TÜRKİYE CUMHURİYETİ

ANKARA ÜNİVERSİTESİ

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

MALİYE (KAMU EKONOMİSİ) ANABİLİM DALI

BAĞIMSIZ MALİ KONSEYLERİN VE MALİ KURALLARIN GSYH BÜYÜME TAHMİNLERİ ÜZERİNDEKİ ETKİSİNİN ÖLÇÜLMESİ

Doktora Tezi

Merve ÖNAL

Ankara-2023

TÜRKİYE CUMHURİYETİ

ANKARA ÜNİVERSİTESİ

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

MALİYE (KAMU EKONOMİSİ) ANABİLİM DALI

BAĞIMSIZ MALİ KONSEYLERİN VE MALİ KURALLARIN GSYH BÜYÜME TAHMİNLERİ ÜZERİNDEKİ ETKİSİNİN ÖLÇÜLMESİ

Doktora Tezi

Merve ÖNAL

Tez Danışmanı

Doç. Dr. Eda ÖZDİLER KÜÇÜK

Ankara–2023

TÜRKİYE CUMHURİYETİ

ANKARA ÜNİVERSİTESİ

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ

MALİYE (KAMU EKONOMİSİ) ANABİLİM DALI

BAĞIMSIZ MALİ KONSEYLERİN VE MALİ KURALLARIN GSYH BÜYÜME TAHMİNLERİ ÜZERİNDEKİ ETKİSİNİN ÖLÇÜLMESİ

Doktora Tezi

Tez Danışmanı: Doç. Dr. Eda ÖZDİLER KÜÇÜK

TEZ JÜRİSİ ÜYELERİ

Adı ve Soyadı	**İmzası**
Prof. Dr. Hakkı Hakan YILMAZ	.....
Prof. Dr. Dilek ÖZKÖK ÇUBUKÇU	.....
Prof. Dr. Serdal BAHÇE	.....
Doç. Dr. Eda YEŞİL	.....
Doç. Dr. Eda ÖZDİLER KÜÇÜK	.....

Tez Savunması Tarihi

11.08.2023

T.C.

ANKARA ÜNİVERSİTESİ

SOSYAL BİLİMLER ENSTİTÜSÜ MÜDÜRLÜĞÜNE

Doç. Dr. Eda ÖZDİLER KÜÇÜK danışmanlığında hazırladığım "Bağımsız Mali Konseylerin ve Mali Kuralların GSYH Büyüme Tahminleri Üzerindeki Etkisinin Ölçülmesi (Ankara, 2023)" adlı doktora tezimdeki 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.

21/08/2023

Merve ÖNAL

TEŞEKKÜR

Değerli bilgileri ile teze yön veren, tez sürecinin bütün adımlarını yakından takip eden, olumlu ve yapıcı yaklaşımıyla beni her zaman cesaretlendiren, desteğini hep hissettiğim danışmanım ve kıymetli hocam Sayın Doç. Dr. Eda Özdiler KÜÇÜK'e ne kadar teşekkür etsem azdır. Doktora tez sürecimde kendisi ile yakın çalışma fırsatı bulduğum için büyük bir memnuniyet içerisindeyim.

Lisans ve doktora eğitimimde paha biçilmez bilgi ve tecrübelerinden istifade ettiğim, tez konusunun belirlenme sürecinden emeklilik dönemine kadar tez danışmanlığımı üstlenen, emeklilik sonrasında da tezim için yol göstermeye devam eden değerli hocam Sayın Prof. Dr. H. Hakan YILMAZ'a sabrı, desteği ve hoşgörüsü için minnettarım. Kendisinin öğrencisi olma ayrıcalığına sahip olduğum için kendimi şanslı hissediyorum.

Tez izleme komitemde yer alan Sayın Prof. Dr. Pelin VAROL İYİDOĞAN'a ve Sayın Prof. Dr. Serdal BAHÇE'ye; tez savunma jürimde yer alan Sayın Prof. Dr. Dilek ÖZKÖK ÇUBUKÇU ve Sayın Doç. Dr. Eda YEŞİL'e; ayrıca önerilerinden yararlandığım Sayın Doç. Dr. M. Fatih EKİNCİ'ye teşekkürlerimi sunarım.

Tez çalışmam sırasında desteğini esirgemeyen arkadaşlarım Elif Selcen ÇAKICI, Gülen DEVREN, Büşra ÇALIŞKAN, Cumhur ÇİÇEKÇİ, Ceren YENTÜRK ve Meral ÜNSAL'a çok teşekkür ederim.

Her zaman yanımda olduklarını hissettiren değerli aileme minnet dolu teşekkürlerimi sunarım.

Merve ÖNAL

Ağustos, 2023

İÇİNDEKİLER

İÇİNDEKİLER i
TABLOLAR iv
GRAFİKLER v
KISALTMALAR DİZİNİ vi
GİRİŞ 1
BİRİNCİ BÖLÜM 5
KAMU MALİ YÖNETİM REFORMLARINA İLİŞKİN KAVRAMSAL VE TEORİK ÇERÇEVE 5
1.1. Kamu Mali Yönetim Kavramı 5
1.2. Çağdaş Kamu Mali Yönetim Sistemlerinin Ana Unsurları 8
1.3. Bütçe Sistemlerine Yönelik Tartışmalar 9
1.4. Orta Vadeli Harcama Sistemi 13
1.4.1. Orta Vadeli Harcama Sisteminin Aşamaları 15
1.4.2. Bütçe Sürecinde Çok Yıllı Bakış Açısı 18
1.4.3. OVHS'nin Değerlendirilmesi 21
1.5. Politika Oluşturma, Planlama ve Bütçe Arasında İlişki Kurulması 24
1.6. Harcamaların Gözden Geçirilmesinde Programların ve Harcama Tavanlarının Önemi: Birleşik Krallık Örneği 26
1.7. Bütçenin Kapsamlılığı ve Mali Risklerin Raporlanması 29
1.8. Uzun Vadeli Sürdürülebilirlik Analizi 32
İKİNCİ BÖLÜM 35
MALİ KURALLAR VE MALİ KONSEYLER ALANINDA UYGULANAN REFORMLARIN ORTA VADELİ HARCAMA SİSTEMİ İLE İLİŞKİSİNİN İNCELENMESİ 35
2.1. Mali Kurallar 35
2.1.1. İkinci Nesil Mali Kurallar 41
2.1.2. OVHS ile Mali Kurallar Arasındaki İlişki 44
2.1.3. OVHS'ye Mali Kuralların Entegre Edilmesi: Fransa Örneği 46
2.1.4. OVHS'ye Mali Kuralların Entegre Edilmesi: ABD Örneği 47
2.2. Bağımsız Mali Konseyler 47
2.2.1. Bağımsız Mali Konseylerin Görevleri 49
2.2.2. Kurumsal Yapılarına Göre Bağımsız Mali Konseyler 52
2.2.3. Bağımsız Mali Konseylerin Eleştirisi 55
2.3. Makroekonomik Tahminlerin Hazırlanmasında Mali Konseylerin ve Hükümetlerin Rolü: İyi Uygulama Örnekleri 57
2.3.1. Tahminlerin Bağımsız Mali Konsey Tarafından Hazırlanması: Birleşik Krallık Örneği 57
2.3.1.1. Ekonomik ve Mali Görünüm Raporu 60

2.3.1.2. Tahmin Değerlendirme Raporu 60
2.3.1.3. Mali Sürdürülebilirlik Raporu 62
2.3.1.4. Mali Risk Raporu 62
2.3.1.5. Refah Eğilimleri Raporu 64
2.3.2. Tahminlerin Hükümet Tarafından Hazırlanması: Yeni Zelanda Örneği 64
2.3.2.1. Ekonomik ve Mali Güncellemeler 66
2.3.2.2. Uzun Vadeli Mali Durum Beyanları 66
2.3.2.3. Yatırım Beyanı 67
2.3.2.4. Mali Strateji Raporu 67
2.3.3. Tahminlerin Hükümet Tarafından Hazırlanması ve Bağımsız Mali Konsey Tarafından Görüş Sunulması: Fransa Örneği 68
2.4. OVHS'de Kullanılan Makroekonomik Tahminlerin Önemi 71
ÜÇÜNCÜ BÖLÜM 74
TÜRKİYE'DE KAMU MALİ YÖNETİM SİSTEMİNİN GENEL GÖRÜNÜMÜ 74
3.1. Gelişmekte Olan Ekonomilerde Orta Vadeli Harcama Sistemi Reformu 74
3.2. Türkiye'de Kamu Mali Yönetim Reformu 75
3.3. Türkiye'de Bütçe Süreci 78
3.4. Türkiye'de Orta Vadeli Harcama Sistemi 82
3.4.1. Üst Politika Belgeleri 82
3.4.1.1. Kalkınma Planı 83
3.4.1.2. Cumhurbaşkanlığı Yıllık Programı 84
3.4.1.3. Orta Vadeli Program 84
3.4.2. Performans Esaslı Bütçeleme 89
3.4.3. Mali Risklerin Raporlanması 90
3.5. Türkiye'de Mevcut Kamu Mali Yönetim Sisteminde Tespit Edilen Aksaklıkların Değerlendirilmesi ve Çözüm Önerileri 96
DÖRDÜNCÜ BÖLÜM 103
GENELLEŞTİRİLMİŞ MOMENTLER METODU (GMM) İLE MALİ KURAL VE MALİ KONSEYLERİN ETKİNLİĞİNİN ÖLÇÜLMESİ 103
4.1. Mali Kural ve Mali Konseylerin Etkinliğine İlişkin Ampirik Literatür 103
4.1.1. GSYH Büyüme Tahminlerinin Bütçe Tahminleri Üzerindeki Etkisini İnceleyen Ampirik Literatür 103
4.1.2. Mali Kural ve Mali Konseylerin GSYH Büyüme Tahminleri Üzerindeki Etkisini İnceleyen Ampirik Literatür 106
4.2. Genelleştirilmiş Momentler Metodu (GMM) İle Mali Kural ve Mali Konseylerin Etkinliğinin Ölçülmesi 117
4.2.1. Çalışmanın Kapsamı 118

