynı zamanda bazı maliye politikası hedeflerini belirlemesi, kamuoyunu aydınlatacak raporları üretmesi, uygulama sonuçlarını yine kamuoyunu bilgilendirecek şekilde değerlendirmesi Türkiye bütçe sisteminin etkinliğini artıracak hususlardır. Özellikle maliye bakanının güçlü olması geleneğini de taşıyan Türkiye'de maliye bakanının kurul tarafından oluşturulacak politikalara sahip çıkması da işlerliği artıracak bir özellik olarak değerlendirilmektedir.

Harcama denetimi konusunda Türkiye güçlü bir Sayıştay geleneğine sahiptir, özellikle 2001 yılında yaşanan krizin ardından mali yönetim açısından getirilen yeniliklerle Sayıştay'ın önemi artmıştır. 6085 sayılı kanun ile birlikte, kurumun bütçe denetimindeki konumu güçlendirilmiş ve denetim yetkileri arasına (hukukilik, uygunluk

ve mali denetim yanında) performans denetimi de getirilmiştir. Diğer yandan bu denetim türü kurumların kendi hazırladıkları stratejik planlar bağlamında yapılmakta, yerindelik denetimini içermemektedir. Dolayısıyla etkili harcama politikasına dayanak teşkil etmek ve harcamaların makro ekonomik önceliklere uygunluğunu sağlamak üzere bütçe sürecinde yerindelik denetimi de yapılmasını teminen özerk bir organın teşkili yerinde olacaktır. Bu yeni oluşumun parlamento etkisinde ve denetiminde bir organ olması faydalı olacaktır. Sayıştay'ın denetim işlevi, bütçenin hazırlık ve hedefler safhasında yapılacak yönlendirme ve politika beyanı ile kolaylaşabilecektir. Kurulun üreteceği raporların Sayıştay açısından da kuvvetli belgeler olması kuvvetle muhtemeldir. Özellikle harcamalar açısından belirlenen politikalara uyulup uyulmadığı konusunda Sayıştay'ın elini güçlendirme ve rehberlik etme potansiyeli taşıyacak raporların üretimi mali kurul açısından önemli bir hedef olmalıdır.

Bilindiği üzere Türkiye uzun yıllardır zaman zaman gündeme gelen başkanlık sistemine 2017 itibaren geçmiş, yürütmenin siyasi ve idari gücü yasama aleyhine olacak şekilde artmıştır. Bütçe açısından bakıldığında ise eskiden bütçeyi hazırlayan organ Maliye Bakanlığı eliyle Hükümet iken, yeni sistemde Cumhurbaşkanlığı makamı bu yetkiyi üstlenmiş, Hazine ve Maliye Bakanlığı olarak örgütlenen bakanlık teşkilatı yardımı ve kendi bünyesindeki Strateji ve Bütçe Başkanlığı eliyle bu yetkiyi kullanmaktadır. Bütçenin onay mercii ise aynıdır: Türkiye Büyük Millet Meclisi. O halde, bütçeyi onaylayan organın hazırlanma açısından da etkinliğini artıracak ve ilgili bakanlık ve kurumlarla eşgüdüm halinde olmasını sağlayacak bir organı teşkil etmesi faydalı olacaktır. Kurulması planlanan organizasyonun üye seçiminde muhalefet partilerinin de iktidar partileri ile birlikte üye seçebileceği bir model ⁷⁸, parlamentonun etkisini artıracak ve olası harcama planlamaları açısından kamuoyunu ikna için faydalı olabilecektir.

⁷⁸ Radyo ve Televizyon Üst Kurulu (RTÜK) modeline benzer bir şekilde.

Mali kurul kurgulanırken, esas amaç kamu kaynaklarını etkin kullanmak ise özellikle harcamalara, genel olarak ise tüm mali unsurlara dönük sayısal kurallar tasarlanması ve bu kuralları yeni oluşturulacak kurulun tasarlaması ve takip etmesi yerinde olacaktır. Teknik bilgi ve beceri isteyen bu gibi hususları hazırlama görevini üstlenen organın alanında deneyimli, akademik geçmiş açısından asgari şartları sağlayan kişilerden seçilmesi, görev sürelerinin ise siyasal iktidardan bağımsız olması yerinde olacaktır. Kurulun tek guvernörle idaresi söz konusu ise (ki parlamentoya bağlı yapılarda durum çoğunlukla böyledir) bu guvernörün iktidar ve muhalefetin uzlaşmasını sağlamak üzere, örneğin meclis üyelerinin nitelikli çoğunluğu ile seçilebilmesini sağlayacak bir düzenleme gerekmektedir. Kurulun diğer üyelerinin iktidar ve muhalefet tarafından temsil sayılarına orantılı olarak seçilmesi sağlanabilir. Tek guvernör modelinin tercihi bu ayrışmayı önleme açısından Türkiye şartlarına daha uygundur, kurul şeklinde bir örgütlenmede temsil ağırlığını iktidar ya da muhalefet bloklarından birisine bırakma zorunluluğu işleyiş ve uzlaşmayı bozabilecektir. Tek guvernör ve siyasi partilerin temsil gücüne orantılı sayıda üye belirleyeceği kurul modelinde guvernörün yetkileri diğer üyelere göre artırılmış olursa kamuoyu açısından genel kabul açısından daha faydalı olacağı düşünülmektedir.

İşleyiş ve kamuoyunu bilgilendirmesi açısından, bütçe hazırlık süreci öncesinde beklentilerini ve tasarladıklarını kamuoyu ile paylaşması kurulun ekonomi politikaları üzerindeki ağırlığını artırması açısından faydalı olacaktır. Bu öngörüler gerekirse Orta Vadeli Program ve Orta Vadeli Mali Plan belgelerinin kurul tarafından yayınlanması suretiyle bütçe hazırlık sürecinin ilk adımında kurula ağırlık verilmesi suretiyle paylaşılabilir. Diğer bir seçenek de kurulun bu iki belgeye ek bir belgeyi kamuoyu ile paylaşması ve iktidarın kendisini bu belge ile bağlı saymasını sağlayacak bir yasal düzenleme yapılması olabilir. Belge ve bilgi kalabalığına yol açmamak açısından, mevcut iki plandan OVMP'nin kurul tarafından açıklanması, OVP'nin siyasal iktidarın

sorumluluğunda olması daha uygun olacaktır. Bu hazırlık raporu yanında kurulun dönemsel raporlar yayınlaması, kamuoyunu sık sık bilgilendirmesi ve hali hazırda uygulanan vatandaş bütçesinin yayınlanmasını üstlenmesi de faydalı olabilecektir. Bu yolla vatandaşlar ülkedeki bütçe giderlerinin nasıl gerçekleştiğini bağımsız ve tarafsız bir kurul eliyle öğrenecektir. Diğer yandan açıklanacak hedef ve kuralların siyasal iktidar ile ortak bir çalışma ile belirlenmesi düşünülmelidir. Kurul mali kural ve hedefleri belirlerken hükümet ile eşgüdümlü çalışmalıdır.

Merkez Bankası uygulamasında olduğu gibi hedeflerin siyasal iktidar ile birlikte tespiti ama araçların (esasinda mali kuralların) kurul tarafından belirlenmesi bir seçenek olarak değerlendirilebilir. Nitekim para politikası deneyimi bu açıdan öğreticidir, bilindiği üzere enflasyon hedeflemesi rejiminde hedefler iktidar ile birlikte belirlenirken TCMB kullanacağı araçlar açısından bağımsızdır, mali kural belirleme açısından araç bağımsızlığı bu bağlamda değerlendirilebilir. Vergilendirme yetkisi ile ilgili olarak “kanunilik” şartı olsa da bütçe açığı/fazlası, faiz dışı denge, borçlanma gibi makro hedefler ile harcamalara dönük öngörüler kurul tarafından belirlenebilir.

Teşkil edilecek kurulun bağımsız (merkez bankası kadar olmasa da en azından özerk) bir yapıda olması, kendi gelir kaynakları olması, teknik ve idari personel seçimini de kamu personel alım sürecinde kendisi belirlemesi gerekmektedir. Kurulun teknik imkanları üst düzeyde olmalı; üniversiteler, iş dünyası ve işçi sendikaları ile iletişimini kendi eliyle sağlayabilmesine dönük imkanlara da sahip olması gerekmektedir. Bu vesile ile kurul ülke gerçeklerinde kopmayacak, karar ve yorumları toplumsallaşacaktır. Bir diğer husus da kurulun faaliyet alanlarını ilgilendiren bilgi ve belgeleri temin etme açısından geniş yetkilere sahip olması, yani istatistiki bilgi edinme hakkının yasal dayanaklarla temininin gerekliliğidir.

Kurulun önemli karar toplantılarına Merkez Bankası para kurulu örneğindeki gibi tercihen akademik kökenli ilave bir veya birkaç üyenin dışarıdan katılabilmesi yetkinlik

açısından güçlendirici bir uygulamadır. Hazine ve Maliye Bakanlığının üst düzey yöneticilerinden birisi, Merkez Bankası Başkanı gibi önemli ekonomi bürokratlarının oy hakkı olmaksızın bu toplantılara katılması da kurulun ekonomi bürokrasisi ile eşgüdümü açısından akla gelebilecek diğer hususlardır. Kurulun bu önemli karar toplantılarına, kurula üye seçen siyasal parti gruplarının izleyici olarak milletvekili gönderebilmesi parlamentonun kurul kararlarına sahip çıkabilmesi ve kararlardan haberdar olması açısından yerinde olacaktır. Yürütmenin siyasi temsilcilerinin (bakan gibi) kurul toplantısına katılması kurul üzerinde bir baskı unsuru olabilir, diğer yandan bazı harcamacı bakanlıkların ya da ekonomi ile ilgili önemli bakanlık temsilcilerinin de izleyici olarak bu toplantılarda bulunmasının mahsuru yoktur.

Son olarak, kurulun anayasal bir organ olarak tasarlanması da toplumsal kabul ve siyasetçilerin olası olumsuz tavırlarına karşı bir direnç olma noktalarında faydalı olacaktır. Nitekim Türkiye’de anayasal olarak belirlenmiş yapılar bulunmaktadır ve bu gibi yapıların Türkiye idaresindeki ağırlıklarının daha fazla olduğu değerlendirilmektedir.

SONUÇ

Etkili ve verimli kaynak kullanımının siyasal ve idari başarımlar için gereken unsurlardan genel geçer olmaya en yaklaşan ölçüt olması bağlamında, buna ilişkin arayışlar insanlık tarihi kadar eskidir. İnsanlığın ilerleyişi her örgütlenmeyi dönüştürdüğü gibi devleti de dönüştürmekte, ona yeni işlevler yüklemekte, bazı işlevlerini farklı yürütmeye zorlamakta ve bazı araçları da devletin elinden alma baskısı yaratmaktadır. Ulus devletler sistemi varlığını korudukça siyasetçiler bürokratlara yetki devretmekte her zaman gönülsüz davranacak, şartlar elverdikçe bu “kıskançlıkları” devam edecektir ve fakat insanlığın düşünsel mirasındaki “elitist” eğilimler de bürokrat ve teknokratların zaman zaman lehlerine kullanmak isteyeceği alışkanlık olarak her zaman var olacaktır. Bu ikili hareket ve çatışma, yani diyalektik bildiğimiz manadaki devlet kavramı var oldukça sürecektir. Diğer yandan siyaset kurumu karar alma ve topluma uygulama açısından ilk kazanımı olan vergilendirme yetkisi konusunda katı tutumunu ulusal egemenlik sembolü olması bağlamında en şiddetli şekilde sürdürecektir. Ne de olsa seçimle gelmeyen bir organın toplumdan vergi istemesi ilave bir dirençle karşılaşabilir, kaldı ki para politikasında bile “aracı devretmekten” kaynaklı bir “pişmanlık” zaman zaman kalkınmış ülke politikacıları için bile gerçekleşebilmektedir. Bu nedenle idari bir organa maliye politikasına ilişkin sorumluluklar verme açısından bütçenin harcamalar ayağına odaklanması, buna ilişkin kurallar konulması ve politikalar hazırlanması için yetkilendirilmesi vergi ayağına göre daha kolay olacaktır. Kamu gelirleri ile ilgili hedef belirlemeler ve tavsiyeler de oluşturulacak kurulların gündeminde olabilir, örneğin vergilerin adil olarak konulması ve vergi harcamaları gibi vergisel hususları ilgilendiren düzenlemelele ilgili öneriler getirebilmelidir. Diğer yandan vergisel açıdan tavsiye verebilme hususu kurulların gelecek yıllardaki başarımları ile ilgilidir. Bağımsız mali kurulların olası başarımları vergisel hedeflemeler yapabilmeleri açısından da bir takım esnemelere yol açabilir, bu

husussu zaman tayin edecektir.

İktisadi okulların tamamı kaynakların doğru kullanımı ile ilgili olarak belirli ilkeler etrafında farklı veya benzer argümanlar kurmuş ve savunmuşsa da ortalama bir iktisatçının kamu harcamaları konusunda temel söylemlerinin bazı açılardan genel geçer doğrulara dönüşebildiği açıktır. Örneğin aşırı borçlanmanın ve vergilerin borç faizleri başta olmak üzere kaynak dağılımını ve toplumsal adaleti bozabilecek alanlarda harcanmasının arzu edilir bir şey olmayacağı, yöntem açısından olmasa da istenen sonuç olması açısından iktisadi okullar için ortak bir hedeftir demek mümkündür. İlgili bölümde aktarıldığı üzere, hemen her iktisadi okul kamu harcamaları açısından bazı varsayımlarda ortaklaşabilmektedir, örneğin eğitim harcamalarının beşeri sermayeyi güçlendirmesi, sağlık harcamalarının önemli bir refah unsuru olması gibi. Bu nedenle de harcamalar konusunda yapılacak düzenlemelerin toplumsal açıdan kabulü, iktisat-maliye teorisine göre de olasılık dahilindedir, o halde harcama kurallarının konulması uygulanabilir bir husustur. Hangi tip harcamaların önceliklendirileceği konusunda varılacak mutabakat da maliye politikası başarı olasılığını artıracaktır.

Bağımsız mali yapıların tarihçesi, belli başlı bazı ülkeler dışında, mali kurallara göre nispeten yenidir. Bu nedenle gelecek yıllarda harcamalar açısından analizlerin tekrarlanması, başarımların ölçütlerinin yeniden değerlendirilmesi, hatta kamu gelirleri ile ilgili bazı çalışmaların yapılması daha belirgin sonuçlar verecektir. Küresel kriz birçok ülkeyi bu tarz yapılara zorlamış olsa da ekonomik yapının istikrara kavuştuğu yıllarda da kurulların işlevinin sürüp sürmeyeceği bir başka soru işaretidir. İsveç örneği bu açıdan önemlidir, diğer ülkelerin bu tarz yapıları bütçe gelenekleri içine alıp almaması durumu da gelecek başarımları belirleyecek bir etkidir. Bu nedenle mali kurul ve kurulların zamanla daha yerleşik hale gelmesi, eski başarılı örneklerin varlığı düşünüldüğünde, faydası görülebilecek bir husustur. Harcama kurallarının da yaygınlaşması ve istikrarlı bir şekilde uygulanması başarı olasılığını artıracak bir

hususdur. Olası başarı, teknolojik gelişmelerin insan hayatını kolaylaştırmasına, çevre sorunlarının çözümüne, eğitim ve sağlıktaki fırsat eşitliğinin sağlanmasından, sürdürülebilir enerji ve ulaştırma yatırımlarının toplumsal faydayı artıracak şekilde kurgulanmasına, birçok maliye politikası sorununun çözümlenmesine dair olumlu sonuçlar yaratabilir. Kapitalist sistem tarihsel olarak kendi içsel çelişkilerine çözümler üretebilen bir sistemdir, siyasal ve idari mali kuralların bu çelişkilere yeni bir cevap olma olasılığını göstermesi, ulusal devletleri ve uluslar üstü organizasyonları bu tarz yapılar açısından daha detaylı değerlendirmelere itebilir.