4.2.2. Verilerin Tanımlanması 119
4.2.3. Çalışmada Yer Alan Ülkelere İlişkin Veriler 123
4.2.4. Tahmin Yöntemi 127
4.2.5. Ekonometrik Model 129
4.2.6. Borçlanma Kuralı ve Mali Konsey Verisinin Yer Aldığı Modeller 130
4.2.7. Harcama Kuralı ve Mali Konsey Verisinin Yer Aldığı Modeller 134
4.2.8. Bütçe Dengesi Kuralı ve Mali Konsey Verisinin Yer Aldığı Modeller 137
4.2.9. Mali Kural ve Mali Konsey Etkileşim Verilerinin Yer Aldığı Modellerin Sonuçlarının Değerlendirilmesi 140
4.2.10. Tahminleri Hazırlama Yetkisi Olan veya Tahminler İçin Ön Görüş Veren Mali Konsey Verisinin Yer Aldığı Model 142
4.3. Ampirik Bulgular Çerçevesinde Türkiye İçin Politika Önerileri 144
SONUÇ 149
KAYNAKÇA 154
ÖZET 174
ABSTRACT 175
EKLER 176

TABLOLAR

Tablo 1: Mali Kural Türleri 37
Tablo 2: Farklı Mali Kural Türlerinin Özellikleri 40
Tablo 3: Mali Konseylerin Görevleri 50
Tablo 4: Kamu Mali Yönetim Reformu Alanında Gelişmeler 77
Tablo 5: Bütçe Süreci 81
Tablo 6: Türkiye'de Koşullu Yükümlülük Kaynakları 92
Tablo 7: Çalışmada Yer Alan Ülkeler Hakkında Bilgiler 101
Tablo 8: Çalışmada Yer Alan Ülkeler Hakkında Bilgiler 102
Tablo 9: İyimser GSYH büyüme tahminlerinin bütçeyi olumsuz etkilediğine yönelik ampirik çalışmalar 105
Tablo 10: Orta vadede GSYH ve bütçe dengesi tahminlerinin belirleyicilerini inceleyen ampirik çalışmalar 106
Tablo 11: Veri Seti ve Kaynağı 119
Tablo 12: Panel Veri Analizine Konu Ülkelerde 2009-2019 döneminde ortalama GSYH Büyüme Tahmin Hataları ve Tahminlerin Standart Sapması (GSYH % değişim tahmin-GSYH % değişim gerçekleşme) 123
Tablo 13: Panel Veri Analizine Konu Ülkelerde 2008-2018 Döneminde Ampirik Çalışmada Yer Alan Ülkelerin Bağımsız Değişkenlerinin Ortalama Değerleri 125
Tablo 14: Panel Veri Analizine Konu Ülkelerde 2008-2019 Döneminde Kukla Değişkenlerinin Değerleri 126
Tablo 15: Borçlanma Kuralı Mali Konsey Etkileşim Verisinin Etkisinin İncelendiği Modellerin Tahmin Sonuçları (GSYH % değişim tahmin-GSYH % değişim gerçekleşme) 131
Tablo 16: Harcama Kuralı Mali Konsey Etkileşim Verisinin Etkisinin İncelendiği Modellerin Tahmin Sonuçları (GSYH % değişim tahmin-GSYH % değişim gerçekleşme) 135
Tablo 17: Bütçe Dengesi Kuralı Mali Konsey Etkileşim Verisinin Etkisinin İncelendiği Modellerin Tahmin Sonuçları (GSYH % değişim tahmin-GSYH % değişim gerçekleşme) 138
Tablo 18: Mali Kural ve Mali Konsey Etkileşim Verilerinin Yer Aldığı Modellerin Sonuçlarının Özeti (GSYH % değişim tahmin-GSYH % değişim gerçekleşme) 140
Tablo 19: Tahmin Hazırlama Yetkisi Olan Veya Tahminlere Görüş Veren Mali Konsey Verisinin Etkisinin İncelendiği Modellerin Tahmin Sonuçları (GSYH % değişim tahmin-GSYH % değişim gerçekleşme) 143
Tablo 20: 2018 ve 2019 Yılları İçin Orta Vadeli Program Hedefleri, Revizyon ve Gerçekleşmeler 144
Tablo 21: 2021 ve 2022 Yılları İçin Orta Vadeli Program Hedefleri, Revizyon ve Gerçekleşmeler 145
Tablo 22. Pesaran (2003) tarafından geliştirilen Kesitsel Olarak Genişletilmiş Panel Birim Kök Testi (CIPS) 177
Tablo 23. Pesaran (2007) Panel Birim Kök Testi Sonuçları (CADF) 177
Tablo 24. Model Seçimi 177
Tablo 25. Yatay Kesit Bağımlılığı Test Sonuçları 178

GRAFİKLER

Şekil 1: Program Bütçe Yapısı 11
Şekil 2: Bütçe Sürecinde Kullanılan Kaynaklar ve Harcama Sonuçları Arasındaki İlişki 12
Şekil 3: Toplam Kaynaklar, Kamu Harcama Talepleri ve OVHS 14
Şekil 4: OVHS'nin Aşamaları 16
Şekil 5: Gelişmiş ve Gelişmekte Olan Ekonomilerde Mali Kuralların Basitlik, Esneklik ve Sürdürülebilirliği 42
Şekil 6: Mali Konseylerin Etki Kanalları 54
Şekil 7: Mali Konseylerin Bağımsızlığı 54
Şekil 8: Temel Yayınlar Takvimi 60
Şekil 9: Mali Kurallar, Mali Konseyler ve OVHS Arasındaki İlişki 72

KISALTMALAR DİZİNİ

AB	Avrupa Birliği
	European Union
ABD	Amerika Birleşik Devletleri
AEKK	Ağırlıklı En Küçük Kareler
AME	Yıllık Yönetilen Harcamalar
	Annually Managed Expenditure
ARIMA	Autoregressive integrated moving average model
AR-1	Autoregressive model
B. Krallık	Birleşik Krallık
DEL	Kurumsal Harcama Tavanı
	Departmental Expenditure Limit
EKK	En Küçük Kareler Yöntemi
	Ordinary least squares (OLS)
FE	Sabit etkiler modeli
	Tahmin hatası
GMM	Genelleştirilmiş Momentler Yöntemi (Metodu)
GSYH	Gayri Safi Yurtiçi Hasıla
GDP	Gross Domestic Product
G. Kore	Güney Kore
HCFP	Kamu Maliyesi Yüksek Kurulu
	Haut Conseil des finances publiques
HEKK	Havuzlanmış En Küçük Kareler Yöntemi
IMF	International Monetary Fund
IBP	International Budget Partnership

IV	Araç değişkenler Instrumental variables
2SLS	İki aşamalı en küçük kareler yöntemi
KMYKK	5018 Sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu
KÖİ	Kamu Özel İşbirliği
LSDVC	En küçük kareler kukla değişken modeli
OBR	Bütçe Sorumluluğu Ofisi Office for Budget Responsibility
OECD	Ekonomik Kalkınma ve İşbirliği Örgütü Organisation for Economic Co-operation and Development
OVBS	Orta Vadeli Bütçe Sistemi Medium Term Budget Framework, (MTBF)
OVHS	Orta Vadeli Harcama Sistemi Medium Term Expenditure Framework, (MTEF)
OVPS	Orta Vadeli Performans/Program Sistemi Medium Term Performance/Programme Framework, (MTPF)
PVECM	Panel Hata düzeltme modeli
RE	Rassal etkiler modeli
SBB	Strateji Bütçe Başkanlığı
TME	Toplam Yönetilen Harcamalar Total Managed Expenditure
WEO	World Economic Outlook

GİRİŞ

2008 yılında yaşanan küresel ekonomik kriz ile ülkelerin orta vadeli bütçe hazırlama ve planlama süreçlerindeki kurumsal zayıflıkları ve eksiklikleri anlaşılmış; ekonomik önceliklerle uyumsuz, maliyet ve risk analizi yapılmadan, iyimser tahminlere göre hazırlanan plan ve programların gerçekçi olmadığı ve krizleri tetiklediği ortaya çıkmıştır.

Yaşanan kriz sonrasında kriz öncesi dönemi karakterize eden bütçe uygulamalarının iyileştirilmesi ve kamu mali yönetimlerinin yeniden yapılandırılması yönünde adımlar atılmıştır. Bu kapsamda başta gelişmiş ekonomiler tarafından; mevcut mali durumlarının daha iyi anlaşılması ve geleceğe yönelik ekonomik ve mali tahminlerin iyileştirilmesi, kaynakların etkili, ekonomik ve verimli yönetilmesi, harcamaların disipline edilmesi ve sonuçlarının ölçülmesi, şeffaflığın artırılması, mali risklerin daha iyi tespit edilip açıklanması yönünde tedbirler uygulamaya konulmuştur.

Bütçedeki mevcut durumu, ekonomik gidişatı daha iyi değerlendirebilmek ve orta vadeli hedeflere yönelik ilerlemeyi tespit edebilmek için yayımlanan mali raporların sayısı artırılmış ve kapsamı genişletilmiştir. Bu kapsamda, performans ölçümü sağlamak ve planlarla bütçe arasında bağ oluşturmak için hedeflerin programlar aracılığıyla somut ve ölçülebilir gösterimi güçlendirilmiştir. Geleceğe yönelik tahmin ve projeksiyonların güvenilir ve gerçekçi olması için mali risklerin hesaplanması ve açıklanması yönünde düzenlemeler yapılmış, olumsuz şoklara karşı senaryo analizleri hazırlanmaya başlanmıştır. Orta vadeli tahminleri baz alan uzun vadeli projeksiyonlar ve sürdürülebilirlik analizleri yapılması yönünde harekete geçilmiştir.

Ekonomi yönetimleri, ekonomide karşılaşılabilecek dinamik zorlukları öngörme, önleme ve bunlara müdahale etme kapasitelerinin geliştirilmesi için orta vadeli harcama sistemlerinin iyileştirilmesine odaklanmıştır. Orta vadeli harcama sisteminin mali disiplini, kaynakların etkin

tahsis edilmesini ve kaynakların etkin kullanımını sağlayabilmesi için kritik rol oynayan harcama tavanlarının doğru belirlenmediği anlaşılmış ve harcama sınırlamalarının doğru belirlenebilmesi için makroekonomik projeksiyonların güçlendirilmesi ve mali kuralların iyileştirilmesi yönünde reformlar uygulanmıştır. Hükümetler tarafından hazırlan tahminlerin başta siyasi nedenler olmak üzere teknik kapasite eksikliği ve kurumsal zayıflıkların da etkisiyle sürekli olarak iyimser olarak belirlenmesi, mali disiplini ve mali sürdürülebilirliği tehlikeye atmıştır. Önce gelişmiş ekonomiler, ardından gelişmekte olan ekonomiler tarafından; orta vadeli programlara esas olan ekonomik tahminlerin objektifliğini artırmak amacıyla bağımsız mali konseyler oluşturulmuş ve mali kural uygulamalarına ağırlık verilmiştir.

Bu tez çalışmasının amacı, 2008 krizi sonrası dönemde oluşturulan bağımsız mali konsey ve mali kuralların hazırlanan gayri safi yurtiçi hasıla (GSYH) büyüme tahmin hatası üzerindeki etkilerini tespit etmektir. 23 ülke için 10 farklı modelle yapılan ampirik çalışma literatüre paralel sonuçlar vermektedir. Dokuz modelde; mali kurallar (harcama kuralı, borçlanma kuralı ve bütçe dengesi kuralı) ile bağımsız mali konseyin bir arada varlığının GSYH büyüme tahminleri üzerindeki etkisi incelenmekte, mali kural ve mali konseylerin tahminlerin objektifliğini olumlu yönde etkilediği sonucuna ulaşılmıştır. Bir önceki yılın GSYH büyüme tahmin hatasındaki iyimserlik, çıktı açığının ve cari dengenin GSYH'ye oranındaki artış cari dönemde yapılan tahminlerin iyimser olmasına neden olmaktadır. Enflasyon artışı ve brüt kamu borç stokunun GSYH'ye oranındaki değişimin ise GSYH büyüme tahmin hatası üzerindeki etkisinin anlamsız olduğu tespit edilmiştir. Tahmin hazırlama veya tahmin ön değerlendirme yetkisi olan mali konseylerin GSYH büyüme tahminleri üzerindeki etkisinin incelendiği onuncu modelde mali konseylerin tahmin hatalarını azaltmada etkili olduğu bulgusuna ulaşılmıştır.

Bu çalışma, farklı mali kural türlerinin mali konseylerle etkileşimini ayrı regresyonlarla analiz etmesi bakımından literatüre katkı sağlamaktadır. Bununla birlikte, çalışma tahmin hazırlama

veya tahmin değerlendirme yetkisi olan mali konseylerin GSYH büyüme tahminleri üzerindeki etkisini inceleyerek bu konuda oldukça sınırlı olan literatüre yenilik getirmektedir. Literatürdeki çalışmaların tamamına yakını uluslararası kuruluşlar tarafından hazırlanan tahminlerle analiz yapmaktadır. Ülkelerin kendi resmî tahminleri ile hesaplama yapan çok az sayıda çalışma bulunmaktadır ve bu çalışmalarda da çok az sayıda Avrupa ülkesi veya Latin Amerika ülkesi incelenmektedir. Yine ilk kez bu çalışmada 20'nin üzerinde ülke ve Türkiye analize dâhil edilmektedir.

Çalışma girişi takip eden dört ana bölümden oluşmaktadır. Birinci bölümde; kamu mali yönetim reformuna ilişkin teorik çerçeve sunulmuş, zaman içinde benimsenen yeni bütçe ilkeleri ve bütçe sistemlerinden bahsedilmiştir. Kamu mali yönetiminin hedeflerini gerçekleştirebilmek için Dünya Bankası tarafından geliştirilmiş olan orta vadeli harcama sistemi (OVHS) tanıtılmıştır. Kamu mali yönetiminde kısa vadeli bakış açısının sakıncalarına değinildikten sonra OVHS'ye ilişkin değerlendirmede bulunulmuştur. Orta ve uzun vadeli planlarla yıllık bütçeler arasındaki bağı kuran programların önemine değinilmiştir. Hedeflerin gerçekleştirilme düzeyinin takibi için uygulanan harcamaların gözden geçirilmesi yöntemi hakkında bilgi sunulmuştur. Bütçe dışı harcamaların sebep olduğu mali risklerin OVHS üzerindeki etkileri açıklanmıştır. Bununla birlikte, OVHS'nin uzun vadeli planlama yapabilmenin temeli olduğu ve programlar aracılığıyla bütçenin uzun vadeli hedeflere göre hazırlanabileceğine ilişkin bilgiler aktarılmıştır.

İkinci bölümde; mali kurallara ilişkin kavramsal çerçevenin tanıtılmasının ardından 2008 krizi ile birlikte oluşturulan ikinci nesil mali kurallardan bahsedilmiştir. Mali kurallar için gerekli çerçeveyi sunan OVHS ile OVHS'deki harcama tavanlarının ve projeksiyonların formülasyonu için bir çıpa görevi gören mali kurallar arasındaki ilişki detaylı olarak açıklanmıştır. Bağımsız mali konseylerin oluşturulma nedenleri, görevleri ve kurumsal yapıları hakkında bilgi verilmiştir. Tahminlerin mali konsey tarafından hazırlandığı Birleşik Krallık, mali konseyi olmayan ve

tahminlerin hükümet tarafından hazırlandığı Yeni Zelanda ve mali konseyi olan ancak tahminlerin hükümet tarafından hazırlandığı Fransa'daki tahmin süreci açıklanmıştır. Daha sonra, OVHS'de harcama tavanlarının belirlenmesinde makroekonomik tahminlerin önemine odaklanılmıştır.

Üçüncü bölümde Türkiye'deki kamu mali yönetim sisteminde uygulanan reformlar ve bütçe süreci değerlendirilmiştir. Türkiye'deki orta vadeli harcama sistemine ilişkin dokümanlar tanıtılmış ve mali riskler tartışılmıştır. Kamu mali yönetim sistemindeki aksaklıklar tespit edilerek bu aksaklıklar için çözüm önerileri sunulmuştur.

Dördüncü bölümde ilk önce GSYH büyüme tahminlerinin ekonomideki diğer değişkenleri belirlemedeki rolünün önemine değinilmiş, GSYH büyüme tahmin hatalarının bütçe tahmin hataları üzerindeki etkisini inceleyen ampirik literatüre ilişkin çerçeve sunulmuştur. Bu bölümde ayrıca mali kuralların ve mali konseylerin GSYH büyüme tahmin hataları üzerindeki etkisini inceleyen ampirik çalışmalar detaylı olarak açıklanmıştır. Ampirik literatür aktarıldıktan sonra tezde yapılacak olan ampirik çalışmanın kapsamına ilişkin bilgi verilmiş, veriler tanıtılmış, çalışmada yer alan ülkelerin verilerine ilişkin özet bilgiler sunulmuştur. Çalışmada Genelleştirilmiş Momentler Yöntemi'nin kullanılma gerekçelerinin açıklanmasının ardından yöntem hakkında bilgilere yer verilmiştir. Bağımsız mali konseylerle farklı mali kural türlerinin etkileşim verisinin yer aldığı dokuz farklı model ve tahmin hazırlama veya tahminlere ön görüş verme yetkisi olan mali konseylerin GSYH büyüme tahmin hatası üzerindeki etkisi Genelleştirilmiş Momentler Yöntemi tahmincisi ile analiz edilmiştir.

Yapılan ampirik çalışma sonucunda elde edilen bulgular ışığında Türkiye'de tahmin sürecinin iyileştirilmesi için politika önerileri sunulmuştur. 2008 krizi sorası dönemde dünya genelinde ülkelerin orta vadeli harcama sistemlerini iyileştirmek için önemli reformlar uyguladıkları

Türkiye'nin ise bu alanda henüz bir adım atmamış olması nedeniyle yapılan çalışmanın Türkiye'nin kamu mali yönetim sisteminde uygulanacak reformlara katkı sağlayacağı düşünülmektedir.

BİRİNCİ BÖLÜM

KAMU MALİ YÖNETİM REFORMLARINA İLİŞKİN KAVRAMSAL VE TEORİK ÇERÇEVE

1.1. Kamu Mali Yönetim Kavramı

Kamu mali yönetim sistemi en dar tanımı ile yıllık bütçe döngüsüne karşılık gelmektedir. Bu yıllık döngü; kamu harcamalarının planlanması, uygulanması, muhasebeleştirilmesi ve incelenme aşamalarını kapsamaktadır (Cangiano, 2013: 1):

- Bütçenin formülasyonu aşamasında; makroekonomik ve mali tahmin ve projeksiyonlar dikkate alınarak bütçe ve stratejik planlar hazırlanır, hükümetin maliye politikaları belirlenir.
- Bütçenin uygulama aşamasında kaynakların amaçlanan şekilde elde edilmesi ve kullanılması sağlanır.
- Muhasebe ve raporlama aşamasında doğru ve güvenilir kayıtlar tutulur ve karar alma, yönetim ve raporlama ihtiyaçlarını karşılamak için uygun zamanlarda bilgi üretilir ve yayımlanır.
- Dış güvenlik ve denetim aşamasında kamu maliyesi bağımsız olarak gözden geçirilir ve hükümetlerin tavsiyeleri uygulayıp uygulamadığı takip edilir (Kristensen, 2019: 1).

Kamu mali yönetimi, hükümetlerin kamu kaynaklarını (gelir ve harcama) yönetme biçimi ve bu tür kaynakların ekonomi veya toplum üzerindeki anlık ve orta-uzun vadeli etkisi ile ilgilidir (Andrews vd., 2014: 2). Kamu mali yönetimi; temsili demokrasilerde vergileme, borçlanma, harcama yapma, para basma gibi kamu politikalarının oluşturulduğu kamusal karar alma sürecinin içinde yer alan; hükümetlerin parlamentoda hesap vermesini sağlamak da dahil olmak üzere hükümet bütçelerini geliştirmek, onaylamak ve yürütmek için kullanılan sistem ve süreçlerden oluşur. Bu sistem ve süreçler, hükümetlerin harcamaları nasıl önceliklendireceklerini, kaynakları nasıl elde edeceklerini ve tahsis edeceklerini, raporlama standartlarını ve bütçe sonuçlarının incelenme kriterlerini belirlemektedir.