Mesele Türkiye şartları özelinde ele alınırsa; tarihsel olarak Osmanlı devri milat olarak alındığında, yüzyıllar boyu süregelen merkezîyetçi bürokratik gelenek, doğumu yine imparatorluk döneminde olan parlamenter sistem deneyimi ve Cumhuriyetin kuruluşu ile birlikte liyakat ve deneyimin -söylem boyutunda kalsa da- çoğu zaman (kimi zaman zorunluluktan) göz önünde tutulduğu siyasal ve bürokratik uygulamalar bağlamında düşünüldüğünde bu tarz bir yapının Türkiye’de hayata geçirilmesinin teknik veya politik bir zorluğu olduğu düşünülmemektedir. Türkiye Cumhuriyeti her şey bir yana kuruluş felsefesi olarak Batılı kurum ve kuralları bünyesine katabilmiş olmanın önemli bir tarihsel ve psikolojik avantajını taşımaktadır, dolayısıyla yine kapitalist batı blokunun bir ürünü olan mali kurul uygulamasını bünyesine katmakta bir zorluk yaşanmayacağı değerlendirilmektedir. Katı ve merkezîyetçi bürokratik geleneği olan Türkiye aynı zamanda yenilikçi adımları da, güçlü siyasal destek ve irade olduğu sürece atabilmiştir. 2001 krizi sonrası yaşanan süreç bu açıdan önemli bir göstergedir.

Maliye bürokrasisi uzun yılların geleneğine dayanan bir ülke olan Türkiye Cumhuriyeti görece kısa bir geleneğe dayanan para politikasındaki uluslararası uygulamaları bir kriz zorlamasının hızlandırıcı etkisiyle de olsa bünyesine katmakta hiç zorlanmamıştır. Kaldı ki ilgili bölümde değinildiği gibi Cumhuriyetin kurucuları kuruluşun ilk yıllarında bile genç ülkenin merkez bankasının özerkliğinin gerekliliğini

anlayacak düzeyde ve fikirsel açıklıktadır. Kimi zaman siyasi iktidarların genişletici politika uygulama baskısı olsa da söylem düzeyinde bile merkez bankası bağımsızlığı olgusu toplumsal ve siyasal arka planda kendisini güçlü bir algı ile var etmiştir. Çok daha tecrübeli olan maliye bürokrasisi katı geleneklerine rağmen muhtelif zamanlarda gösterebildiği dönüşüm ve yenilenme iradesi ile bu yeniliğe de kendini hazırlayacaktır.

Çalışmanın yazıldığı yıllarda Türkiye Cumhuriyeti siyasal sistem tartışmalarını da yaşamıştır. Parlamenter sistemden “cumhurbaşkanlığı hükümeti sistemi” adı verilen başkanlık sistemine yakın bir uygulamaya geçilmiş olsa da toplumsal algı hala parlamentonun önemli bir organ olduğu yönündedir. O nedenle yürütme güçlü olsa da etkin işleyen ve toplumsal kabulü gerektiren bir oluşumda parlamentonun bütçe hakkını kullanmasına –ki yeni sistemde anayasal olarak bütçe hakkı halen parlamentodadır– yardımcı olacak bir yapı vatandaşın bütçe üzerindeki sahiplenme duygusunu ve denetimini artıracaktır. Oluşturulacak yapınının uygulayacağı politikaların toplumun genelinin kabulü amaçlanıyorsa bu tarz bir kurulun esas olarak TBMM tarafından atanacak görevlilerden oluşması gerekmektedir. Diğer yandan kurulun esas işlevi yürütmeye rehberlik etmek, bütçe hedeflerini toplumsal fayda ve uzun vadeli amaçlar doğrultusunda; siyasi iktidar ile birlikte belirlemek olmalıdır.

Türk toplumu kültürel açıdan birbirinden çok farklı unsurları ihtiva etmese de siyasal açıdan yüksek düzeyde bir çeşitliliği barındırmaktadır. Bu yapı güçlü iktidar partileri var olsa da güçlü muhalefet partilerinin varlığını da beslemektedir. Vurgulamak gerekir ki parlamento içi veya dışı olsun, kurgulanacak yapıya toplumun sahip çıkması üyelerin seçiminde parlamentodaki partilerin söz sahibi olmasına dayanmaktadır. Kalabalık ve katı bir yapıdansa ihtiyaçlara göre belirlenecek yönetici ve çalışan sayısına sahip olacak kurulun guvernörünü meclis belirlemeli, guvernör dışındaki üyeler ise siyasi parti gruplarının milletvekili sayısına oranla belirleyeceği adaylar arasından meclis çoğunluğu ile seçilmelidir. Görev sürelerinin sonuna kadar görevden

alınmamaları temin edilmeli ve yeniden seçilmelerine konulacak sınırlamalar (örneğin en fazla iki dönem üst üste seçilme gibi) olmalıdır.

Son olarak, dünyanın en kusursuz yapısı tasarlansa da etkin ve verimli çalışması öncelikle ülkenin siyasal iklimine ve toplumsal ahlaka bağlıdır. Siyaset toplumdan kopuk süreçler örüntüsü değildir, aynı şekilde bürokrasi de ne toplumdan ne siyasetten kopuktur. Siyaset kurumunun ve toplumun yapıya olan bakışı ile genel ülke iklimi yapının ve amaçlarının başarımı için gerek şart olarak görülmektedir.



KAYNAKÇA

KİTAPLAR

Acemoğlu, D. ve Robinson, J. A. (2013), **Why Nations Fail The Origins of Power, Prosperity and Powerty**, London: Profile Books.

Akalın, G. (1986), **Kamu Ekonomisi**, 2. Baskı, Ankara: Ankara Üniversitesi, Basımevi.

Akar, S. (2014), Küreselleşme Sürecinde Yeni Oluşumlar: Bağımsız Mali

Kurumlar, içinde, (der.), Turgay Berksoy ve Mehmet Şahin, **Kamu Maliyesinde Güncel Sorunlar: Kamu Maliyesinde Dönüşüm, Yeni Mali Arayışlar, Yeni Mali Yaklaşımlar**, Ankara: Seçkin Yayınları.

Akçay, Ü. (2009), **Para, Banka, Devlet Merkez Bankası Bağımsızlaşmasının Ekonomi Politikası**, İstanbul: Sosyal Araştırmalar Vakfı Yayınları.

Akyıldız, A. (2003), **Para Pul Oldu: Osmanlı'da Kağıt Para, Maliye ve Toplum**, İstanbul: İletişim Yayınları.

Aktan, C. vd. (2007-1), Kamu Yönetiminin Yönetiminde İki Farklı Ekonomi Politikası Yaklaşımı: İradi ve Takdiri Kararlara Karşı Kurallar, içinde, (der.), Coşkun Can Aktan, Dilek Dileyici, İstiklal Y. Vural, **Kurumsal Maliye Politikası: Ekonomi Politikası Yönetiminde Mali Kurallar ve Kurumlar**, Ankara: Seçkin Yayınları.

Aktan, C. vd. (2007-2), Kurumsal Maliye Politikası Perspektifinden Vergi ve Harcama Sınırları, içinde, (der.), Coşkun Can Aktan, Dilek Dileyici, İstiklal Y. Vural, **Kurumsal Maliye Politikası: Ekonomi Politikası Yönetiminde Mali Kurallar ve Kurumlar**, Ankara: Seçkin Yayınları.

- Alesina, A. ve Stella, A. (2011), The Politics of Monetary Policy, in. (ed.), Benjamin M. Friedman ve Michael Woodford, **Handbooks in Economics: Monetary Economics**, Vol. 3B, North Holland-Elsevier.
- Alves, R.H. ve Alfonso, O. (2008), Fiscal Federalism in the European Union: How Far Are We?, içinde, (der.) Jesús Ferreiro, Giuseppe Fontana ve Felipe Serrano, **Fiscal Policy in the European Union**, Palgrave Macmillan UK.
- Aristoteles (2012), **Politika**, (çev.) Mete Tunçay, 15. Basım, İstanbul, Remzi Kitabevi.
- _____ (2013), **Atinalıların Devleti**, (çev.) Ari Çokona, Hasan Ali Yücel Klasikler Serisi, İstanbul: İş Bankası Kültür Yayınları.
- Arrighi, G. (2000), **Uzun Yirminci Yüzyıl Para, Güç ve Çağımızın Kökenleri**, (çev.) Recep Boztemur, 1. Baskı, Ankara: İmge Yayınevi.
- Avcıoğlu, D. (2013), **Türkiye'nin Düzeni: Dün, Bugün, Yarın**, İstanbul: Kırmızı Kedi Yayınları.
- Avrupa Komisyonu (European Commision – EC -) (2006), **Public finances in EMU**, European Economy, European Commision Directorate-General for Economic and Financial Affairs, No 3 / 2006, Belgium: European Communities.
- Ayuso-I-Casals, J. (vd. 2009), Introduction: The Role of Fiscal Rules and Institutions in Shaping Budgetary Outcomes, (ed.) Ayuso-i-Casals, **Policy Instruments for Sound Fiscal Policies, Fiscal Rules and Institutions**, Palgrave-Macmillan.
- Bakır, C. (2007), **Merkezdeki Banka: Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası ve Uluslararası Bir Karşılaştırma**, İstanbul, İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.

- Barber, W.J. (1997), **İktisadi Düşünce Tarihi**, (çev.) İhsan Durdu, 2. Baskı, Şule Yayınları.
- Berksoy, T. ve Şahin, Ö.U. (2014), Vatandaş Odaklı Kamu Hizmeti Yaklaşımı ve Mali Alan, Ahmet Kesik, Turgay Berksoy, Mehmet Şahin, **Mali Alan: Teori – Uygulama**, Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Bonefeld, W. (2009), Parasalcılık ve Kriz, (çev.) A. Rıza Güngen (içinde), (ed.) Werner Bonefeld ve John Holloway, **Küreselleşme Çağında Para ve Sınıf Mücadelesi**, İstanbul: Otonom, Yayınları.
- Buchanan, J. M. (1958), **Public Principles of Public Debt**, Richard D. Irwin, INC. Homewood, Illinois.
- _____ (1975), **The Limits of Liberty: Between Anarchy and Leviathan**, *The University of Chicago Press*, 1975.
- _____ (1987) “The Constitution of Economic Policy”, *The American Economic Review*, Vol. 77, No. 3 (Jun., 1987), sf. 243 – 250.
- _____ (1991), **Constitutional Economics**, Basil Blackwell, 1991.
- Buchanan, J.M. ve Brennan, G. (1985), **The Reason of Rules, Constitutional Political Economy (The Collected Works of Buchanan, Volume 10)**, Indianapolis: Liberty of Funds.
- Budina, N. vd. (2012), Fiscal Rules at a Glance: Country Details from a New Dataset, IMF Working Paper, WP/12/273.
- Bulutoğlu, K. (2008), **Kamu Ekonomisine Giriş Demokraside Devletin Ekonomik Bir Kuramı**, 7. Baskı, Ankara: Maliye ve Hukuk Yayınları.

- Burger, P. (2003), **Sustainable Fiscal Policy and Economic Stability**, Edward Elgar.
- Buti, M. ve Gurdice, G. (2004), EMU Fiscal Rules: What Can and Cannot be Exported, içinde, ed. George Kopits, **Rules-Based Fiscal Policy in Emerging Markets**, Palgrave Macmillan.
- Buti, M. ve Franco, D. (2005), **Fiscal Policy in Economic and Monetary Union**, Edward Elgar.
- Bülbül, D. (2018), **Devlet Maliyesi**, Ankara: Gazi Kitabevi.
- Cem, İ. (2007), **Bütün Eserleri – 1: Türkiye’de Geri Kalmışlığın Tarihi**, İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.
- Chang, H-J. (2015), **Kalkınma Reçetelerinin Gerçek Yüzü**, (çev.) Tuba Akıncılar Onmuş, 6. Baskı, İstanbul: İletişim Yayınları.
- Çakır, C. (2001), **Tanzimat Dönemi Osmanlı Maliyesi**, İstanbul: Küre Yayınları.
- Çaşkurlu, E ve Arslan, C.B. (2014), Maliye Politikalarının Sosyal İçeriğinin Korunmasında Mali Uyum ve Optik Kırılma Sorunu: Gelişmekte Olan Ülkeler ve Türkiye İçin Politika Önerileri, (içinde) (der.), Fatih Saraçoğlu, Eren Çaşkurlu ve Haydar Lütfü Ejder, **Maliye Yazıları**, Ankara: Gazi Kitabevi.
- Çelen, M. ve Yavuz, E. (2014), Mali Alan Oluşturma Yöntemleri, içinde, (der.), Ahmet Kesik, Turgay Berksoy, Mehmet Şahin, **Mali Alan: Teori – Uygulama**, Ankara: Seçkin Yayıncılık.
- Darling, L. (2006), Osmanlı Maliye Tarihinde Gelir-Toplama ve Meşruiyet, (içinde), der. Mehmet Genç ve Erol Özvar, **Osmanlı Maliyesi Kurumlar ve Bütçeler I**, İstanbul: Osmanlı Bankası Arşiv ve Araştırma Merkezi.

Davies, G. (2002), **A History of Money From Ancient Times to the Present**

Day, Cardiff, University of Wales Pres.

Desai, M. (2011), **Marx'ın İntikamı**, (çev.) Gökçer Özgür, Ankara: Efil Yayınevi.

Dobb, M. (1992), **Kapitalizmin Gelişmesi Üzerine İncelemeler**, (çev.) F. Akar,

İstanbul: Belge Yayınları.

Drazen, A. (2004), Fiscal Rules From a Political Economy Perspective, içinde, ed.

George Kopits, **Rules-Based Fiscal Policy in Emerging Markets**, Palgrave

Macmillan, 2004.

Dreyfus, F. (2007), **Bürokrasinin İcadı Fransa, Büyük Britanya ve ABD'de**

Devlete Hizmet Etmek (18.-20. yüzyıl), (çev.) Işık Ergüden, İstanbul: İletişim

Yayınları.

Durkheim, E. (2012), **Sosyoloji Dersleri**, 3. Baskı, (çev.) Ali Berktay, İstanbul:

İletişim Yayınları.

Durmuş, M. (2009), **Kapitalizmin Krizi: 2008 Krizinin Elestirel Bir**

Çözümlemesi, Ankara, Tan Yayınları.

Eldem, E. (1997), **135 Yıllık Bir Hazine Osmanlı Bankası Arşivinde Tarihten İzler**,

İstanbul: Osmanlı Bankası Yayınları.

_____ (2006), Osmanlı Devletinin Avrupa İle Mali Bütünleşme Süreci,

(içinde), der. Mehmet Genç ve Erol Özvar, **Osmanlı Maliyesi Kurumlar ve**

Bütçeler I, İstanbul: Osmanlı Bankası Arşiv ve Araştırma Merkezi.

Erdoğdu, M.M. (2013), Sosyal Harcamaların Kapsamı ve Türkiye’de Sosyal Bütçe, (içinde), (der.), Figen Altuğ, Ahmet Kesik, Murat Şeker, **Kamu Bütçesinde Yeni Yaklaşımlar**, Ankara: Seçkin Yayınevi.

Evans, J. D. (1996), **Straightforward statistics for the behavioral sciences**, Pacific Grove, CA: Brooks/Cole Publishing.

Falay, N. (1978), **İbni Haldun’un İktisadi Görüşleri**, İstanbul: İstanbul Üniversitesi, İktisat Fakültesi, Maliye Enstitüsü.

Felderer, B. ve HOMBURG, S. (2010), **Makro İktisat ve Yeni Makro İktisat**, (çev.) Osman Aydoğuş ve Oğuzhan Altay, Ankara: Efil Yayınevi.