1970 ve 1980'li yıllarda OECD ülkeleri ve bazı gelişmekte olan ülkelerin kamu mali yönetimlerini gözden geçirmesi sonucunda yönetsel hesap verebilirliğin öne çıktığı yeni kamu mali yönetim modeli geliştirilmiştir (Pretorius ve Pretorius, 2009). Kamu mali yönetimine yönelik yeni anlayışta kaynakların verimli kullanımını en üst düzeye çıkarmak, kamu finansmanında şeffaflık ve hesap verebilirliği artırmak ve uzun vadeli ekonomik sürdürülebilirlik meseleleri önem kazanmıştır. Bu kapsamda, 1990'lardan bu yana iyi bir kamu mali yönetiminden mali sürdürülebilirliği tesis etmesi, kaynakların sektörlere, bakanlıklara ve programlara etkin bir şekilde tahsis edilmesini sağlaması ve kamu hizmetlerinin sunumunu iyileştirmesi beklenmektedir.

Kamu mali yönetim sisteminin ilk hedefi mali disiplini sağlamaktır. Mali disiplin hedefi kapsamında, kamunun toplam gelir ve harcama düzeylerinin mali denge hedefleriyle tutarlı olması ve kamu borçlanmasının sürdürülebilir bir düzeyde tutulması gereklidir. Mali disiplin kamu gelir ve giderlerinin denk tahmin edilmesini ifade etmektedir. Mali disiplini sağlamak için uygulanan kurumsal düzenlemeler toplam harcamalar üzerine getirilen yasal, anayasal bir kısıt veya yürütmenin taahhütlerine getirilen sınırlamalar şeklinde olabilir. Harcamalar için ödenek ayrılırken orta vadede toplamda neyin karşılanabilir olduğuna dair bir tahminde bulunulması gereklidir.

Tahminlerin oluşturulması teknik bir uygulamanın ötesinde siyasi boyutu olan bir süreçtir. Ülke uygulama örnekleri tahminlerin sürekli olarak iyimser belirlendiğini göstermekte ve bu durum tahminlerin daha fazla harcama yapmak isteyen hükümetlerin bilinçli bir hareketi ile şekillendiğini göstermektedir. Tahminlerdeki bu iyimserlik kaynakların etkin tahsis edilmesini önlemektedir. Mali disiplin için mali şeffaflık esastır ve bütçenin kapsamı geniş tutulmalıdır.

Kamu mali yönetim sistemi, kamu kaynaklarının üzerinde anlaşmaya varılan stratejik önceliklere tahsis edilmesini sağlamalı ve daha düşük önceliğe sahip alanlardan daha yüksek öncelikli alanlara doğru kaynakların yeniden tahsisini teşvik etmelidir, başka bir ifadeyle, kaynak tahsisinde etkinliği sağlamalıdır. İktisadi yazında sıkça dile getirildiği üzere ihtiyaçlar sınırsız, kaynaklar sınırlıdır. Kamu kesimi düzeyinde de toplam mali disiplin dikkate alınarak ekonomideki kıt kaynaklarla hangi ihtiyaçların karşılanacağına karar verilmektedir. Bu nedenle ihtiyaçlar önceliklere göre sıralanmaktadır. Hangi harcamalara öncelik verileceği kararı ise temelde siyasidir.

Kamu mali yönetim sistemi, hizmetlerin sunumunda paranın değer karşılığını en üst düzeye çıkarmak anlamında kaynakların etkin kullanılmasını sağlamalıdır. Bütçe sürecinde kaynakların etkin kullanılıp kullanılmadığı tespit edilebilmeli ve kaynakların israf edilmesi halinde harcamaların stratejik önceliklere göre yeniden tahsisi sağlanmalıdır.

Kamu mali yönetiminin bu üç düzeydeki hedefleri yalnızca yıllık bütçe döngüsünün ötesine geçen bir bakış açısıyla etkili bir şekilde entegre edilebilir. Dünya Bankası[1] makro disiplinin

[1] Dünya Bankası, ülkelerin kamu mali yönetimlerinin güçlendirilmesi amacıyla 1998 yılında "Kamu Harcamaları Yönetimi El Kitabı"nı (The Public Expenditure Management Handbook) yayımlamıştır. Kamu mali yönetim sistemlerinin güçlendirilmesi için gerekli olan yeni prensiplere ve ülke uygulama örneklerine yer verilen bu doküman kamu mali yönetiminde reform uygulayacak ülkeler için bir rehber niteliği taşımaktadır.

sağlanmasını, stratejik önceliklere göre kamu kaynaklarının tahsis edilmesi ve bu kaynakların uygulamada etkin ve verimli bir şekilde kullanılmasını temin etmek amacıyla Orta Vadeli Harcama Sistemi (OVHS) olarak adlandırdığı ve çok yıllı (üç yıl) bütçe projeksiyonlarına dayanan bir kamu kaynak kullanım sistemi geliştirmiştir (Yılmaz, 1999a: 2).

1.2. Çağdaş Kamu Mali Yönetim Sistemlerinin Ana Unsurları

Mali saydamlık ilkesi hükümetlerin mali politika planlarını, mali hedeflerini ve kamu sektörü hesaplarına ilişkin bilgileri zamanında, anlaşılır ve kapsamlı bir biçimde kamuoyuna açıklamasını ifade etmektedir. Bu ilkenin amacı kamuda hesap verebilirliği sağlamaktır.

Hesap verebilirlik ilkesi kamu gücü kullanma görev ve yetkisi verilenlerin bu yetkiyi yasal sınırlar içinde kullanıp kullanmadıklarının hesabını vermeleridir[2] (Edizdoğan ve Çetinkaya, 2019: 65). Hesap verme ilkesi gereği bütçe uygulamalarının denetlenmesi gereklidir. Bu kapsamda, yasama organı tarafından yürütme organına verilen harcama yapma ve gelir toplama yetkisinin alınan yetkinin içeriğe uygun şekilde kullanılıp kullanılmadığı araştırılmaktadır (Batırel, 1981: 124). Bütçenin kapsamı geniş tutularak ek bütçe uygulamaları sınırlandırılarak şeffaflık ve hesap verebilirlik güçlendirilir.

[2] Hesap verme sorumluluğu siyasi, mali ve idari yönleri olan karmaşık bir kavramdır. Siyasi yönü, tüm yönetim kademelerindeki siyasi liderlerin seçmenlere karşı sorumlu olmalarını, seçmenlerin ise alınan kararlar ve bunların sonuçları hakkında tam bilgiye sahip olmalarını gerektirir. Mali yönü ise kamu hizmetlerinden yaralananların bu fayda için ödedikleri bedeller hakkında yeterli düzeyde bilgilendirilmelerini, idari yönü ise kamu kaynaklarının elde edilmesi ve kullanılmasında görevli olanların bu işlemler için kanuni gerekleri yerine getirmelerini içerir (Ataç, 2006: 32).

Kamu mali yönetiminde yaşanan gelişmelerle birlikte bütçe harcamalarının etkin ve etkili olup olmadığı hususunda değerlendirmeler önem kazanmıştır. Etkinlik, bütçe sürecinde en az girdi ile en çok çıktının elde edilmesidir. Etkililik, girdilerle elde edilen sonuçları ilişkilendirmektedir. Bu ilkeler, kamunun çok yıllı bakış açısıyla orta ve uzun vadeli politika hedeflerini hayata geçirmesi yönünde ölçüt görevi görmektedir.

1.3. Bütçe Sistemlerine Yönelik Tartışmalar

Zaman içinde karşılaşılan ekonomik ve mali güçlükler, kamunun faaliyet alanının genişlemesi, hükümetlerin keyfi hareket etmesi, değişen ihtiyaçlar karşısında klasik bütçeleme anlayışının yetersiz kalması gibi nedenlerle bütçe sistemlerinde değişikliğe gidilmiş ve bütçe bir yönetim aracı haline gelmiştir.

En eski bütçe sistemi olan klasik bütçe sistemine ödenekler kuruluşlar düzeyinde verildiği için örgüt bütçeleri de denmektedir (Mutluer vd., 2006: 102). Sistemin amacı harcamaların denetimini ve kaynak tasarrufu sağlamaktır. Geleneksel (klasik) bütçeleme sisteminde harcamalar girdi esasına dayanarak hazırlandığı ve yapılan işin sonucu ile ilgilenilmediği için performans ölçümüne ve fayda-maliyet hesabı yapılmasına izin vermemektedir. Girdilere göre düzenlenen bu bütçeler, paranın neden harcandığına veya programların verimliliğine ve etkinliğine dair hiçbir bilgi vermemektedir, harcamaların sonuçlarını değerlendirmek mümkün değildir. Yıllık bütçeler genellikle bir önceki yılın bütçesini başlangıç noktası olarak almakta ve kademeli olarak değiştirmektedir. Uygulanan politikalar her yıl gözden geçirilmemekte, harcamacı kuruluşlar her yıl yeni politikalar için ek kaynak talebinde bulunmaktadır. Bu durum politikaları ve harcamaları yeniden önceliklendirmeyi zorlaştırmaktadır. Sonuç olarak, değişen ihtiyaçlar karşısında bile harcama kalıpları yerleşik hale gelmektedir (Dünya Bankası, 2013: 7). Bu nedenle, kaynaklar etkin

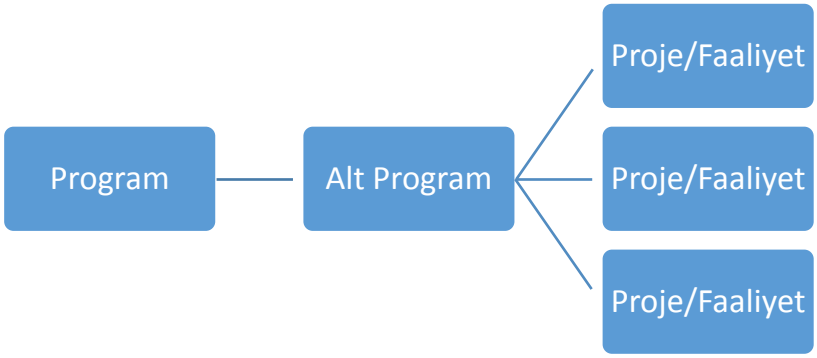
tahsis edilememekte ve hesap verebilirlik mekanizması işlememektedir. Bu aksaklıklar nedeniyle diğer bütçe sistemleri oluşturulmuştur.