Ferguson, N. (2011), **Paranın Yükselişi Dünyanın Finansal Tarihi**, (çev.) Barış Pala, İstanbul: Yapı Kredi Yayınları.

Fişek, K. (2012), **Yönetim**, 4. Baskı, Ankara: Kilit Yayınları, 2012.

Friedman, M. (1988), **Kapitalizm ve Özgürlük**, (çev.) Doğan Erberk ve Nilgün Himmetoğlu, Altın Kitaplar.

Galbraith, J. K. (1990), **Para**, (çev.) Nilgün Himmetoğlu ve Belkıs Çorakçı, İstanbul: Altın Kitaplar.

Giddens, A. (2012), **Kapitalizm ve Modern Sosyal Teori**, 3. Baskı, (çev.) Ümit Tatlıcan, İstanbul: İletişim Yayınları.

Goldfajn, I. ve Guadia, R. (2004), Fiscal Rules and Debt Sustainability in Brasil, içinde, ed. George Kopits, **Rules-Based Fiscal Policy in Emerging Markets**, Palgrave Macmillan.

Green, W.H. (2008), **Econometric analysis**, 6th ed., Upper Saddle River, N.J. :
Prentice Hall.

Gujarati, D. (2016), **Örneklerle Ekonometri**, 1. Baskı, (çev.) Nasip Bolatoğlu,
Ankara: BB101 Yayınları.

Göze, A. (1995), **Siyasal Düşünceler ve Yönetimler**, 7. Bası, İstanbul: Beta
Yayınları.

Güler, B. A. (2005), **Yeni Sağ ve Devletin Değişimi Yapısal Uyarlama
Politikaları**, 2. Baskı, Ankara: İmge Kitabevi.

Gürkan Yay, G. (2012), **Para ve Finans Teori-Politika**, İstanbul: İstanbul Bilgi
Üniversitesi Yayınları.

Güran, T. (2006), Osmanlı Kamu Maliyesi, 1839 – 1918), (içinde), der. Mehmet
Genç ve Erol Özvar, **Osmanlı Maliyesi Kurumlar ve Bütçeler I**, İstanbul:
Osmanlı Bankası Arşiv ve Araştırma Merkezi.

Habermas, J. (2013), **Kamusalığın Yapısal Dönüşümü**, 11. Baskı, (çev.) Tanıl
Bora ve Mithat Sancar, İstanbul: İletişim Yayınları.

Halaçoğlu, Y. (1998), **XIV. – XVII. Yüzyıllarda Osmanlılarda Devlet
Teşkilatı ve Sosyal Yapı**, 4. Baskı, Ankara: Türk Tarih Kurumu Yayınları.

Hallerberg, M. ve Von HAGEN, J. (1999), Electoral Institutions, Cabinet
Negotiations, and Budget Deficits in the European Union, (içinde) der. James
M. Poterba vd., **Fiscal Institutions and Fiscal Performance**, University of
Chicago Press.

Hallerberg, M. vd. (2007), The design of fiscal rules and forms of governance

in European Union countries, (içinde), der. J. Ayuso-i-Casals, S. Deroose, E. Flores and L. Mouli, **The role of fiscal rules and institutions in shaping budgetary outcomes Proceedings from the ECFIN Workshop held in Brussels on 24 November 2006**, European Commission Directorate-General for Economic and Financial Affairs, European Economy, Economic Papers, Number 275 – April 2007.

Hallett vd. (2003), **Fiscal Policy in Europe, 1991 – 2003: An Evidence-based Analysis**, Centre for Comparative Policy Evaluation.

Harriss, G. L. (1975), **King, Parliament, and Public Finance in Medieval England To 1369**, Oxford: Clarendon Press.

Heper, M. (2012), **Türkiye’de Devlet Geleneği**, 4. Baskı, Ankara: Doğu Batı Yayınları.

Hobsbawm, E. (2010), **İmparatorluk Çağı 1875-1914**, 4. Baskı, (çev.) Vedat Aslan, Ankara: Dost Yayınları.

_____ (2012), **Sermaye Çağı 1848-1875**, 12. Baskı, (çev.) Mustafa Sina Şener, Ankara: Dost Yayınları.

Holloway, J. (2007), “Küresel Sermaye ve Ulusal Devlet”, (çev.) A. Serkan

Mercan (içinde), (ed.) Werner Bonefeld ve John Holloway, **Küreselleşme Çağında Para ve Sınıf Mücadelesi**, İstanbul: Otonom, Yayınları.

Höppner, F. ve Kastrop, C. (2005), The Role of The “Quality of Public

Finances” in the Context of the Reformed Stability and Growth Pact, içinde,

Public Expenditure- Research Department Public Finance Workshop, Perugia: Banca D’Italia.

Huberman, L. (2013), **Feodal Toplumdan Yirminci Yüzyıla**, 13. Baskı, (çev.)

Murat Belge, İstanbul: İletişim Yayınları.

Işık, S. (2010), **Para, Finans ve Kriz Post-Keynesyen Yaklaşım**, Ankara, Palme

Yayıncılık.

İbn-İ Haldun (2013), **Mukaddime-II**, 2. Basım, (çev.) Turan Dursun, İstanbul:

Kaynak Yayınları.

İnalcık, H. (2006), **Makaleler I**, 3. Baskı, Ankara Doğu Batı Yayınları.

_____ (2009), **Devlet-i Aliye: Osmanlı İmparatorluğu Üzerine**

Araştırmalar – I, Klasik Dönem (1302 – 1606): Siyasal, Kurumsal ve

Ekonomik Gelişim, 8. Baskı, İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.

Ippolito, D.S. (1981), **Congressional Spending A Twentieth Century Fund**

Report, Ithaca and London: Cornell Universty Press.

Judge, G. vd. (1985), **Introduction to the Theory and Practice of Econometrics**,

2. Baskı, Wiley, New York.

Karaca, C. (2014), **Türkiye’de Makroekonomik Sorunlar ve Maliye Politikası**

Çözümleri, Bursa: Ekin Basım Yayın Dağıtım.

Kaya, A.Y. (2011), Michel Foucault’un Ekonomik Düşünce Tarihi: Liberal ve

Neo-liberal Yönetim Rasyonalitelerinde Ekonomi Politik, (der.) Ercan Eren

ve Metin Sarfati, **İktisatta Yeni Yaklaşımlar**, İstanbul: İletişim Yayınları.

Kepenek, Y. ve Yentürk, N. (2009), **Türkiye Ekonomisi**, 22. Basım, Ankara:

Remzi Kitabevi.

Kesik, A. ve Bayar, N. (2010), Uluslararası Uygulamalar Işığında Mali Kurallar

ve Mali Disiplin, (içinde), (ed.) Coşkun Can Aktan, Ahmet Kesik ve Fatih Kaya,
**Mali Kurallar Maliye Politikası Yönetiminde Yeni Bir Eğilim, Vergi,
Harcama, Borçlanma vs. Üzerine Kurallar ve Sınırlamalar**, Ankara: T.C.
Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı.

Kennedy, P. (2002), **Büyük Güçlerin Yükseliş ve Çöküşleri (16. Yüzyıldan**

günümüze Ekonomik Değişim ve Askeri Çatışmalar, (çev.) Birtane Karanakçı,
İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.

Keynes, J.M. (2012), **Para Üzerine Bir İnceleme**, (çev.) Cihan Gerçek, İstanbul:

İş Bankası Kültür Yayınları.

Kindleberger, C.P. (2007), **Cinnet, Panik ve Çöküş Mali Krizler Tarihi**,

(çev.) Halil Tunalı, İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.

Kirsanova T. vd. (2006), Optimal Debt Policy, and an Institutional Proposal to

help in its Implementation, (içinde), der. J. Ayuso-i-Casals, S. Deroose, E. Flores
and L. Mouli, **The role of fiscal rules and institutions in shaping budgetary
outcomes Proceedings from the ECFIN Workshop held in Brussels on 24
November 2006**, European Commision Directorate-General for Economic and
Financial Affairs, European Economy, Economic Papers, Number 275 – April
2007.

Kuruç, B. (1988), **Belgelerle Türkiye İktisat Politikası 1. Bölüm (1929-1939), 1.**

Cilt (1929-1932), Ankara: Ankara Üniversitesi Siyasal Bilgiler Fakültesi

Yayınları No: 569.

_____ (2011), **Mustafa kemal Döneminde Ekonomi Büyük Devletler ve**

Türkiye, İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.

- Laurens, B.J. vd. (2009), **Central, Bank Independence, Accountability, and Transparency**, International Monetary Fund, New York: Palgrave-Mc Millan.
- Leijonhufvud, A. (2006), Bir Marshallcı Olarak Keynes, içinde, (der.) Backhouse, R.E. ve Bateman, B.W. **Keynes**, (çev.), Müfit Günay, Ankara: Dost Kitabevi Yayınları.
- Lucas, R.E. (Jr.) ve SARGENT, T. J. (2002), After Keynesian Macroeconomics, (içinde), (ed.), Jack Rabin ve Glenn L. Stevens, **Handbook of Fiscal Policy**, Marcel Dekker, Inc.
- Mathieu, C. ve Sterdyniak, H. (2008), How to Deal with Economic Divergences in the EMU?, içinde, (der.) Jesús Ferreiro, Giuseppe Fontana ve Felipe Serrano, **Fiscal Policy in the European Union**, Palgrave Macmillan UK.
- Mills, P. ve Quinet, A. (2001), The Case For Spending Rules, içinde, **Fiscal Rules – Research Department Public Finance Workshop**, Perugia: Banca D'Italia.
- Miynat, M. ve Kahrıman, H. (2012), “Türkiye’de Mali Sistemin Toplumsal Tabakalaşma Üzerindeki Etkileri”, içinde, (der.) Kemal Çelebi, **Mali Sosyoloji Üzerine Denemeler**, Ankara: T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı.
- Musgrave, R.A. (2004), **Kamu Maliyesi Teorisi – Kamu Ekonomisi Alanında Bir İnceleme (Uluslar arası Öğrenci Baskısı)**, (çev.) Orhan Şener ve Yaşar Methibay, Ankara: Asil Yayın Dağıtım.
- Mutluer, M.K. vd. (2010), **Teoride ve Uygulamada Kamu Maliyesi**, 2. Baskı, İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.

Mutluer, M.K. vd. (2011), **Bütçe Hukuku**, Genişletilmiş 3. Baskı, İstanbul:

İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.

Niskanen , W. (1971) , **Bureaucracy and Representative Government** ,

Chicago: Aldine. (Erişim Tarihi: 29 Temmuz 2013)

O'brien, K. ve Hunt, P.A. (1999), England, 1485-1815, (içinde) (ed.), Richard

Bonney, **The Rise of the Fiscal States in Europe, c. 1200-1815**, Oxford

Universty Pres.

OECD (2001), **Managing Public Expenditure A Reference Book for Transition**

Contries: Governance, Ed. Richard Allen ve Daniel Tomasi.

Oktar, S. vd. (2012), **Finansal Küreselleşme Sürecinde Merkez Bankacılığı ve**

Para Politikaları, Ankara: Nobel Yayıncılık.

Ormrod, W.M. (1999), England in the Middle Ages, (içinde) (ed.), Richard Bonney,

The Rise of the Fiscal States in Europe, c. 1200-1815, Oxford Universty Pres.

Ortaylı, İ. (2007), **Türkiye Teşkilat ve İdare Tarihi**, İstanbul: Cedit Neşriyat.

Önder, İ. (2011), Küreselleşmenin Mali Politikalara Yansıması, içinde, (der.)

İzzettin Önder, **İktisat Üzerine Düşünceler**, İstanbul: Yordam Kitap.

Ördek, A. ve Köse, A. H. (2008), Para, (içinde) (der.) Fikret Başkaya ve Aydın

Ördek, **Ekonomik Kurumlar ve Kavramlar Sözlüğü Eleştirel Bir Giriş**,

Ankara: Özgür Üniversite Kitaplığı.

Özatay, F. (2011), **Parasal İktisat Kuram ve Politika**, 2. Basım, Ankara: Efil

Yayınevi.

Pamuk, Ş. (1999), **Osmanlı İmparatorluğu’nda Paranın Tarihi**, İstanbul: Tarih

Vakfı Yurt Yayınları.

_____ (2003), **Osmanlı – Türkiye İktisadi Tarih 1500 – 1914**, İstanbul:

İletişim Yayınları.

_____ (2007), **Seçme Eserler – I: Osmanlı Ekonomisi ve Kurumları**,

İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.

_____ (2008), **Seçme Eserleri – II: Osmanlıdan Cumhuriyete**

Küreselleşme, İktisat Politikaları ve Büyüme, Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.

_____ (2014), **Türkiye’nin 200 Yıllık İktisadi Tarihi: Büyüme, Kurumlar**

ve Bölüşüm, İstanbul: Türkiye İş Bankası Kültür Yayınları.

Papadatos, D. (2009), **Günümüz Kapitalizmde Merkez Bankacılığı**, (içinde),

(ed.) Costas Lapavitsas, **Finansallaşma ve Kapitalizmin Krizi**, (çev.) Tuncel Öncel, İstanbul: Yordam Kitap.

Perry, G. (2004), **Can Fiscal Rules Help Reduce Macroeconomic Volatility**,

içinde, ed. George Kopits, **Rules-Based Fiscal Policy in Emerging Markets**, Palgrave Macmillan.

Pirenne, H. (2012), **Ortaçağ Avrupası’nın Ekonomik ve Sosyal Tarihi**, 2.

Baskı, (çev.) Uygur Kocabaşoğlu, İstanbul: İletişim Yayınları.

Platon, (2006), **Devlet**, (çev.) Neval Akbıyık, İstanbul: Antik Dünya

Klasikleri.

Poggi, G. (2011), **Devlet, Doğası, Gelişimi ve Geleceği**, 3. Baskı, (çev.) Aysun

Babacan, İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi Yayınları.

_____ (2012), **Modern Devletin Gelişimi Sosyolojik Bir Yaklaşım**, 6. Baskı,

(çev.) Şule Kut ve Binnaz Toprak, İstanbul: İstanbul Bilgi Üniversitesi

Yayınları.

Pur, H. P. (2015), **Osmanlı'da Vergi İsyanları**, İstanbul: Tarihçi Kitabevi.

Ricardo, D. (2008), **Siyasal İktisadın ve Vergilendirmenin İlkeleri**, (çev.) Barış

Zeren, 1.Baskı, Hasan Ali Yücel Klasikler Serisi, İstanbul: İş Bankası Kültür Yayınları.

Rodrik, D. (2009), **Tek Ekonomi Çok Reçete Küreselleşme, Kurumlar ve**

Ekonomik Büyüme, (çev). Neşenur Domaniç; Ankara: Eflatun Yayınevi.

Rosen, M. ve Wolff, J. (2006), **Siyasal Düşünce**, (çev.) Sevdâ Çalıkşâ ve Hamit

Çalışkan, Ankara: Dost Kitabevi Yayınlar.

Rousseau, J.J. (2006), **Toplum Sözleşmesi**, (çev.) Vedat Günyol, İstanbul: İş

Bankası Kültür Yayınları.

Saygılıoğlu, N. ve Arı, S. (2003), **Etkin Devlet Kurumsal Bir Tasarı ve**

Politika Önerisi, İkinci Baskı, İstanbul: Sabancı Üniversitesi Yayınları.

Savaş, V. (2006), **İktisatın Tarihi**, 4. Baskı, Ankara: Siyasal Kitabevi.

Selznick, P. (1943) "An Approach to a Theory of Bureaucracy Weber and

Schumpeter", *American Sociological Review* Vol. 8, No. 1 (Feb., 1943), sf.

47-54.

Smith, A. (2011), **Ulusların Zenginliği**, (çev.) Haldun Derin, 5. Baskı, Hasan Ali

Yücel Klasikler Serisi, İstanbul: İş Bankası Kültür Yayınları.

Snijders, T.A. (2011), **Multilevel analysis**, Springer Berlin Heidelberg.

Snowdon, B. ve Vane, H.R. (2012), **Modern Makroekonomi: Temelleri,**

Gelişimi ve Bugünü, (çeviri editörü) Barış Kablamacı, Ankara: Efil

Yayınevi.

Sönmez, S. (2011), Kamu Maliyesinin Sürdürülebilirliği, Mali Disiplin ve Sosyal

Yurttaşlık, içinde, (der.) Abuzer Pınar vd., **Kriz ve Maliye Düşüncesinde**

Değişim – İzzettin Önder’e armağan, İstanbul: Sosyal Araştırmalar Vakfı (SAV)

Yayınları.

Stiglitz, J. E. (1994), **Kamu Kesimi Ekonomisi**, (çev.) Ömer Faruk Batırel,

İstanbul: Marmara Üniversitesi yayınları.

_____ (2014), **Eşitsizliğin Bedeli: Bugünün Bölünmüş Toplum**

Geleceğimizi Nasıl Tehlikeye Atıyor?, (Çev). Ozan İşler, İstanbul: İletişim

Yayınları.

Şahin, D. (2013), Bütçeleme Sürecinde Çoğulculuk, (içinde), (der.), Figen Altuğ,

Ahmet Kesik, Murat Şeker, **Kamu Bütçesinde Yeni Yaklaşımlar**, Ankara:

Seçkin Yayınevi.

Şahin, M. ve Uysal, Ö. (2013), Bütçe ve Mali Demokrasi (içinde), (der.), Figen

Altuğ, Ahmet Kesik, Murat Şeker, **Kamu Bütçesinde Yeni Yaklaşımlar**, Ankara:

Seçkin Yayınevi.

Şeker, M. ve Beynam, H. (2013), Vatandaş Bütçesi ve Uygulama Örnekleri,

(içinde), (der.), Figen Altuğ, Ahmet Kesik, Murat Şeker, **Kamu Bütçesinde**

Yeni Yaklaşımlar, Ankara: Seçkin Yayınevi.

Şenel, A. (1999), **Siyasal Düşünceler Tarihi Tarihöncesinde, İlkçağda**

Ortaçağda ve Yeniçağda Toplum ve Siyasal Düşünüş, 6. Kısaltılmış Basım,
Ankara: Bilim ve Yayınları.

Tanzi, V. ve Schuknecht, L. (2000), **Public Spending in the 20th Century, A
Global Perspective**, Cambridge University Press.

Tatoğlu, F.Y. (2016), **Panel Veri Ekonometrisi – Stata Uygulamalı**, 3. Baskı,
İstanbul: Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş.

_____ (2017), **Panel Zaman Serileri Analizi – Stata Uygulamalı**, ,
İstanbul: Beta Basım Yayım Dağıtım A.Ş.

Tilly, C. (2001), **Zor, Sermaye ve Avrupa Devletlerinin Oluşumu: 990-1992**,
(çev.) Kudret Emiroğlu, Ankara: İmge Yayınları.

Tullock, G. (1987), Future Directions For Rent-Seeking Research, (içinde), (ed.),
Charles K. Rowley, Robert D. Tollison ve Gordon Tullock, **The Political
Economy of Rent-Seeking**, Boston/Dordrecht/Lancaster: Kluwer Academic
Publishers.

Türk, İ. (2007), **Maliye Politikası**, 20. Baskı, Ankara: Turhan Kitabevi.

Uysal, Ö. ve Şahin, M. (2013), Vatandaş Odaklı Bütçeleme, (içinde), (der.),
Figen Altuğ, Ahmet Kesik, Murat Şeker, **Kamu Bütçesinde Yeni Yaklaşımlar**,
Ankara: Seçkin Yayınevi.

Ünlü, B. (2011), **Osmanlı: Bir Dünya İmparatorluğunun Soykütüğü**, Ankara:
Dipnot Yayınları.

Yıldız, A. ve Köstekçi, A. (2017), Mali Kural Uygulamaları ve Türkiye'nin

Mali Kural Performansı, (içinde), (der.), Fazlı Yıldız ve Güner Tuncer, **Güncel**

Gelişmeler Perspektifinden Kamu Maliyesinde Seçme Konular, Ankara:

Savaş Yayınevi.

Wagner, R.E. (1987), Agency, Economic Calculation, and

Constitutional ,Construction, (içinde), (ed.), Charles K. Rowley, Robert D.

Tollison ve Gordon Tullock, **The Political Economy of Rent-Seeking**,

Boston/Dordrecht/Lancaster: Kluwer Academic Publishers.

Wallerstein, I. (2011), **Dünya Sistemleri Analizi: Bir Giriş**, 2. Baskı, (çev.)

Ender Abadoğlu ve Nuri Ersoy, İstanbul: Boğaziçi Gösteri Sanatları

Topluluğu (bgst) Yayınları.

WB (World Bank – Dünya Bankası) (1997), **The State in a Changing**

World, Oxford University press.

(2006), **Turkey Public Expenditure**

Review, by Poverty Reduction and Economic Management Unit Europe and

Central Asia Region, Report No. 36764-TR, December 21.

Weber, M. (1995), **Toplumsal ve Ekonomik Örgütlenme Kuramı**, (çev.) Özer

Ozankaya, Ankara: İmge Yayınları.

Wierds, P. (2005), Expenditure Composition and Institutional Reform in Europe: A

Policy Perspective, içinde, **Public Expenditure- Research Department Public**

Finance Workshop, Perugia: Banca D'Italia.

Yay, T. (2010), Adam Smith'in Düşünce Sisteminde Devlet'in Rolü ve Önemi

Üzerine, (içinde), (der.) Hakan Kapucu vd., **Politik İktisat ve Adam Smith**, Kocaeli: Yön Yayınları.

Yılmaz, G. (2014), Kurala Dayalı Maliye Politikası ile “Mali Alan” Kavramı

İlişkisi ve Mali Alan Kavramının Örnekli Olarak Değerlendirilmesi, Ahmet Kesik, Turgay Berksoy, Mehmet Şahin, **Mali Alan: Teori – Uygulama**, Ankara: Seçkin Yayıncılık.

Yılmaz, H. H. (2007), **İstikrar Programlarında Mali Uyumda Kalite Sorunu:**

2000 Sonrası Dönem Türkiye Deneyimi, Ankara: Türkiye Ekonomi Politikaları Araştırma Vakfı (TEPAV), Nisan 2007.

TEZ, MAKALE, TEBLİĞ, RAPOR VE YAZILAR

Acosta-Ormaechea, S. ve MOROZUMI, A. (2013), Can a Government Enhance Long-Run Growth by Changing the Composition of Public Expenditure?, IMF Working Paper, WP/13/162, IMF Fiscal Affairs Department.

AL, H. (2013), Devlet-i Aliyye-i Osmaniyye ve Merkez Bankası Sorunu: Bir Özet, TCMB Bülteni, Lira Dergisi, Bahar 2013, Sayı, 66.

Ahrend, vd. (2006), Interactions between monetary and fiscal policy:how monetary conditions affect fiscal consolidation, OECD Economics Department, Working Papers No. 521.

Alesina, A. ve Summers, L. H. (1993), “Central Bank Independence and

Macroeconomic Performance: Some Comparative Evidence”, *Journal of Money, Credit and Banking*, Vol. 25, No. 2. (May, 1993), pp. 151-162.

- Alesina, A. ve Perotti, R. (1999), “Budget Deficits and Budget Institutions”, NBER Working Paper, c8021.
- AMB - Avrupa Merkez Bankası, (2004), The Design of Fiscal Rules and Forms in Governance in EU, ECB (European Central Bank) Working Paper Series, No: 419, December 2004.
- Andersen , T.M. ve SCHNEIDER, F. (1986), “Coordination of Fiscal and Monetary Policy Under Different Institutional Arrangements”, *European Journal of Political Economy*, 2/2 (1986) ss. 169-191.
- Arikboğa, A. (2015), “Beşeri Gelişme Yaklaşımı ve Gelir Bölüşümü”, *İktisat Dergisi*, Sayı: 532, sf. 25-43.
- Arnove, M. (vd., 2003), “Central Bank Autonomy: Lessons from Global Trends”, IMF Working Paper, April 2007, WP/07/88.
- Arze, F.J. vd. (2016), “Decentralized Governance, Expenditure Composition, and Preferences for Public Goods”, *Public Finance Review*, 1-30.
- Auerbach, A.J. (2008), “Federal Budget Rules: The U.S. Experience”, Nber Working Paper, w14288.
- Barro, R. J. (1990), “Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth”, *Journal of Political Economy*, 98 (5).
- Bell, A. ve Jones, K. (2014), “Explaining Fixed Effects: Random Effects Modeling of Time-Series Cross-Sectional and Panel Data”, *Political Science Research and Methods* / FirstView Article / May 2014, pp 1 - 21
- Bloch, D. vd. (2016), Trends in Public Finance: Insights from a New detailed dataset, OECD Economics Department Working Papers, No. 1345, OECD Publishing, Paris.

- Breton, A. ve Wintrobe, R. (1975), "The Equilibrium Size of a Budget-maximizing Bureau: A Note on Niskanen's Theory of Bureaucracy", *Journal of Political Economy*, Vol. 83, No. 1 (Feb., 1975), sf. 195-208.
- Boagert, H. Vd. (2006), "Fiscal Councils, Independent Forecasts and the Budgetary Process: Lessons from the Belgian Case, Federal Planning Bureau: Economic Analyses and Forecasts, Working Paper 4-06, June 2006.
- Calmfors, L. (2012), The Role of Independent Fiscal Policy Institutions, Stockholm University, Institute for International Economic Studies, Seminar paper No. 767
- _____ (2012), "The Swedish Fiscal Policy Council: Watchdog with a Broad Remit", *CESifo Working Paper No. 3725, January 2012*.
- Calmfors, L. ve Wren-Lewis, S. (2011), "What Should Fiscal Councils Do?", *CESifo Working Paper No. 3382*.
- Castellani, F. ve Debrun, X. (2001), Central Bank Independence and the Design of Fiscal Institutions, IMF Working Paper, WP/01/205, December 2001.
- Clark, T. S. ve Linzer, D. A. (2012), "Should I Use Fixed or Random Effects?", Working paper. Available: <http://polmeth.wustl.edu/media/Paper-/ClarkLinzerREFEMar2012.pdf>. Accessed 5 June 2013.
- Coene, L., ve Langenus, G. (2011), "Promoting Fiscal Discipline in a Federal Country: The Mixed Track Record of Belgium's High Council of Finance", Conference on "Fiscal Policy Councils - Why do we need them and what makes them effective?" (session 2: National Fiscal Policy Councils - Mandate, Design and Effectiveness). Vienna.

- Corden, W.M. (2010), “The theory of the fiscal stimulus: how will a debt-financed stimulus affect the future?”, *Oxford Review of Economic Policy*, Volume 26, Number 1, 2010, pp.38–47.
- Cottarelli, C. (2009), Fiscal Rules—Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances, IMF Fiscal Affairs Department, December 16, 2009.
- Çebi, C. (2015), Bütçe Harcama Katılığı, Ankara: Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Ekonomi Notları, Sayı: 2015-23, 17 Aralık 2015.
- Dahan, M. ve Strawczynski, M. (2008), Fiscal rules and Composition Bias in OECD Countries, CESIFO Working Paper No. 3088, Category 1: Public Finance, June 2010.
- Dash, B.B. ve Raja, A.V. (2012), Political Determinants of Public Expenditures: A Study of the Indian States, New Delhi: National Institute of Public Finance and Policy, Working Paper No. 2012-101.
- Daunfeldt, S.-O. ve De Luna, X. (2008), “Central bank independence and pricestability: evidence from OECD-countries”, *Oxford Economic Papers* 60 (2008), 410–422.
- Debrun, X. vd. (2009), "Independent Fiscal Agencies", *Journal of Economic Surveys* Vol. 23, No. 1, sf. 44–81.
- Debrun X. vd. (2012), Fiscal Policies in Crisis Mode: Has the Time for Fiscal Councils Come at Last?, Background Paper No:2 for Session on Assessing the Impact of Fiscal Councils on Fiscal Performance – First Attempts, OECD Parliamentary Budget Officials and Independent Fiscal Institutions 4th Annual meeting OECD Conference Centre, Paris 23-24 February 2012.

- Debrun, X. ve Kinda, T. (2014), “Strengthening Post-Crisis Fiscal Credibility: Fiscal Councils on the Rise—A New Dataset”, IMF Working Paper, WP/14/58, April 2014.
- Di Lorenzo, T. (1990), “The Subjectivist Roots of James Buchanan’s Economics”, *The Review of Austrian Economics*, Vol. 4, 1990, sf. 180-195.
- Driscoll, J. C., ve Kraay, A. C. (1998), “*Consistent Covariance Matrix Estimation with Spatially Dependent Panel Data*”, Review of Economics and Statistics 80: 549–560.
- Eggertsson, G. ve Le Borgne (2003), “A Political Agency Theory of Central Bank Independence”, IMF Working Paper, July 2003, WP/03/144.
- Eichengreen, S. vd. (2011), Rethinking Central Banking, Committee on International Economic Policy and Reform, 2011.
- Eijffinger, S . vd. (1996), “Central Bank Independence: A Paneldata Approach”, *Public Choice*, Vol. 89, No. 1/2 (Oct., 1996), sf. 163-18.
- Fernandez, R. ve Rogerson, R. (1997), The Determinants of Public Education Expenditures: Evidence from the States, NBER Working Paper Series 5995.
- Gemmel N., vd. (2014), “Does the Composition of Government Expenditure Matter for Long-run GDP Levels?”, *Working Paper, No. 10/2014, Victoria University*.
- Gleich, H. (2003), Budget Institution and Fiscal Performance in Central and East European Countries, European Central Bank Working Paper Series, Working Paper No. 215, February 2003.

- Gruen, N. (1997), Making Fiscal Policy Flexibly Independent of Government, *Agenda*, 4(3), 297-307.
- _____ (2001), Greater Independence for Fiscal Institutions, OECD Journal of Budgeting.
- Güzel, S. ve Çetin, I (2016), “Public Size and Economic Development: Application in OECD Countries”, *Research Journal of Public Finance November 2016, Vol. 2, Issue:3*.
- Hacker, R.S. (2010), “*The Effectiveness of Information Criteria in Determining Unit Root and Trend Stratus*”, CESIS Electronic Working Paper Series, Jönköping International Business School February 2010.
- Hageman, R. P. (2010), Improving Fiscal Performance Through Fiscal Councils, OECD Economics Department Working Papers. No. 829.
- _____ (2011), How Can Fiscal Councils Strengthen Fiscal Performance?, OECD Journal: Economic Studies, Vol. 2011/1.
- Hallerberg, M. ve Wollf, G .B. (2006), Fiscal Institutions, Fiscal Policy and Sovereign Risk Premia, Deutsche Bundesbank Discussion Paper Series 1: Economic Studies No 35/2006.
- Harris, R. D. F., and E. Tzavalis, (1999), “*Inference for unit roots in dynamic panels where the time dimension is fixed*”, *Journal of Econometrics* 91: 201–226.
- Hausman, “*Specification tests in econometrics*”, *Econometrica* 46: 1251–1271.
- Herwartz, H. ve Theilen, B. (2013), “Partisan influence on social spending under market integration, fiscal pressure and institutional change”, *European Journal of Political Economy* 34 (2014) 409 – 424.