Performans bütçeleme sisteminde harcama tavanları klasik bütçe sisteminde olduğu gibi her yıl kademeli olarak (geleneksel kalem bütçelemede olduğu gibi) değil, beklenen iş yükü temelinde belirlenmektedir. Performans bütçeleme, faaliyet bilgisi ile bütçelemeyi birbirine entegre etmekte önemli bir aşamadır. Belirli bir hedefi gerçekleştirmenin en verimli yöntemi olan performans bütçe sistemi ile birlikte bütçe kaynak tahsis aracı haline gelmektedir. Performans bütçe sisteminde etkinliğe odaklanırken hedeflerin ne kalitede gerçekleştiği ihmal edildiği için program bütçe sistemi geliştirilmiştir.

Bu tez çalışmasında program bütçe olarak ifade edilen planlama-programlama-bütçeleme sistemi (PPBS) hedeflerin gerçekleşmesine odaklanmaktadır. Program bütçe bir yılı aşan programların gerçekleşmesini planlama ve bütçe arasında bağ kurarak uzun vadeli planlama yapılmasına imkan tanımaktadır. Program bütçe ile bütçeler ana akımlaştırılan tematik önceliklere göre hazırlanabilmektedir.

Program bütçe sistemi, alt program, proje/faaliyet şeklinde bölümlerden oluşmaktadır. Programlar, kaynak tahsis edilen kamu idarelerinin temel görev ve sorumluluklarına karşılık gelmektedir. Bu nedenle temel kamu hizmetinde değişiklik olmadığı sürece programların yıllar itibarıyla sürekli olması esastır. Programların altında yer alan alt program ve faaliyetler birbiri ile uyumlu olarak hazırlanmaktadır. Faaliyet belirli bir ürün ya da hizmetin sunulması amacıyla gerçekleştirilen iş, işlem ve süreçler bütünüdür. Programların sistematik bir şekilde bölümlere ayrılması harcamaların önceliklendirilmesini kolaylaştırmaktadır (SBB, 2020: 6).

Şekil 1: Program Bütçe Yapısı

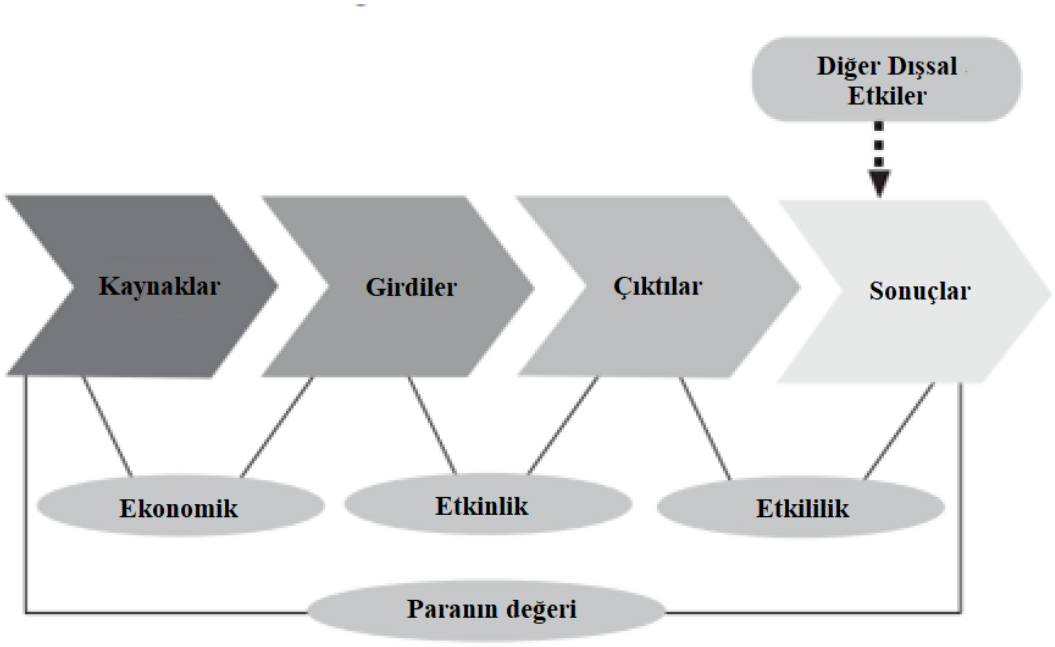


Program sınıflandırması ile kaynakların hangi alanlara tahsis edildiği sade ve anlaşılır hale gelmekte, gerçekleşmelerinin değerlendirilmesi, ihtiyaca göre değiştirilmesi ve yeniden formüle edilmesi mümkün olmaktadır. Program sınıflandırılması ile bütçe, değişen kaynak ve ihtiyaç yapısına adapte olabilen esnek bir yapıya kavuşmakta ve duruma göre güncellenebilmektedir. Etkin veya gerekli olmayan harcamanın kaldırılmasına karşı çıkabilecek harcamacı kuruluşlara karşı somut ve güçlü argümanlar sunma imkanı tanımaktadır. Program sınıflandırması ile idarelerin sorumluluklarının sınırı belirgin hale gelmektedir.

Performans esaslı bütçeleme sistemi bütçe sürecinde kullanılan girdilerle harcamalar sonucu elde edilen çıktı arasında bir ilişki kurmaktadır. Performansın değerlendirilmesi ile çıktılar ölçülmekte ve harcamaların etkin olup olmadığı değerlendirilmektedir. Çıktı göstergesi tek başına politikaların hedefe ulaşıp ulaşmadığını göstermede yetersiz olduğu için program esaslı bütçeleme sistemi geliştirilmiştir. Program bütçe sistemi uygulanan politikanın etkili olup olmadığına, sonuçlarına odaklanmaktadır. Örneğin İŞKUR tarafından işsizlere uygulanan mesleki eğitim kurslarında eğitmenler, ekipmanlar vb. için tahsis edilen tutar girdiye karşılık gelmektedir ve klasik bütçede sadece bu bilgiler gösterilmektedir. Performans esaslı bütçeleme çıktıyı ifade eden söz

konusu kurstan kaç kişinin yararlandığı, ilgili politikanın etkinliği ile ilgilenmektedir. Diğer yandan, bu politikanın uygulanmasındaki asıl amaç en çok kişiye eğitim vermekten ziyade, eğitim alan kişilerin kurs sonrası gerekli beceriyi kazanması, istihdam edilmesidir. Politikaların etki ve sonuçlarına odaklanan program bazlı performans bütçe, performans esaslı bütçelemenin bir alternatifi değil, tamamlayıcısıdır[3].

Şekil 2: Bütçe Sürecinde Kullanılan Kaynaklar ve Harcama Sonuçları Arasındaki İlişki



Kaynak: Noman, 2008: 4.

[3] Program sınıflandırması performans esaslı bütçelemede olduğu gibi yalnızca harcamaların bileşiminin istatistiksel raporlanması ve sınıflandırılması değildir. Performans esaslı bütçede olduğu gibi standartlaşmış uluslararası bir sınıflandırmadan söz etmek mümkün değildir. Performans esaslı bütçelemenin aksine program sınıflandırmaları ülkelerin geleneksel, yasal özelliklerine göre değişiklik göstermektedir. Programlar, harcamaların planlanması ve kontrolü için kullanılmaktadır (Robinson, 2012: 3, 46).

Yukarıdaki şekilde kaynaklar ve sonuç arasındaki ilişki gösterilmektedir. Ekonomiklik, en az kaynakla en çok girdiyi elde etmeyi ifade etmektedir. Etkinlik, en az girdi ile en çok çıktının elde edilmesidir. Performans bütçe sisteminde girdilerle çıktı arasında kurulan ilişkiyi ifade etmektedir. Etkililik, elde edilen sonuçlarla girdi arasında bağ kurmaktadır ve performans esaslı program bütçenin odağında yer almaktadır.

Sıfır tabanlı bütçelemede ise kurum bütçelerinin önceki yıl bütçeleri ile ilişkisi tamamen kesilir ve kurumlar öncelik sırasına göre taleplerini ortaya koyarlar. Tüm programlar her yıl yeniden değerlendirilir.

1.4. Orta Vadeli Harcama Sistemi

Dünya Bankası (1998: 48), OVHS'yi "kaynakların yukarıdan aşağıya tahsisi, politikaların mevcut ve orta vadeli maliyetlerinin aşağıdan yukarıya tahmini ve bu maliyetlerin mevcut kaynaklarla eşleştirilmesi" olarak tanımlamaktadır.

Yukarıdan aşağıya bütçeleme sürecinde[4], ilk önce elde edilebilir toplam kaynak düzeyi tahmin edilmekte ve bu kaynaklar öncelik sırasına göre harcamalara tahsis edilmektedir (Ljungman, 2009: 4). Orta vadeli ekonomik programlarda yer alan tahminler harcama tavanlarının belirlenmesinde rol oynadığı için gerçekçi olmayan tahminlere göre hazırlanan OVHS'ler başarısız olmaktadır. Bağlayıcı veya gösterge niteliğinde çok yıllı bir harcama tavanı belirlenmeden önce tahmin kapasitesinin geliştirilmesi önemlidir (Robinson, 2012: 487).

[4] Klasik bütçeleme anlayışında kaynaklar aşağıdan yukarıya tahsis edilmektedir. Önce politikalar belirlenmekte ve bu politikalara kaynak bulma arayışı içine girilmektedir. Harcamacı kuruluşlar ise bir sınır olmadığı için daha fazla ödenek almak için birbiriyle rekabet etmektedir. Harcamaların stratejik önceliklere göre belirlenmediği bu yaklaşım kamu kaynaklarının israfına yol açmaktadır.

Toplam tahsis edilecek kaynak düzeyine karar verilmesinin ardından "aşağıdan yukarıya" öncelik sıralamasına göre harcamacı bakanlıkların talepleri alınmaktadır. Harcama programları arasında kaynakların tahsisi siyasi bir karardır. Mevcut kaynaklar veya stratejik öncelikler dikkate alınmadan hazırlanan hükümet programlarında vaat edilenler ile bu vaatler içerisinde yapılabilir olanlar arasında uyumsuzluk ortaya çıkmaktadır (Spackman, 2002: 4). OVHS'nin son aşamasında, sınırlı düzeydeki toplam kaynaklarla öncelikli harcamalar eşleştirilmektedir.

Şekil 3: Toplam Kaynaklar, Kamu Harcama Talepleri ve OVHS



Kaynak: Yılmaz, 1999a: 18.

Ülke deneyimleri, yukarıdan aşağıya ve aşağıdan yukarıya bütçeleme süreçlerinin başarılı bir şekilde birleştirilmesinin, harcama önceliklerinin belirlenmesi aşamasında kurulacak olan etkili iletişim ve istişare mekanizmalarına bağlı olduğunu göstermektedir (Kasek ve Webber, 2009: 14). Genellikle bu planlar üzerinde parlamentonun söz hakkının bulunmaması ve yürütme düzeyinde hazırlanması, planların gerçekçi olmayan program ve faaliyetlerden oluşan bir istek listesinden

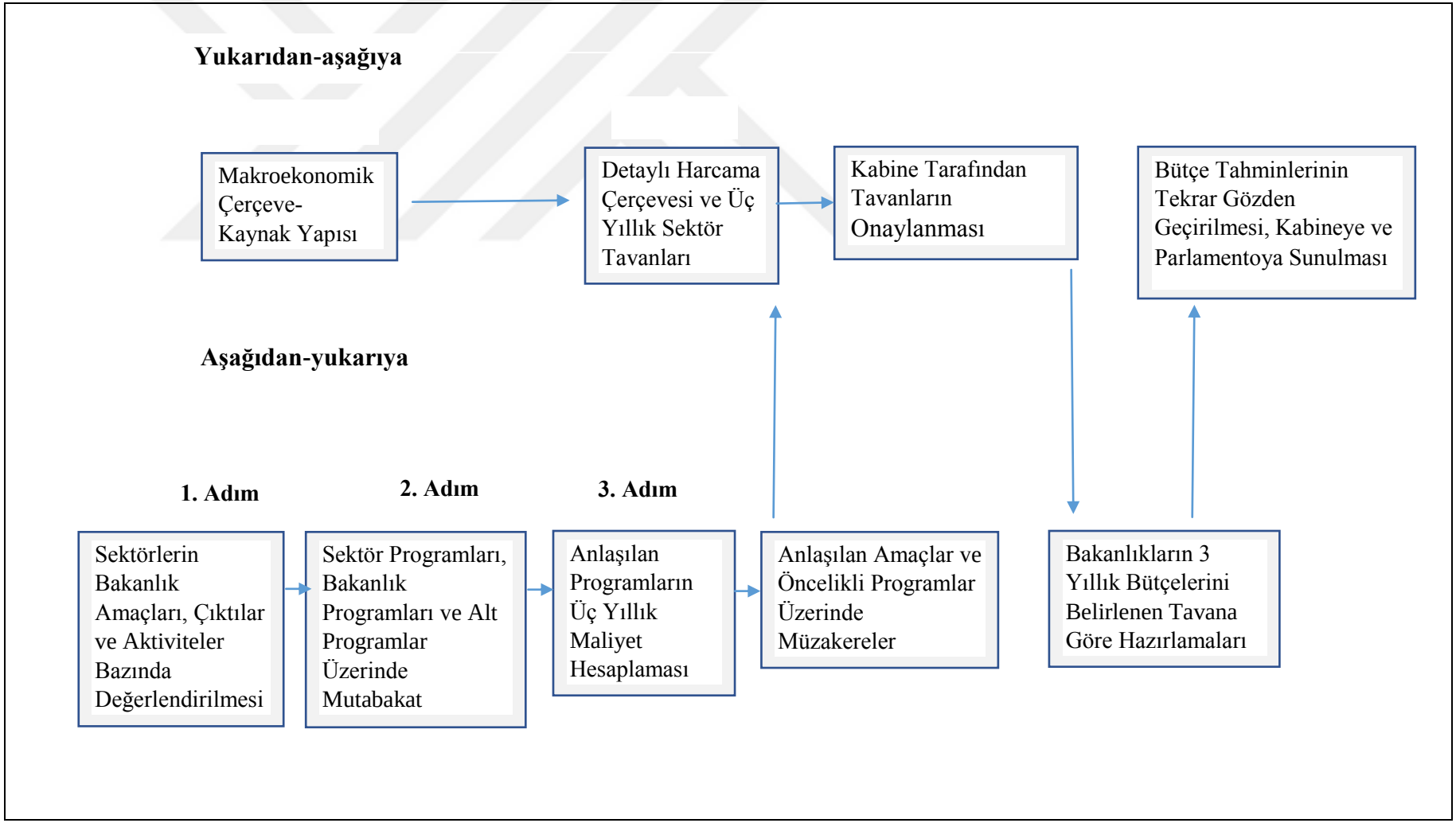
oluşmasına neden olmaktadır (Franek, 2012: 155; Suescun, 2018: 1). Bütçe sürecinde rol alan aktörler yeterli bilgiye sahip değilse istenen sonuçlara ulaşmak zorlaşmaktadır (Francesco ve Barroso, 2015: 11). Özellikle parlamento ve hükümet, OVHS'nin iyi çalışması hususunda sahip oldukları rollerini tam olarak yerine getirmeye istekli olmalıdır (Dünya Bankası, 2013: 58).

1.4.1. Orta Vadeli Harcama Sisteminin Aşamaları

OVHS'lerin hazırlanması ve uygulanması, her biri kendinden sonra gelen aşamayı besleyen yedi ana aşamadan oluşan entegre, bir stratejik planlama süreci aracılığıyla gerçekleşmektedir. Aşamalar, yukarıdan aşağıya (maliye bakanlığı) veya aşağıdan yukarıya (harcamacı bakanlık) sorumlulukların birine veya her ikisine karşılık gelmektedir.

- Birinci aşamada üç yıllık gelir ve harcama projeksiyonlarının yapılmasında kullanılacak makroekonomik çerçeve hazırlanır.
- İkinci aşamada sektör/bakanlık amaçlarının ve faaliyetlerinin kararlaştırıldığı ve ardından maliyetlendirildiği bir sektör inceleme süreci yapılır.
- Üçüncü adımda sektör incelemesinin çıktılarını gözden geçirmek için Maliye Bakanlığı ile diğer bakanlıklar müzakerede bulunur.
- Dördüncü aşamada Maliye Bakanlığı'nın stratejik harcama çerçevesi geliştirilir.
- Beşinci aşamada orta vadeli kaynak tahsisi yapılır.
- Altıncı aşamada bakanlıkların belirlenen kaynak tahsisine göre tahminleri revize edilir.
- Yedinci aşamada mali çerçeve ve tavan revize edilir, nihai bütçe tahminleri onaylanması için Bakanlar Kurulu'na ve parlamentoya sunulur (Dünya Bankası, 1998: 49-55).

Şekil 4: OVHS'nin Aşamaları



Kaynak: Dünya Bankası El Kitabı; 1998: 51, Yılmaz, 1999a: 33.

OVHS, orta vadede maliye politikalarının daha tutarlı ve etkili hale gelmesi için benimsenen reformların en son noktasıdır (OPM, 2000: 2). OVHS'ye yönelik ilk adım Orta Vadeli Mali Sistemlerdir[5] (OVMS) (OPM, 2000: 2). OVMS ile toplam kaynaklar yukarıdan aşağıya belirlenmekte ve harcamacı kuruluşlar arasında kaynak tahsisi yapılmaktadır (Dünya Bankası, 2013: 18).

Orta Vadeli Bütçe Sistemi (OVBS), OVMS'nin özelliklerine ek olarak hem ihtiyaçların aşağıdan yukarıya belirlenmesini hem de bu harcamaların kaynak tahsisi ile uyumunu içermektedir (Dünya Bankası, 2013: 19). OVBS, OVHS'nin temelini oluşturmaktadır. OVBS'ye faaliyet ve çıktıya dayalı bütçeleme unsurlarının eklenmesi ile Orta Vadeli Performans/Program Sistemine (OVPS) ulaşılmaktadır. OVPS'de kaynaklar ile sonuç arasında bağ kurularak daha iyi performans teşvik edilmektedir (OPM, 2000: 2).

OVPS ve dolayısıyla tam teşekküllü bir OVHS, ancak iyi işleyen bir OVBS uygulanması ile mümkün olmaktadır (Dünya Bankası, 2013: 19). OVHS'lerin mali denge üzerindeki olumlu etkisi OVMS'den OVPS'ye doğru ilerledikçe artmaktadır. Bir ülkenin OVHS statüsü, benimsenen aşamaların birleşimi ile belirlenmektedir (Dünya Bankası, 2013: 18).

[5] İyi uygulama örneklerine bakıldığında, bu aşamada bağımsız makroekonomik tahminler kullanılarak borçlanma, bütçe açığı ve gelir tahminleri yapılmaktadır. Mali tahminler bir denetim ofisi, mali konsey veya benzeri bir danışma organı tarafından incelenmektedir. Maliye Bakanlığı, bütçe karar verme sürecinde gerekli olan bilgileri sunmak için makro mali hedefler hakkında bir arka plan belgesi niteliğinde bütçe belgesi yayımlamaktadır (Dünya Bankası, 2013: 25).