- Hemming, R. ve Kell, M.(2001), Promoting Fiscal Responsibility: Transparency, Rules and Independent Fiscal Authorities, International Monetary Fund (IMF), Fiscal Affairs Department Working Paper Series, February 1 2001.
- Hoechle, D. (...), “*Robust Standard Errors for Panel Regressions with Cross-Sectional Dependence*”, The Stata Journal, vv, Number ii, pp. 1–31.
- Hughes, R. vd. (2016), Turkey Fiscal Transparency Evaluation, IMF Country Report No. 17/208 IMF Fiscal Affairs Department, May 2016.
- Im, K. S., M. H. Pesaran ve Y. Shin. 2003, “*Testing for unit roots in heterogeneous panels. Journal of Econometrics*”, 115: 53–74.
- IMF (International Monetary Fund (2005), “Promoting Fiscal Discipline: Is There a Role for Fiscal Agencies?”, Board Paper, Fiscal Affairs Department, July.
- ____ (2010), Sweden: Article IV Consultation – Staff Report 10/220.
- ____(2013a), The Functions and Impact of Fiscal Councils, July 16, 2013.
- ____(2013b), Turkey: Selected Issues Paper, IMF Country Report No. 13/364.
- ____(2014), Public Expenditure Reform: Making Difficult Choices, Fiscal Monitor, April 2014.
- Karadeniz, Y. ve Vural,T. (2016), “İhtiyari Maliye Politikalarına Karşı Mali Kurallar”, *Maliye Araştırmaları Dergisi*, 2016, Yıl:2, Cilt:2, Sayı:1.
- Karakurt, B. ve Akdemir, T. (2010), “Kurallı Maliye Politikası: Türkiye’de Kurallı Maliye Politikası Örnekleri”, *Maliye Dergisi*, Sayı: 158, Ocak-Haziran 2010.

- Kilpatrick, W. (1936), “Classification and Measurement of Public Expenditures”, *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*, Vol 183, Issue 1, 1936.
- Kneller R., vd. (1999), “Fiscal Policy and Growth: Evidence from OECD Countries”, *Journal of Public Economics, Elsevier*, Vol. 74(2).
- Koç, İ. (2015), “Politik Konjonktür Teorileri Çerçevesinde 1990 Sonrası Türkiye’de Maliye Politikalarının Değerlendirilmesi (1990-2015)”, *Maliye Araştırmaları Dergisi*, 2015, Yıl: 1, Cilt:1, Sayı:1.
- Kopits, G. (2011), “Independent Fiscal Institutions: Developing Good Practises”, Prepared for the 3rd annual Meeting of OECD Parliamentary Budget Officials, Stockholm, Sweden April 28-29, 2011.
- Kunst, R. (2011), “Summary based on Chapter 12 of Baltagi: Panel Unit Root Tests”, PhD-Course: Panel Data at the Department of Economics at University of Vienna
- Leith, C. ve Wren-Lewis, S. (2005), “Fiscal Stabilization Policy and Fiscal Institutions”, *Oxford Review of Economic Policy* vol. 21 no. 4 sf. 584 – 597.
- Levin, A. vd. (2002), “Unit root tests in panel data: Asymptotic and finite-sample properties”, *Journal of Econometrics* 108: 1–24.
- Lippi, F. (2000), “Median Voter Preferences, Central Bank Independence and Conservatism”, *Public Choice*, Vol. 105, No. 3/4 (2000), 323-338.
- Loozekoot, A. ve Dijkstra G. (2015), “Public accountability and the Public Expenditure and Financial Accountability Tool”, *International Review of Administrative Science* 0(0) 1-20, 2015.

- Martins, S. ve Veiga, J. (2014), “Government size, composition of public expenditure, and economic development”, *Int Tax Public Finance* (2014) 21: 578.
- Mattina, T. ve Gunnarsson, V. (2007), Budget Rigidity and Expenditure Efficiency in Slovenia, IMF Working Paper, WP/07/131, June 2007.
- Moffitt, R.A. (1999), Demographic Change and Public Assistance Expenditures, NBER Working Paper Series, 6995.
- Muscatelli, V.A. (1998), “Political consensus, uncertain preferences, and central bank independence”, *Oxford Economic Papers* 50 (1998), 412-430.
- Naert, F. (2010), “Credibility of fiscal policies and independent fiscal bodies”, Conference Unpublished, International Association of Schools and Institutions of Administration, Nusa Dua, Bali, Indonesia 12.07.2010 – 17.07.2010.
- Oatley, T. (1999), “Central Bank Independence and Inflation: Corporatism, Partisanship, and Alternative Indices of Central Bank Independence”, *Public Choice*, Vol. 98, No. 3/4 (Jan., 1999), sf. 399-41.
- OECD (2004), “The Legal Framework for Budget Systems: An International Comparison”, OECD Journal on Budgeting Special Issue, Volume 4, No. 3.
- _____(2012), “Background Document N°3 for Session on Discussion on Draft Principles for Independent Fiscal Institutions”, OECD Parliamentary Budget Officials and Independent Fiscal Institutions 4th Annual Meeting, OECD Conference Centre, Paris, 23-24 February 2012.
- (_____), “Designing effective independent fiscal institutions”, OECD, <http://www.oecd.org/gov/budgeting/designing-effective-independent-fiscal-institutions-report.htm> , Erişim Tarihi: 25 Kasım 2017.

- Özlale, Ü. ve Yüksel M.K. (2016), “Türkiye’de Bütçe Harcamaları: Farklı Dağılımların Ekonomiye Etkisi”, Koç University – TÜSİAD Economic research Forum Working Paper Series, Working Paper 1603, June 2016.
- Peacock, A.T. ve Wiseman, J. (1961), *The Growth of Public Expenditure in the Birleşik Krallık*, <http://www.nber.org/books/peac61-1> Volume ISBN, 0-87014-071-X, Princeton University Press.
- Pearson, K. (1895) *"Notes on regression and inheritance in the case of two parents,"* Proceedings of the Royal Society of London, 58 : 240–242.
- Pereira, C. (2010), “Brazil’s Fiscal Responsibility Law and the Quality of Audit Institutions”, Brookings Institution Research Paper, December 2, 2010.
- Pinho, M.M. (2008), *The Political Economy of Public Spending Composition: Evidence from a Panel of OECD, Countries*, FEP Working Papers, N. 295, Oct. 2008.
- Potrafke, N. (2011), *Does Government Ideology Influence Budget Composition? Empirical Evidence from OECD Countries*, Econ Gov (2011) 12:101–134.
- Reis, R. (2013), *Central Bank Design*, NBER Working Paper Series, WP 19187.
- Reischauer, R.D. (1990), “Taxes and spending under Gramm-Rudman-Hollings”, *National Tax Journal* 43, 223-32.
- Rodrik, D. (1998) *“Why Do More Open Economies Have Bigger Governments?”* Journal of Political Economy, 1-47.
- Rubin, I. S. (1990), “Budget Theory and Budget Practice: How Good the Fit?”, *Public Administration Review*, Vol. 50, No. 2. (Mar. - Apr., 1990), s. 179-189.

- Sanz, I. (2011), “What do OECD Countries Cut First When Faced with Fiscal Adjustments?”, *Southern Economic Journal*, Vol. 77, No. 3 (January 2011), pp. 753 – 775.
- Sanz, I. ve Velazquez, F.J. (2002a), Fiscal Illusion, Fiscal Consolidation and Government Expenditure Composition in the OECD: A Dynamic Panel Data Approach, European Economy Group – UCM and FUNCAS, September, 2002.
- _____ (2002b), Determinants of the Composition of Government Expenditure by Function, European Economy Group-UCM and FUNCAS, February, 2002.
- Scmidheiny, K. (2016), “*Panel Data: Fixed and Random Effects, Short Guides to Microeconometrics*”, Universitat Basel, Fall 2016.
- Sheytanova, T. (2014), “*The Accuracy of the Hausman Test in Panel Data: a Monte Carlo Study*”, Örebro University Örebro University School of Business Master's program "Applied Statistics" Advanced level thesis. I
- Stella, P. ve Lonnberg, A. (2008), Issues in Central Bank Finance and Independence, IMF Working Paper, WP/08/37, February 2008.
- Stiglitz, J. E. (1987), “Keynesian, New Keynesian and Classical Economics”, *Oxford Economic Papers* (39), sf. 119-132, 1987.
- Swedberg, R. (2002), “The Economic Sociology of Capitalism”, *Journal of Classical Sociology*, Thousand Oaks and New Delhi Vol 2(3): 227–255.
- Teles, V.K. ve Mussolini, C.C. (2014), “Public Debt and the Limits of Fiscal Policy to Increase Economic Growth”, *European Economic Review*, Vol. 66.

- Tsai, P. (2014), “State Fiscal Rules and Composition Changes in Public Spending before the Election”, *Public Finance Review* 2014, Vol. 42 (I) 58-91.
- Ukwueze, E. R. (2015), “Determinants of the Size of Public Expenditure in Nigeria”, *SAGE Open*, October-December 2015: 1-8.
- Vergne, C. (2011), “Democracy, Elections and Allocation of Public Expenditure in Developing Countries”, *HAL archives-ouvertes.fr*, 9 Feb 2011.
- Von J. Ve Harden, I. J. (1994), “Budget Processes and commitment to fiscal discipline”, *European Economic Review* 39, 771 – 779.
- Yükseler, Z. (2010), Örtülü Mali Kuraldan Açık Mali Kurala Geçiş, Ankara: TCMB, 2010.
- Wren-Lewis, S. (2011), “Lessons from failure: Fiscal Policy, Indulgence and Ideology”, *National Institute Economic Review*, No. 217 July 2011.
- Wyplosz, C. (2002), “Fiscal Policy: Rules or Institutions”, *Graduate Institute for International Studies, Geneva and CEPR*, March, 2002.
- Wyplosz, C. (2008), “Fiscal Policy Councils: Unlovable or Just Unloved?”, *Swedish Economic Policy Review* 15, 173-192.
- V. Trapp vd. (2016), Principles for Independent Fiscal Institutions and Case Studies, OECD Journal on Budgeting, Volume 2015/2.
- Zortürk, M. ve BEŞER, B. (2014), “Dışa Açıklık ve Demokratik Yapının Kamu Kesimi Büyüklüğü Üzerinde Etkisi: Rodrik Hipotezine Geçiş Ekonomilerinden Kanıt”, *Ege Akademik Bakış*, Cilt 14, Sayı 3, Temmuz 2014, ss. 345 – 359.

İNTERNET SAYFALARI VE İSTATİSTİK KAYNAKLARI

Banco Central Do Brasil (Brezilya Merkez Bankası),

<https://www.bcb.gov.br/?english>

Batıya Yön Veren Metinler, <http://www.dusuncetarihi.com> (Erişim tarihi, 29.11.2013).

Birleşmiş Milletler (Un) İstatistik Departmanı (UNSTATS),

<http://unstats.un.org/unsd/default.htm>

British Library, <https://www.bl.uk>

Budapest Business Journal, <https://bbj.hu/site/>

Constitutional Economics (Anayasal İktisat),

<http://www.constitutionaleconomics.org>

Congressional Budget Office (CBO) - Amerika Birleşik Devletleri

Parlamento Bütçe Ofisi), www.cbo.gov

Central Intelligence Agency (CIA), www.cia.gov.tr

Finance Politiskarâdet (İsveç Maliye Politikası Konseyi)

<http://www.finanspolitiskaradet.se>

Government Offices of Sweden, <https://www.government.se>

High Council Of Finance (HCF) (Belçika Yüksek Maliye Konseyi)

<http://www.highcounciloffinance.be/en>

Hungary Today, <https://hungarytoday.hu>

Milliyet Gazetesi, www.milliyet.com.tr

National Bureau Of Economic Research, www.nber.org

International Monetary Fund (IMF), www.imf.org

Költségvetési Tanács (KT) (Macaristan Mali Konseyi),

<http://www.archiv.parlament.hu/kt/index.htm>[marchiv.parlament.hu/kt/index.htm](http://www.marchiv.parlament.hu/kt/index.htm)

Organization For Economic Co-Operation And Development

(OECD), www.oecd.org

Project Syndicate, www.project-syndicate.org

Sveriges Riksdagen, İsveç Yasama Organı, <https://www.riksdagen.se/en/>

Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası (Tcmb),

www.tcmb.gov.tr

Türkiye Cumhuriyeti Cumhurbaşkanlığı, Strateji ve Bütçe Başkanlığı,

<http://www.sbb.gov.tr/>

Türkiye Cumhuriyeti Hazine ve Maliye Bakanlığı, <https://www.hmb.gov.tr/>

Türkiye İstatistik Kurumu (Tüik), www.tuik.gov.tr

USA GOV (ABD Hükümeti): <https://www.usa.gov>

VoxEU, www.voxeu.org

KANUNLAR

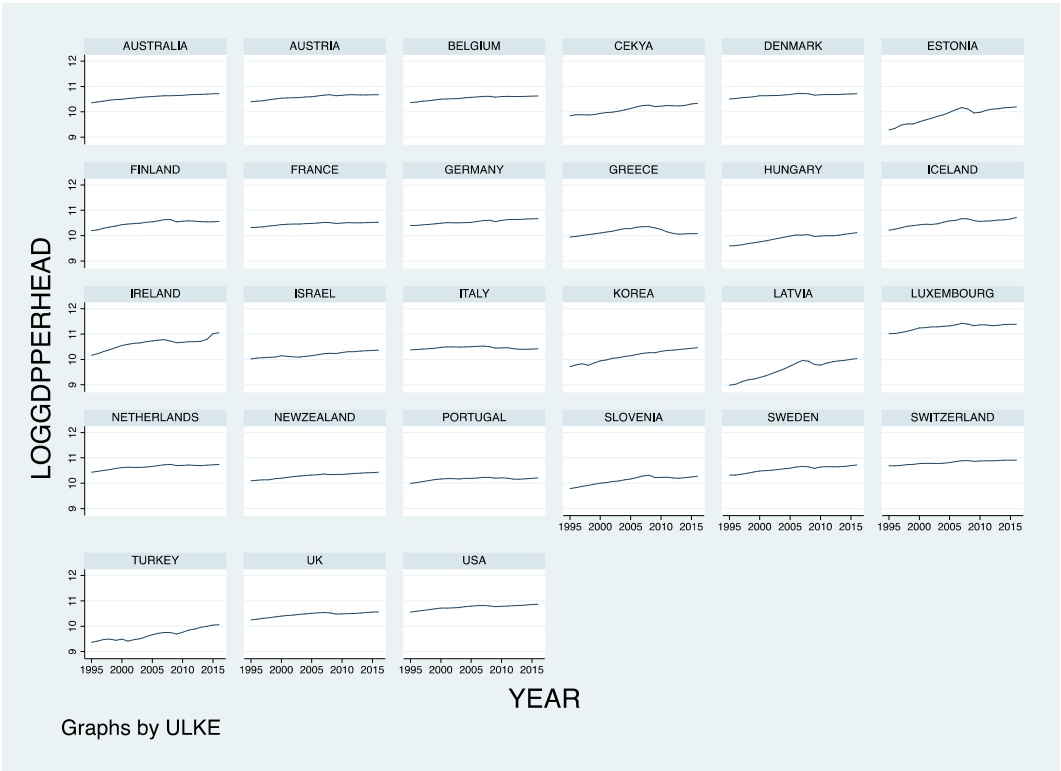
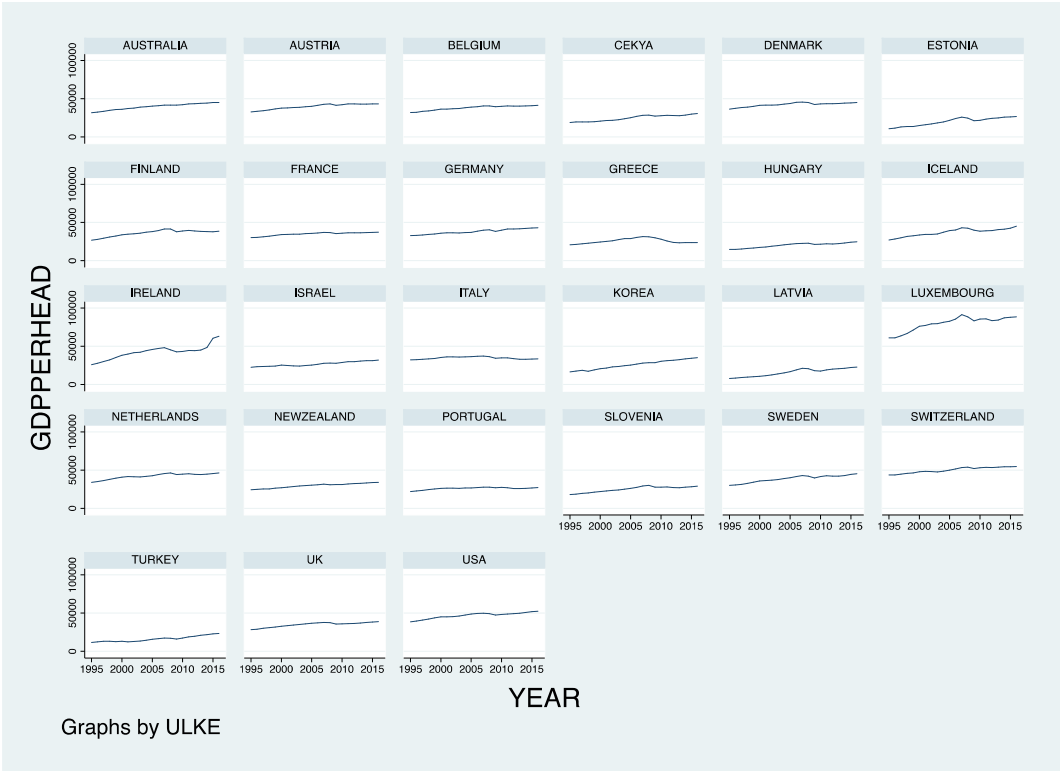
5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi Ve Kontrol Kanunu

BİLGİSAYAR PROGRAMLARI

Stata 13.0 sürümü (Mac Programı)

EKLER

EK – 1: GRAFİKLER



TRADE TO GDP



YEAR

Graphs by ULKE

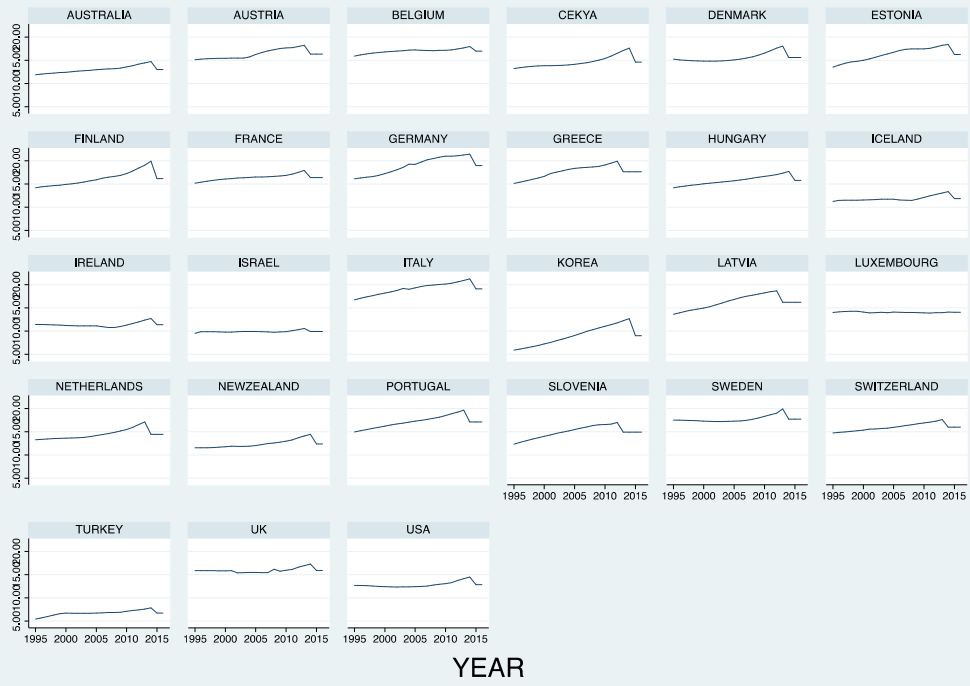
URBANTOPOP



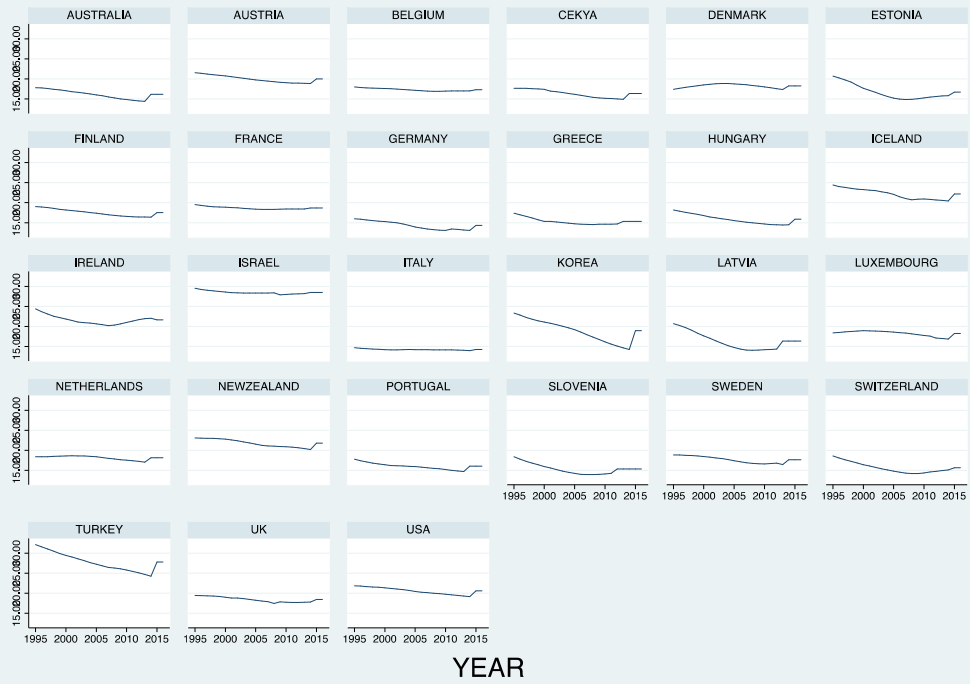
YEAR

Graphs by ULKE

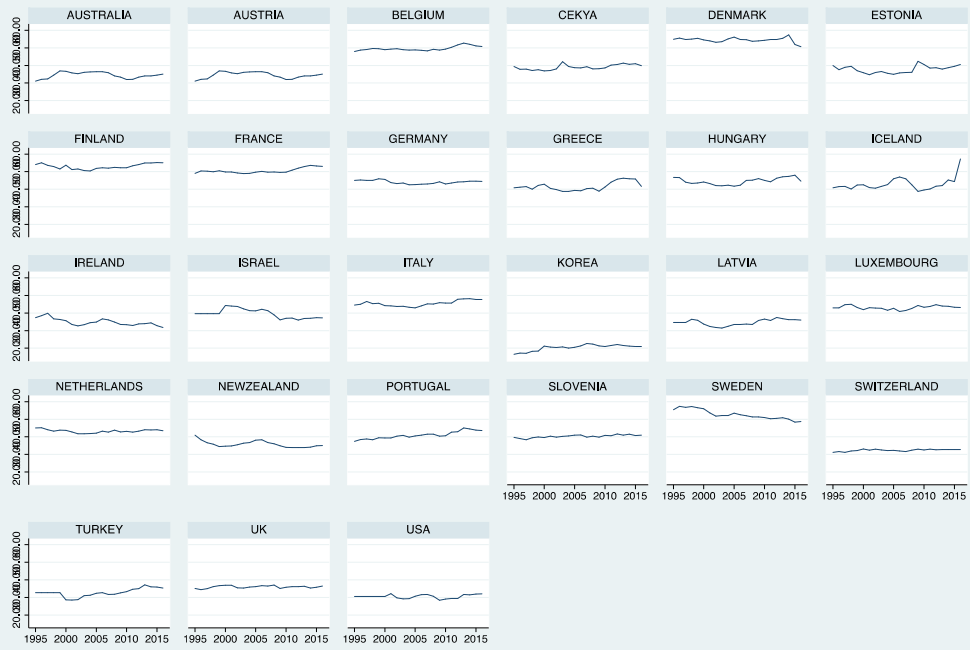
OLD



YOUNG

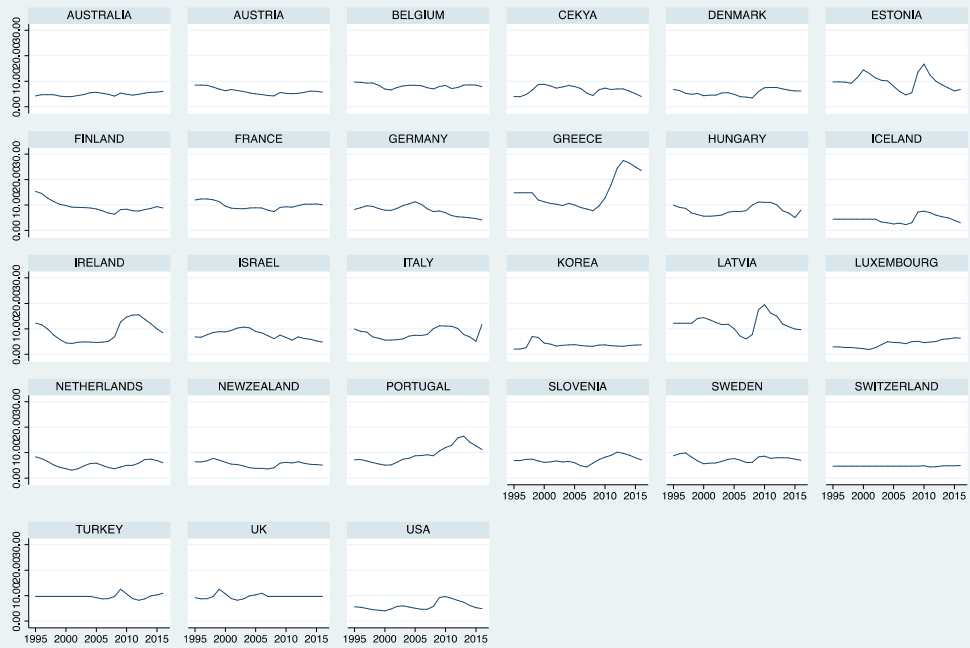


REVENUE



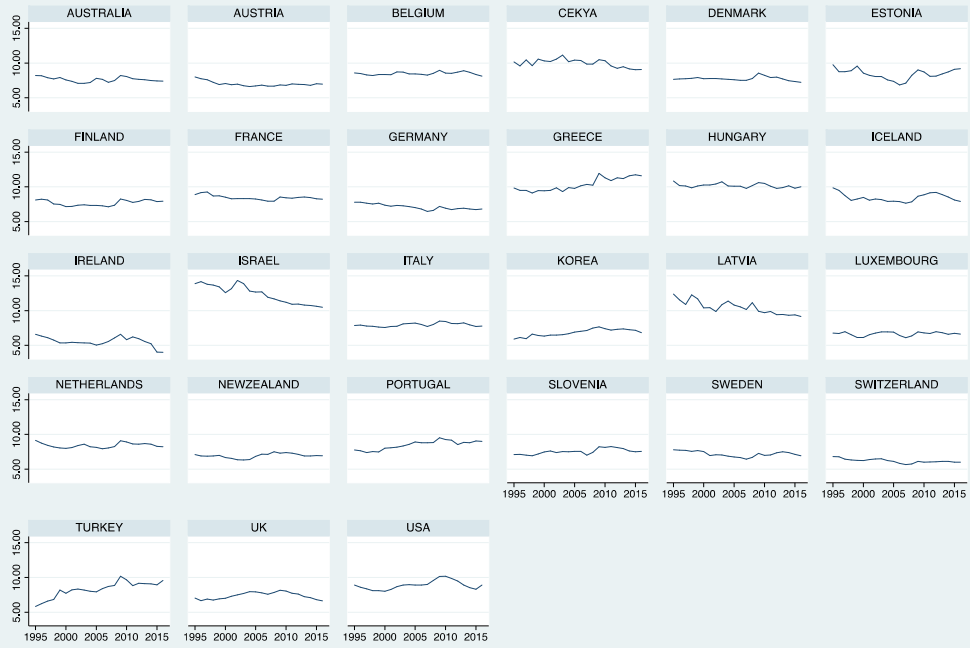
Graphs by ULKE

UNEMPLOYMENT



Graphs by ULKE

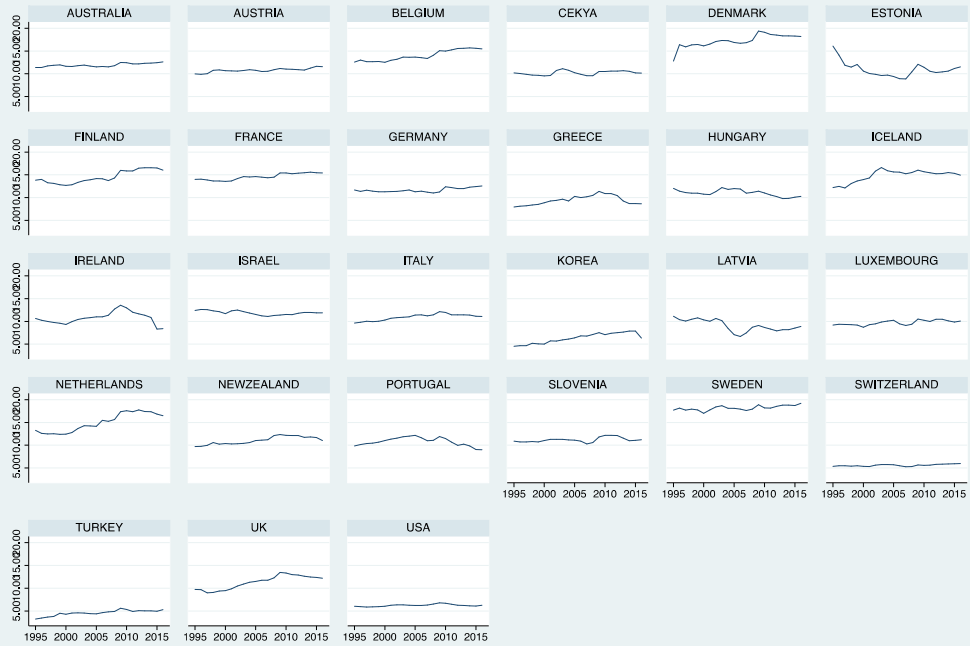
GOVSOC TO GDP



YEAR

Graphs by ULKE

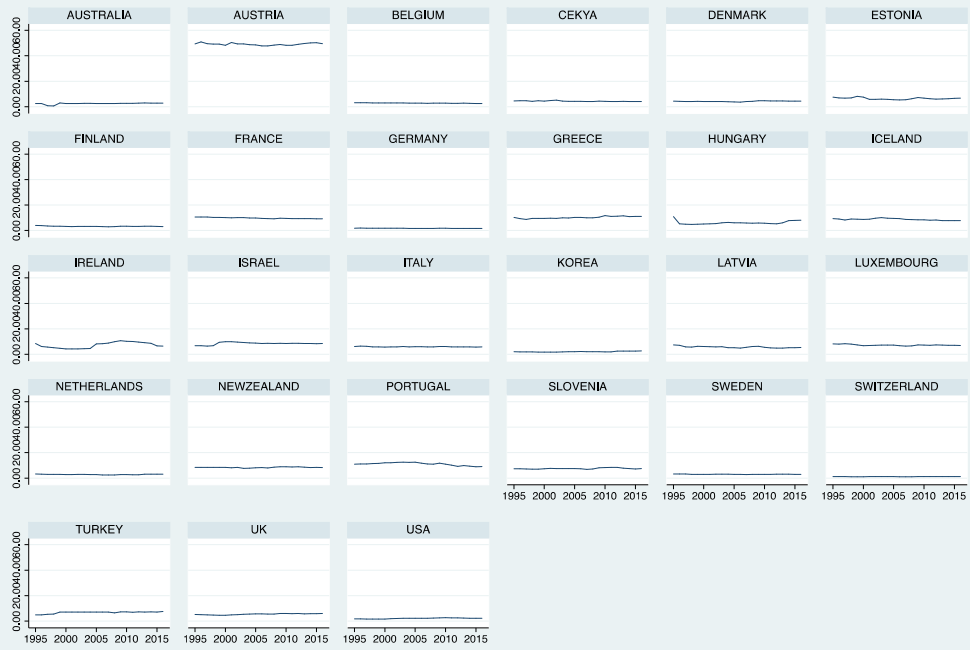
GOVIND TO GDP



YEAR

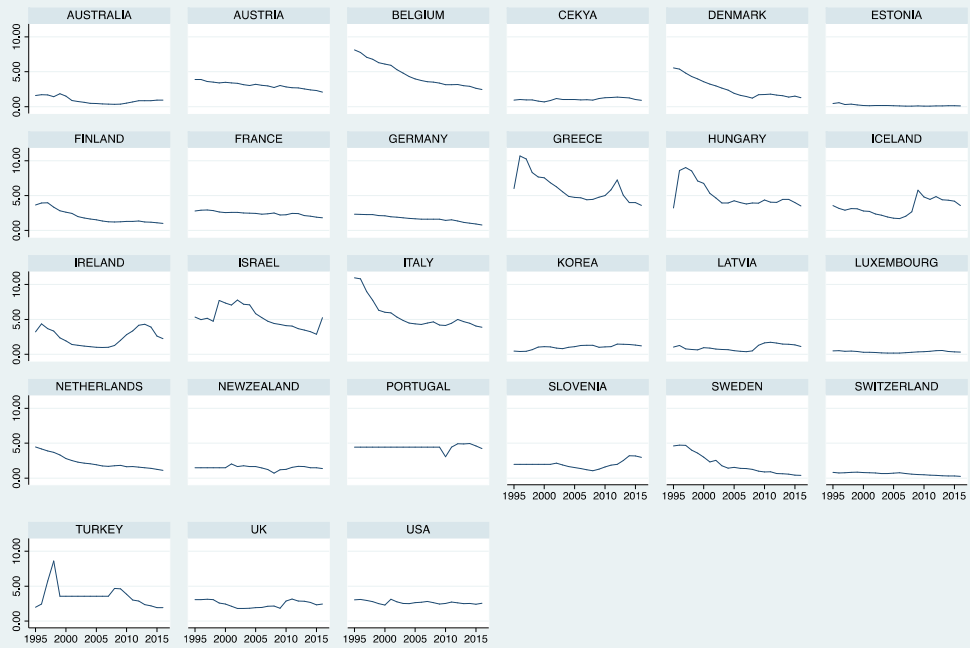
Graphs by ULKE

COMPEMPCENT



YEAR

INTRESCENT



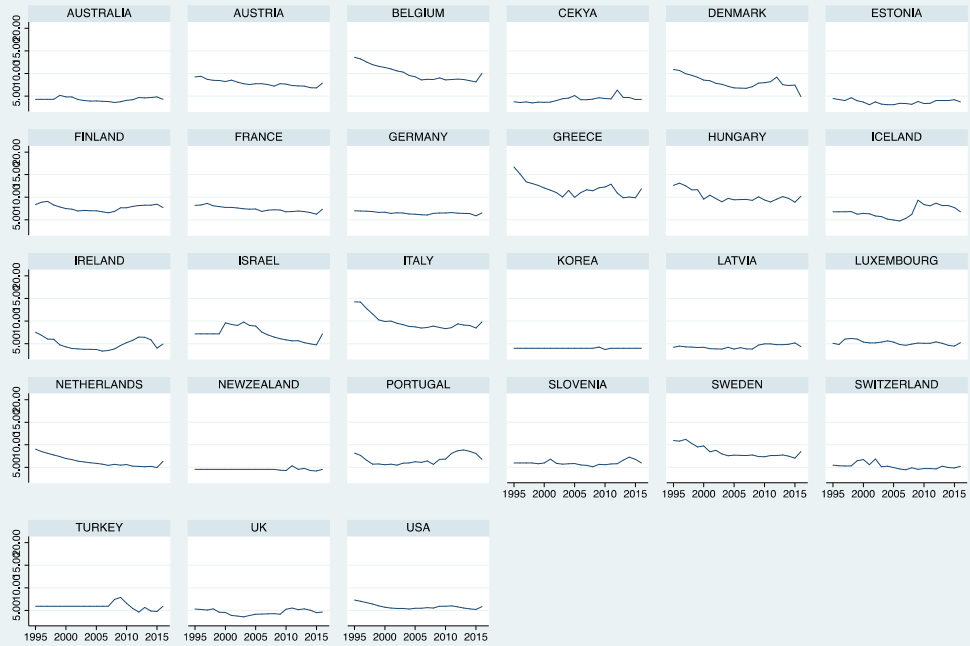
YEAR

SOCIALBENECENT



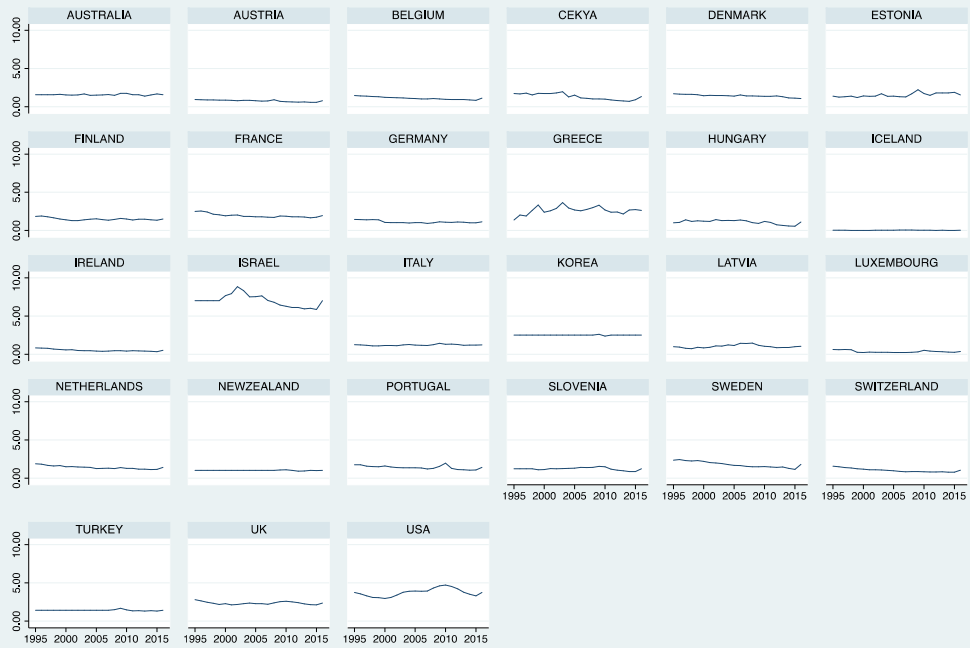
YEAR

GENPUBSER



YEAR

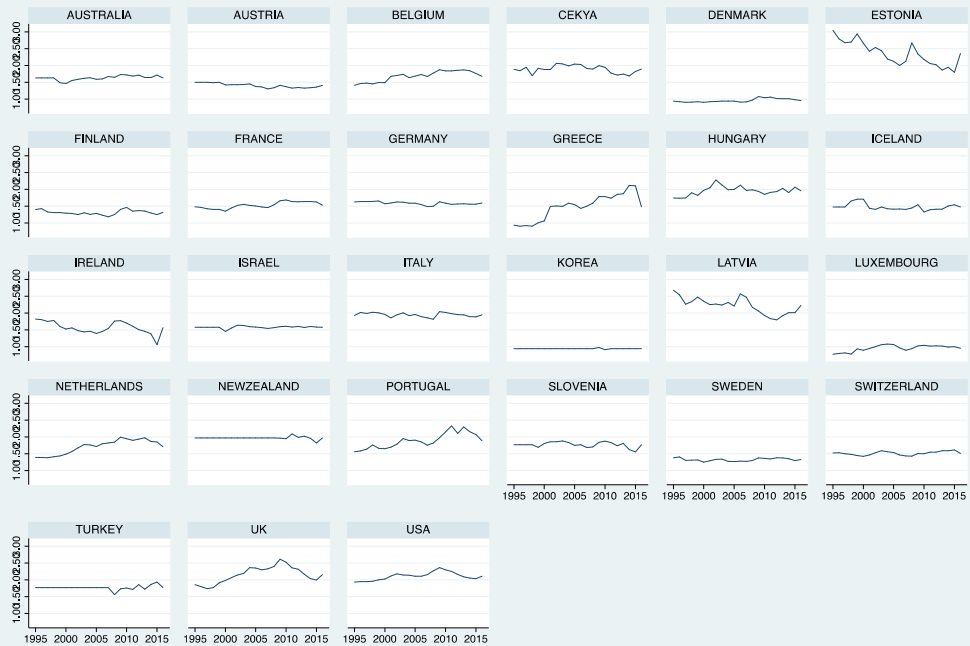
DEFENCE



YEAR

Graphs by ULKE

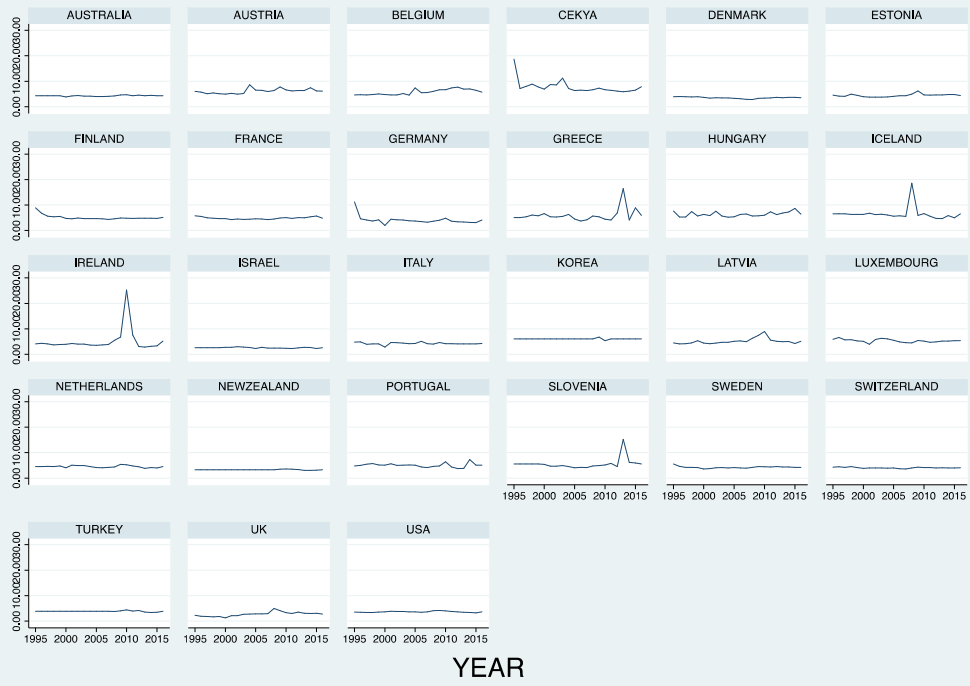
PUBLICORDSAF



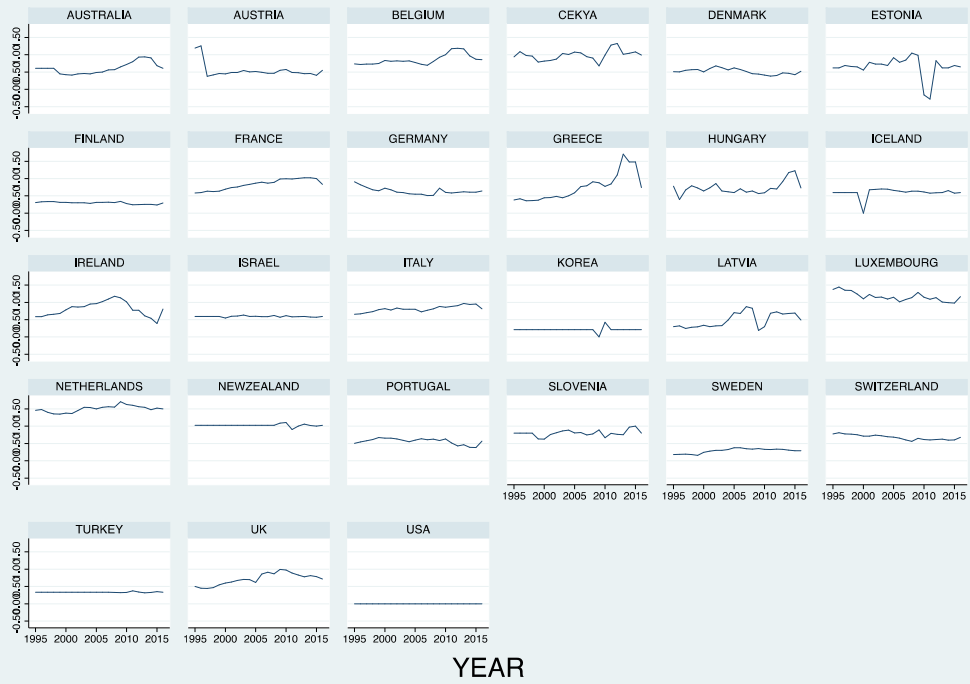
YEAR

Graphs by ULKE

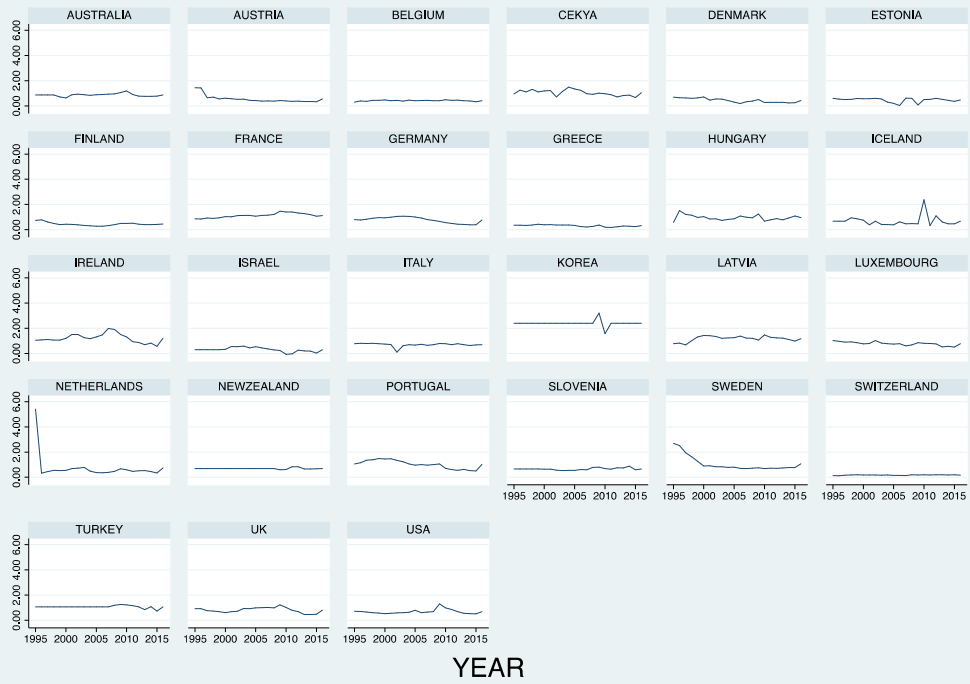
ECONAFFAIR



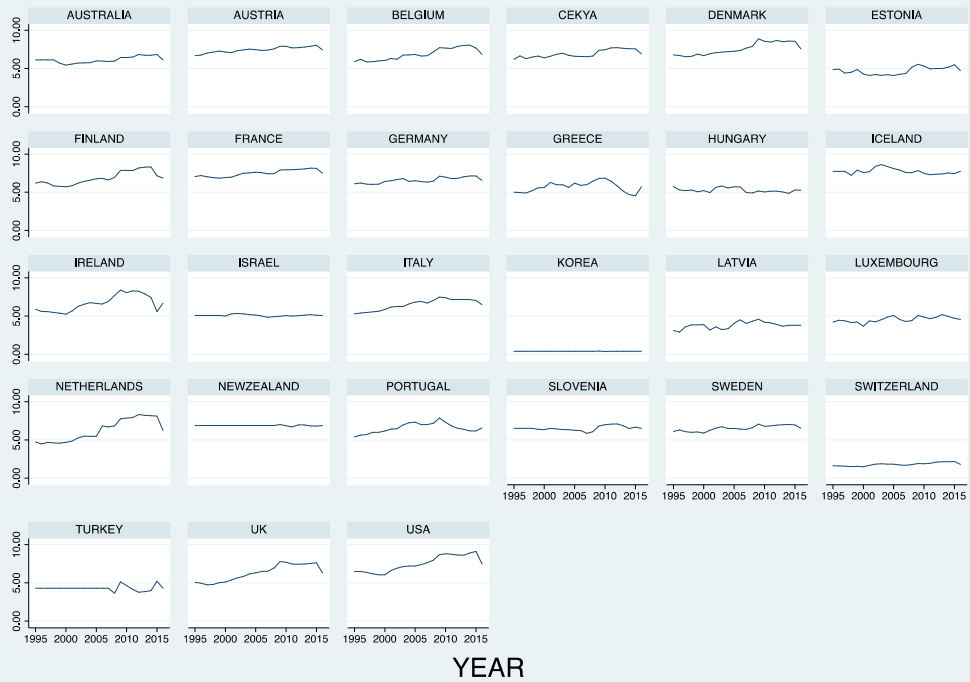
ENVIRONMENT



HOUSING



HEALTH

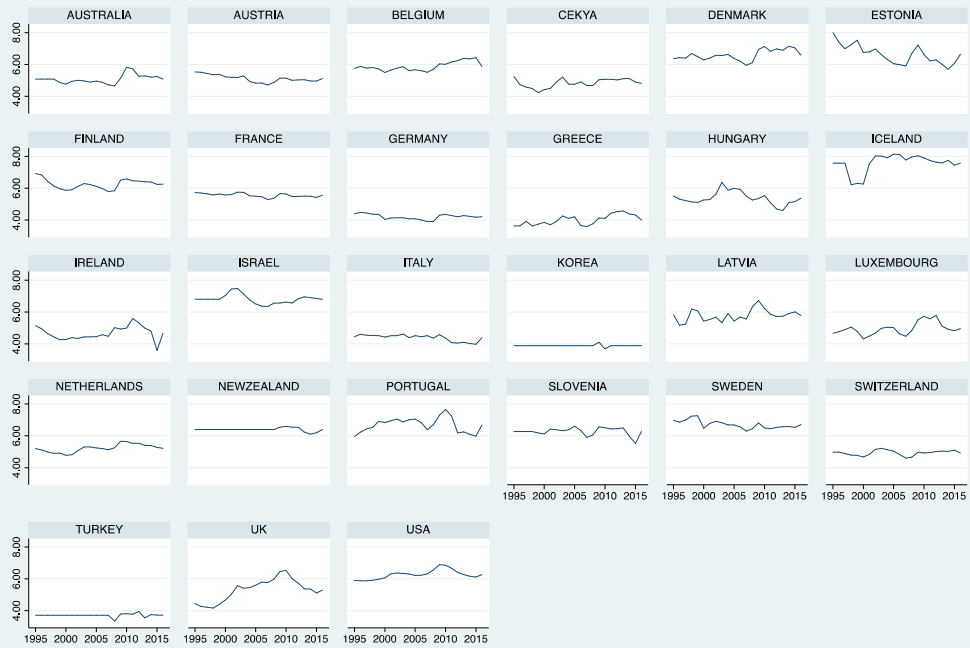


RECCULREL



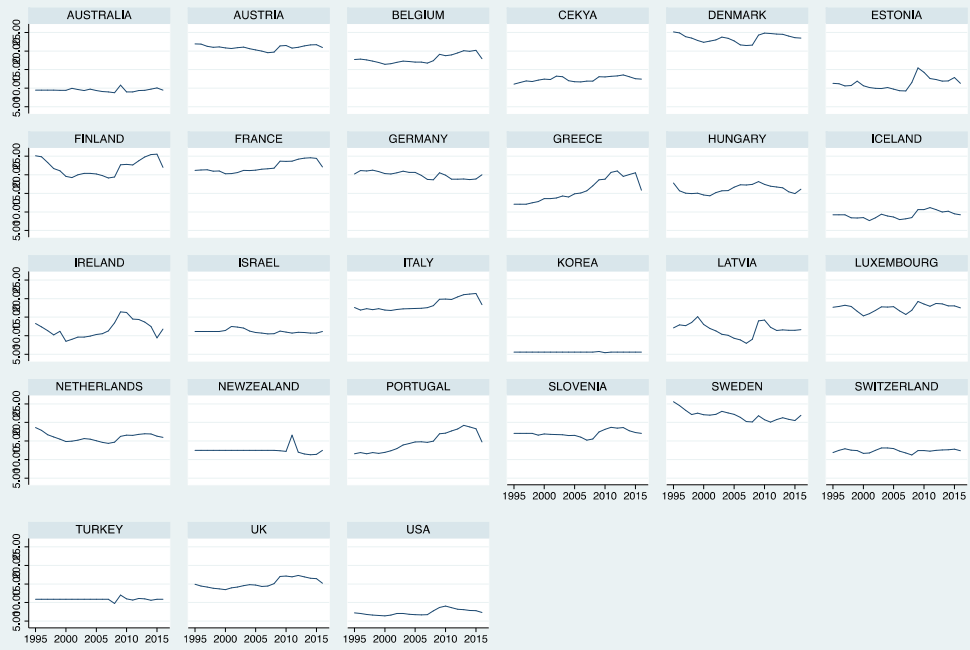
YEAR

EDUCATION



YEAR

SOCPROTECT



YEAR

Graphs by ULKE

EK – 2: LLC BİRİM KÖK TEST SONUÇLARI

Değişken	Trendsiz			Trendli		
	t	Adjusted t	p	t	Adjusted t	p
GSYIHKISIBASI	-8,4069	-5,7971	0,0000	-11,6673	-5,5276	0,0000
logGSYIHKISIBASI	-10,6310	-7,6764	0,0000	-11,6825	-5,9383	0,0000
DISAACIKLIK	-7,2909	-3,3959	0.0003	-13,6959	-3,4391	0.0003
KENTLINUFUS	-2,0658	-1,2718	0,1017	-12,66	-6,4784	0,0000
YASLINUFUS	-9,8657	-4,4089	0,0000	-8,571	4,0764	1,0000
GENCNUFUS	-10,4268	-4,1105	0,0000	-2,5686	3,4812	0,9998
KAMUGELIRI	-9,2032	-2,8294	0,0023	-12,5291	-3,3242	0,0004
ISSIZLIK	-12,5200	-6,7498	0,0000	-15,3352	-7,6725	0,0000
SOSYALKAMUGSYIH	-11,1975	-4,9975	0,0000	-13,4626	-13,4626	0,0000
BIREYSELKAMUGSYIH	-8,8894	-3,7176	0,0001	-13,1745	-4,0808	0,0000
CALISANTAZMINAT	-10,3335	-4,4097	0,0000	-14,8322	-5,2639	0,0000
INTRESCENT	-11,5924	-8,2668	0,0000	-13,0047	-5,8556	0,0000
SOSYALGUVENLIKKAT	-7,3679	-2,0131	0,0221	-13,5787	-3,5212	0,0002
GENELKAMUHARC	-12,9073	-6,5984	0,0000	-10,9147	-2,4851	0,0065
SAVUNMA	-12,1552	-6,5126	0,0000	-12,731	-3,3409	0,0004
ASAYIS	-10,7800	-5,5203	0,0000	-12,8447	-3,1450	0,0008
EKONOMIK	-14,2612	-4,6301	0,0000	-15,5701	-3,2158	0,0007
CEVRE	-15,5309	-11,2474	0,0000	-19,181	-10,1668	0,0000
ISKAN	-16,4373	-8,4571	0,0000	-15,5019	-4,9893	0,0000
SAGLIK	-9,2345	-4,3113	0,0000	-11,9941	-0,0755	0,5301
DINKULTEGL	-9,9670	-4,8257	0,0000	-11,8996	-2,0744	0,0190
EGITIM	-13,2762	-7,5543	0,0000	-15,8264	-6,7561	0,0000
SOSKORUMA	-11,3888	-5,2885	0,0000	-13,9152	-3,0954	0,0010

EK – 3: VARIANCE INFLATION FACTOR ANALİZLERİ (SOSYAL HARCAMALAR ÖRNEĞİ)