1.4.2. Bütçe Sürecinde Çok Yıllı Bakış Açısı

Orta vadeli harcama sistemini açıklamadan önce bütçenin tanımından yola çıkmakta ve neden çok yıllı bir bakış açısına ihtiyaç duyulduğuna değinmekte fayda görülmektedir. Maliye politikası ve bütçe konusunda araştırmalar yapan yazarlar genellikle bütçenin bir tanımını vermek yerine daha çok niteliklerini, işlevlerini ve ilkelerini açıklamayı tercih ettikleri için bütçeye ilişkin farklı tanımlamalar mevcuttur (Edizdoğan ve Çetinkaya, 2019: 4). Paul Leroy-Beaulieu bütçeyi "belirli bir dönem içinde toplanacak gelirler ile yapılacak giderlerin tahmini ve karşılaştırmalı cetveli olduğu kadar yetkili organlar tarafından bu giderlerin yapılması ve gelirlerin toplanması için verilen bir izindir" şeklinde tanımlamaktadır. Edgar Allix'in bütçe tanımı "devletin belirli bir süre içindeki gelir ve giderlerini tahmini olarak belirleyen, gelirlerin toplanmasına, giderlerin yapılmasına izin veren bir tasarruftur" şeklindedir. Özhan Uluatam ise bütçeyi "devletin belirli bir dönemde yapacağı masrafları ve toplayacağı gelirleri gösteren ve yasama organından çıkan belge" olarak tanımlamaktadır (Uluatam, 2005: 113). Nihat Sayar'a göre bütçe; "Devlet, il ve belediye gibi kamu hükmî şahısları ile yarı resmî ya da özel teşekkül ve toplulukların, belli bir dönem içindeki gelir ve giderlerini tahmin eden ve bunların yapılmasına önceden izin veren bir kanunu, nizamname, kararname ya da idari bir tasarruftur." (Sayar, 1974: 7). Bu tanımlardan yola çıkarak bütçe, devletin belirli bir dönemde elde etmesini beklediği gelirleri ve gerçekleştirmesini öngördüğü harcamaları gösteren ve bu gelir ve harcamalara önceden izin veren bir kanun ve idari tasarruf şeklinde tanımlanabilir.

Bütçe tanımları analiz edildiğinde bütçede bulunması gereken dört temel unsur olduğu anlaşılmaktadır. Dört "T" olarak da ifade edilen bu unsurlar tahmin, tahdit, tasdik ve tezvindir. Bütçe devletin geleceğe ait gelir ve giderlerinin tahminini gösterir. Giderler için yapılan tahminler bir üst sınırı gösterir. Tahmin edilen giderler sadece bütçede açıkça belirtilen kalemler için

gerçekleştirilebilir ve sadece bütçede gösterilen kaynaklardan gelir elde edilebilir. Gelir tahminleri alt ve üst sınır niteliği taşımaz. Tahminden sapmalar, tahmin hazırlayanların başarıları için bir ölçü olarak kullanılabilir. Bütçenin tahdit unsuru yıllık tahminleri göstermesi ile ilgiliyken tasdik unsuru bütçenin gelirlerin toplanması ve giderlerin yapılmasından önce yetki vermesi ile ilgilidir. Son olarak bütçenin tevzin unsuru bütçede yer alan kamu gelir ve gider tahminlerinin denk olması durumuna karşılık gelmektedir (Edizdoğan ve Çetinkaya, 2019: 7-9).

Bütçe, bir hükümetin birincil siyasi ve ekonomik ifadesidir. Bir hükümetin ne için harcama yapacağına ve hangi gelirleri vergilendirileceğine ilişkin kararlarını içerir. Bütçe hükümetin ekonomik programını ve önceliklerini gösteren bir vizyon belgesidir. Bütçeyi bir dönem için yaşayan bir belge yapan rakamlara anlam verebilme yeteneğidir.

Hükümetin ülkenin stratejik önceliklerini destekleyen programlara, faaliyetlere ve projelere bütçe kaynakları tahsis etmesi bir bütçe yılından daha uzun süreli bir perspektif gerektirmektedir. Bütçelerin ülkeyi ileriye taşımayı amaçlayan bir vizyona sabitlenebilmesi uzun vadeli bakış açısı ile mümkün olmaktadır. Nüfusun yaşlanması, iklim değişikliği, dijitalleşme, verimlilikte düşüş gibi gelişmeler gelecekte kamunun yapması gereken harcamaların büyüklüğü ve bileşenleri, elde edebileceği vergi gelirlerinin kaynakları hakkında bilgi vermektedir. Uzun vadeli eğilimlerin göz önünde bulundurulması orta vadede stratejik önceliklere göre harcamaların daha etkin belirlenmesini sağlamaktadır.

Bugün alınan bütçe kararlarının sonuçları genellikle gelecek birkaç yıl içinde ortaya çıkmaktadır ve gelecekte gerçekleşmesi beklenen yükümlülükler için bugünden harekete geçmek gerekebilir[6]. Geleneksel olarak yıllık bütçeler hazırlanırken cari yıl bütçe kararlarının gelecek

[6] Bir takvim yılından uzun süren altyapı projeleri, sermaye yatırımları vb. harcamalar gelecekte yükümlülük altına girmeyi gerektirmektedir (Harris vd., 2013: 140). Yatırım harcamalarının finansmanı harcamaların tamamlandığı yılın bütçesinde gösterilmektedir.

yıllardaki sonuçları dikkate alınmamaktadır. Kısa vadeli bakış açısı ile hazırlanan yıllık bütçeler planlamada, politikaların uygulanmasında, gelir ve gider politikalarının sürdürülebilirliğini değerlendirilmede yetersiz kalmakta (Schick, 2013: 43, Harris vd., 2013: 137, Filc ve Scartascini, 2010: 1-2, Franek, 2012: 154) ve kronik bütçe açıklarına neden olmaktadır (Demirbaş, 2020: 64). Bugün alınan kararların orta vadeli mali etkilerine bakmadan, sürdürülebilir maliye politikası kararları vermek mümkün değildir (Boex vd., 2000: 11, Khalil vd., 2015: 89).

OVHS, bütçeleme sürecine çok yıllı bir bakış açısı getirmektedir. OVHS, orta vadede politika, planlama ve bütçelemeyi birbirine bağlayan bir araçtır (Kasek ve Webber, 2009: 38-39). Politikaların mali etkisini daha iyi anlamak, mevcut ve gelecekteki politika önceliklerini daha etkin bir şekilde belirlemek ve bütçe geneli üzerinde kontrol sahibi olmak amacıyla OVHS, yıllık bütçe formülasyon döngüsünü orta vadeli[7] bir planlama süreciyle bütünleştirmektedir (Francesco ve Barroso, 2015: 16).

OVHS bütçe yıllarını birbirinden katı bir şekilde ayırmak yerine bu yılların bir bütünün parçaları olduğunu göz önünde bulundurulmasına, kaynakların en etkili oldukları zamanda harcanmasına olanak tanımaktadır. OVHS ile yıllık bütçeler birbiriyle uyumlu ve tutarlı hale gelmektedir (Vlaicu vd., 2014). Kısa vadeli aciliyetlerle uzun vadeli hedefleri uzlaştırma aracı olan OVHS kısa vadeli harcamaları da ihmal etmemektedir (Schick, 2013: 43). OVHS, çok yıllı gelir ve harcama tahminlerinin belgelenmesinden ziyade çok yıllı bir perspektifte gelir ve harcamaları önceliklendirmek, sunmak ve yönetmek için geliştirilmiş bir dizi kurumsal düzenlemedir (Harris vd., 2013: 137). Bu düzenlemeler, gelecekteki bütçe önceliklerinin belirlenmesine, bütçe yöneticileri tarafından kaynakların daha verimli kullanılmasına ve nihayetinde kamu mali yönetiminin güçlendirilmesine katkı sağlamaktadır.

[7] Literatürde orta vade ile genellikle 3 ile 5 yıllık dönem kast edilmektedir.

1.4.3. OVHS'nin Değerlendirilmesi

OVHS hükümete ve parlamentoya yeni bir politika kabul edilmeden önce politikanın çok yıllı mali etkisini göstererek mevcut politikaların sürdürülebilirliği hakkında uyarıda bulunarak ve müteakip bütçelerde bağlayıcı çok yıllı harcama limitleri oluşturarak mali disipline katkıda bulunmaktadır (Harris vd., 2013:140).

OVHS, mali açıdan karşılanabilir sınırlar dâhilinde, farklı politika seçeneklerinin ve politikalar arası ödünleşimlerin maliyetini gösteren bir kontrol paneli sağlamaktadır (Kasek ve Webber, 2009: 38). OVHS ile hükümetler daha güvenilir ve kaynakların daha iyi tahsis edildiği çok yıllı harcama planları oluşturabilir (Harris vd., 2013: 139-141). Böylece kamu kaynakları beyaz filler yerine[8] (Demirbaş, 2020: 69) rekabet eden öncelikler arasında daha stratejik bir şekilde tahsis edilmektedir (Marti, 2018: 4). Bu durum, harcamaların yeniden önceliklendirilmesine ve orta vadede bütçe gerçekleriyle uyumlu, bilinçli politika seçimlerinin yapılmasına yardımcı olmaktadır. Bütçelemede orta vadeli bir görünüm, hükümete politikalarını doğru zamanda uygulanma becerisi kazandırmaktadır.

İyi işleyen bir OVHS, bakanlıkların ve kurumların harcamalarını planlayabilecekleri daha istikrarlı ve öngörülebilir koşullar yaratarak kaynakların daha verimli kullanılmasını teşvik edebilir. Harcama yetkilerinin çok yıllı olacak şekilde genişletilmesi ile bütçe yöneticilerinin mali yılın sonunda kendilerine ayrılan kaynakları aceleyle harcamaya dönüştürmek yerine harcanmamış ödenekleri sonraki yıla devrederek kaynakları ihtiyaç duyulduğunda veya en etkili oldukları zamanda harcamalarına olanak tanımaktadır (Harris vd., 2013:142).

[8] Kaynakların politikacılar için cezbedici olmakla birlikte verimsiz alanlara aktarılmasını ifade etmektedir (Robinson ve Torvik, 2005: 197).

OVHS, uygulanan politikaların orta vadeli projeksiyonlardan uzaklaştığının erken tespit edilmesinde etkin işlev görmekte (Boex vd., 2000: 14), gelecekte yapılacak büyük ve yıkıcı değişiklikler yerine, bugün büyük etkileri olan küçük ayarlamalar ile hedeften sapmaların telafi edilmesine imkan tanımaktadır (Harris vd., 2013: 140).