SOSYALKAMUGSYIH İLE REGRESYON VE VİF ANALİZİ

```
. xi: reg SOSYALKAMUGSYIH LOGKISIBASI DISAACIKLIK KENTLINUFUS GENCNUFUS KAMUGELIRI
ISSIZLIK i.MALIYAPIVAR i.PARLAMENTOGOREV i.MALIKURALVAR
i.MALIYAPIVAR _IMALIYAPI_0-1 (naturally coded; _IMALIYAPIVAR_0 omitted)
i.PARLAMENTOGOREV _IPARLAMENTOGOREV_0-1 (naturally coded;
_IPARLAMENTOGOREV_0 omitted)
i.MALIKURALVAR _IMALIKURAL_0-1 (naturally coded; _IMALIKURAL_0 omitted)
```

Source	SS	df	MS	Number of obs =	594
Model	636.653011	9	70.7392234	F(9, 584) =	50.07
Residual	825.099533	584	1.41284167	Prob > F =	0.0000
				R-squared =	0.4355
				Adj R-squared =	0.4268
Total	1461.75254	593	2.46501272	Root MSE =	1.1886

GOVSOC TOGDP	Coef.	Std. Err.	t	P> t	[95% Conf. Interval]
GSYIHKISIBASI	-2.499396	.1965266	-12.72	0.000	-2.885381 -2.113411
DISAACIKLIK	.0001056	.0010038	0.11	0.916	-.0018658 .0020771
KENTLINUFUS	.0464535	.0053758	8.64	0.000	.0358953 .0570118
GENCNUFUS	.0089894	.0154508	0.58	0.561	-.0213565 .0393354
KAMUGELIRI	.0360239	.007839	4.60	0.000	.0206278 .0514199
ISSIZLIK	.0741435	.0181726	4.08	0.000	.0384518 .1098352
MALIYAPIVAR	-.2099578	.1243213	-1.69	0.092	-.4541292 .0342135
PARLAMENTOGOV	1.002775	.2173846	4.61	0.000	.5758246 1.429726
MALIKURALVAR	.2814043	.1512617	1.86	0.063	-.0156789 .5784876
_cons	28.10935	1.957087	14.36	0.000	24.26556 31.95313

```
. vif
```

Variable	VIF	1/VIF
LOGKISIBASI	2.46	0.405890
PARLAMENTOGOV	1.72	0.580194
KAMUGELIRI	1.60	0.625799
ISSIZLIK	1.55	0.644559
KENTLINUFUS	1.54	0.647694
MALIKURALVAR	1.54	0.648905
MALIYAPIVAR	1.49	0.673346
DISAACIKLIK	1.37	0.731527
GENCNUFUS	1.35	0.742755
Mean VIF	1.62	

ÖZET

Maliye politikasına ilişkin en önemli tartışma konularından birisi, iradi politikalar olarak adlandırılan ve daha çok siyasi iktidarın kontrolünde olan araçlarla uygulanan maliye politikaları ve otonom politikalar olarak adlandırılan ve kurallara bağlanmış politikalar arasındaki tercih sorunudur. Siyasi iktidarların daha çok birinci yöntemi tercih etmek istediği, diğer yandan iradi politikaların maliye politikasına ilişkin birçok soruna yol açtığını söyleyenler bulunmaktadır. Diğer yandan kurallı ve otonom politikaların da temsili demokratik süreçlere çok uygun olmadığı savunulduğu da görülmektedir.

Para politikası alanında gelinen aşamada, bağımsız merkez bankaları aracılığı ile politikaların siyaset güdümünden çıktığı görülmektedir. Özellikle 1970’li yıllar ile birlikte finansallaşmanın artması bağımsız para politikası uygulamaları açısından bir dayanak olmuştur. Aynı süreçte maliye politikasının da aşırı genişlemeci ve mali baskınlığa yol açmak suretiyle para politikası hedeflerini saptırmaması gerektiği görüşü de savunulmaya başlamıştır.

Maliye politikasının kurallı hale gelmesi sürecinde sayısal mali kuralların yaygınlaştığı görülmekte, son yıllarda ise mali idarelerin de siyasetten bağımsızlaşmasının da savunulduğu görülmektedir. Merkez bankacılığına benzer bir şekilde bağımsız mali kurul ya da idarelerin teşviki, özellikle 2008 – 2009 küresel daralması ile birlikte daha çok dillendirilir olmuştur. Bu çalışmada, sözü edilen mali otoritelerin Türkiye için uygulanabilirliği tartışılmaktadır. Bu tartışma, konunun teorik, tarihsel, sosyal yönleri göz önüne alınarak, sayısal ve idari mali kural uygulayan örnek ülkeler incelenerek yapılmaktadır. Mali kurul yapılanmasının maliye politikasına etkileri ise kamu harcamaları açısından ele alınarak irdelenmektedir.

Anahtar Kelimeler: Maliye Politikası, İradi Politikalar, Kurallı Politikalar, Mali Kural, Mali Konsey, Parlamento Bütçe Ofisi, Mali Kurul, Kamu Harcamaları, Türkiye Kamu Maliyesi

ABSTRACT

One important issue about fiscal policy is the trade-off between countercyclical policies which are mainly under the control of governments and autonomous policies which are regulations via fiscal rules. Broadly speaking, governments mostly give preference to first method, whereas countercyclical policies occasionally may result in various problems while implementing fiscal policy. On the other hand, it may not be tenable that autonomous policies convenient with process and principals of representative democracy.

At the stage where the monetary policy practices have approached the independent central banking implementation is a fact. Financialization of economies during 1970s is the main point of origin for independent monetary policy administration idea. During the same era it was also a common opinion that fiscal policy implementation should not draw off the monetary policy implementations by causing fiscal dominance via expansionary applications.

Numerical fiscal rules have become widespread during the process of implementing autonomous fiscal policies, and in recent years independence of financial administrations from government has been broadly discussed. Alongside independent central banking, the countenance of independent financial boards or administrations has become more pronounced, especially during and after the global contraction of 2008-2009.

In this study, the issue of the applicability of so called financial authorities in Turkey is being argued. The dispute over convenience of independent fiscal authorities is carried out by considering the theoretical, historical and social aspects of the subject and also examining the sample countries that apply numerical and administrative fiscal rules. The effects of the structure of the fiscal board on the fiscal policy are examined in terms of public expenditures.

Keywords: Fiscal Policy, Countercyclical Fiscal Policy, Fiscal Rules, Fiscal Council, Parliamentary Budget Office, Finance Committee, Public Expenditure, Public Finance in Turkey