Harcama önceliklerinin ve taahhütlerinin sistematik bir şekilde gözden geçirilmesi, bütçenin daha güvenilir ve şeffaf hale gelmesini sağlamaktadır (Franek, 2012: 155). Orta vadeli çerçevenin varlığı, hükümetlerin yeni alınacak önlemlerin çok yıllı etkisini gizlemesini veya hafife almasını zorlaştırmaktadır (Filc ve Scartascini, 2010: 3). Bu durum, alınan kararların meşruiyetini artırarak daha fazla ekonomik ve siyasi hesap verebilirlik sağlamaktadır (Dogaru ve Dumitrescu-Peculea, 2016: 6).

OVHS ile hükümetlerin politikalarda yapacakları değişiklikleri önceden duyurması vergi mükellefleri ve sermaye piyasaları için daha istikrarlı ve öngörülebilir koşullar yaratmakta (Heinemann, 2005: 2), bu sayede beklentilerin şekillenmesine yardımcı olmaktadır (Harris vd., 2013: 141).

OVHS'nin değişiklikleri önceden duyurması kamu sektöründeki birimler için de değişikliğe uyum sağlayabilmeleri için zaman sağlamaktadır. Bir bakanlığa ayrılan bütçede gelecekte yapılacak bir değişiklik hakkında önceden uyarıda bulunmak, beklentileri yönetmeye ve bütçe yöneticilerinin kaynaklarda yapılacak bir artış veya kesintiye hazırlanmalarına yardımcı olabilir.

OVHS hükümetleri yapısal reformlar gibi etkisi orta ve uzun vadede görülebilecek politikaları uygulamaya teşvik edebilir. Yapısal reformların tasarlanması, yasalaşması ve uygulanması genellikle birkaç yıllık bir süre gerektirir. OVHS, hükümetlere iki veya üç yıl sonra yürürlüğe girecek reformları başlatmaları için gereken çerçeveyi sunmaktadır (Harris vd., 2013: 141) ve tamamlanması birkaç yıl süren programların ve projelerin gözetimini ve kontrolünü

kolaylaştırarak teknik verimliliği artırmaktadır (Filc ve Scartascini, 2010: 4; Boex vd., 2000: 2; Franek, 2012: 155).

Gelir veya harcama politikalarının bütçe üzerindeki etkisi yıldan yıla düzgün bir seyir izlemez. Bazı uzun yıllar süren projelerin maliyeti tamamlanmasına yakın ortaya çıkmaktadır. Karar vericilere çok yıllı bir bakış açısı sağlamak, gelire göre karşılanabilir politikaların onaylanması için fırsat sunmaktadır (Harris vd., 2013: 140). Bununla birlikte, OVHS kısa vadeli bakış açısı ile etkisi önemsiz görünen ancak zaman içinde önemli tasarruflar sağlayan politika değişikliklerinin dikkate alınmasına olanak tanımaktadır.

Orta vadede harcamalara bağlayıcı sınırlar konulması, kamu maliyesinin sürdürülebilirliğini desteklemektedir[9]. Bu tür harcama limitleri hükümetin mevcut politikalarının toplam mali hedeflerle tutarlı olup olmadığı hakkında bilgi sağlamaktadır.

OVHS, uzun vadeli hedeflerin uygulanmasına yönelik kamu harcama kararlarında taraf olan ilgili kamu kurum ve kuruluşlarının daha fazla ortak çalışma içerisinde olmasını sağlayarak bütçe sürecinin daha katılımcı ve çok yönlü yürütülmesine katkı sağlamaktadır. OVHS, bu yolla hükümetlerin kısa vadeli ve seçim odaklı bakışı ile devlet mekanizmasının uzun yıllara dayanan birikiminin beslediği bürokratik yapıların çok yıllı değerlendirmesinin bir araya gelmesine imkan vermektedir.

[9] Farklı ülkelerindeki bütçe uygulamaları dikkate alındığında orta vadeli bütçe sistemleri esnek ve katı olmak üzere iki ana kategoriye ayrılmıştır. Esnek (bağlayıcı olmayan) orta vadeli bütçe sistemlerinde, hedefler ekonomik ve mali gelişmelere göre ayarlanabilir. Katı (bağlayıcı olan) orta vadeli bütçe sistemleri ise ekonomik durgunluk, hükümet değişikliği gibi belirli değişiklikler meydana geldiğinde hedefler değişebilir (Alimardanov vd, 2019: 3). Bağlayıcı orta vadeli bütçe sistemleri mali disiplini artırmada daha etkilidir (Sherwood, 2015: 14).

Öte yandan OVHS uygulaması önünde zorluklar da bulunmaktadır. Harcama tavan değerlerinin belirlenmesi için gerekli olan kaliteli ve objektif tahminlerin hazırlanması gerekliliği OVHS uygulamasını zorlaştırmaktadır. Devletin her kademesinde yeterli organizasyon kabiliyeti ve kalifiye insan kaynağı olmaması, kurumsal kapasite eksikliği, kuralların, düzenleme ve izleme prosedürlerinin olmaması da OVHS uygulamasını olumsuz etkilemektedir. Ayrıca devletin kademelerinde etkili bir harcama izleme/takip sistemi oluşturmak önemli bir altyapı çalışması gerektirmektedir. Siyasi irade eksikliğinden dolayı sektörel ve bölgesel politikalara harcama önceliklendirmelerinde yer verilmeyebilir. Yüksek düzeyde kamu harcamalarından sorumlu olan icracı bakanlıklar ve yerel yönetimlerin aktif koordinasyon içinde olmaması ve kilit politika oluşturma ve bütçe birimleri arasındaki koordinasyon eksikliği de OVHS'nin uygulanması önünde engel teşkil etmektedir.

1.5. Politika Oluşturma, Planlama ve Bütçe Arasında İlişki Kurulması

"Kamu politikalarına kaynak tahsis süreci planlama, programlama ve bütçeleme aşamalarından oluşur." (Yılmaz ve Biçer, 2010: 36). Kaynakların stratejik önceliklere göre tahsisi politika, plan ve bütçe arasında ilişki kurulmasına bağlıdır. Bu ilişki kurulamadığı takdirde hükümet politikaları aracılığıyla vaat edilenler ile karşılanabilir olanlar arasında büyük bir uyumsuzluk ortaya çıkmaktadır ve yıllık bütçeler stratejik hedeflere ulaşmak için kaynakların tahsis edildiği bir süreçten ziyade işleri ayakta tutmaya yönelik bir çabaya dönüşmektedir.

Politika, planlama ve bütçenin birbirine entegre edilebilmesi, politika önceliklerine göre belirlenen ve bütçe kaynak kısıtına göre disipline edilen harcama programları ile mümkündür. Programlar OVHS'de planlarla (toplam kaynaklar) kurumların harcama talepleri arasındaki bağı kurmaktadır. Programlar, orta vadeli politika dokümanlarında yer alan önceliklere göre bütçelerin oluşturulmasını sağlamaktadır.

OVHS ile amaç kaynakların etkin tahsis edilmesi ve etkin olmayan harcamaların tespit edilmesi halinde kaynakların daha etkin sonuç vereceği alanlara kanalize edilmesidir. Orta vadeli yaklaşım ile bakanlıkların harcama talepleri ve mevcut kaynaklar arasındaki gerilimin yönetimi kolaylaşmakta ve harcama baskıları azalmaktadır. Bu sayede, kamu harcamaları daha iyi kontrol edilebilmekte ve paranın karşılığı daha iyi alınabilmektedir.

Program sınıflandırması hükümetin kaynakları öncelikli politika alanlarına tahsis edebilmesi için tasarlanan bir araçtır. Kaynakların programlara tahsis edilmesi ile hangi hizmetlere öncelik verildiği açık bir şekilde görülmektedir. Programlar, harcamaların hedeflerle ilişkilendirilmesini ve somut bir biçimde ifade edilmesini sağlamaktadır. Orta vadeli hedeflerin gerçekleştirilmesi için o yıl itibari ile belirlenmiş olan performans hedefinin ne ölçüde tamamlandığının tespit edilmesine imkan tanımaktadır. Kamu harcamalarının performansının izlenmesi OVHS'lerin etkinliğini artırmaktadır (Kim vd., 2020: 6).

Program bazında sınıflandırma ile harcama tavanlarının program bazında disiplinli bir şekilde belirlenmesi ve kaynakların yukarıdan aşağıya tahsisi kolaylaşmaktadır. Program bütçe sistemi hedefleri alt hedeflere ve daha küçük birimlere ayırarak kaynakların hedefler arasında yeniden tahsisini kolaylaştırmakta, bütçe şeffaflığına katkıda bulunmaktadır.

Program sınıflandırması bütçe ile birlikte üst politika metinlerine de uygulanmalıdır. Program olmadan plan yapılması, hedef belirlenmesi ve uygulanan politikaların etkilerinin ölçülmesi mümkün değildir. Programlar aracılığıyla politika ve tedbirler maliyetlerle ilişkilendirilmekte, plan-program, program-bütçe ve plan-bütçe arasında ilişki tesis edilmektedir (Yılmaz ve Biçer, 2010: 46). Kaynakların hedeflerle ilişkili somut ve ölçülebilir birimler olan programlara tahsis edilmesi sonucunda hedefe ulaşılıp ulaşılmadığı performans esaslı bütçeleme ve harcamaların gözden geçirilmesi mekanizmaları ile tespit edilmektedir.

Politika oluşturma, planlama ve bütçeleme ne kadar az entegre olursa, bütçe politika odaklı olmak yerine finansman odaklı hale gelir. OVHS'nin bütçe sonuçlarını iyileştirmeye katkısı mevcut düzenlemelerden daha fazla öngörülebilirlik sağlayan harcama tavanlarına bağlıdır.

Orta vadeli yaklaşımın amacı, geleceğe yönelik kaynak ve yükümlülüklerin tahmin edilebilirliğini ve finansman kararlarını belirli kriterlere bağlamaktır. Hükümetlerin aşırı iyimser gelir tahminleri hazırlama yönündeki yaygın eğilimi geleceğe yönelik öngörülebilirliği kısıtlamaktadır.

Öngörülebilirliği artırmanın ve politika, planlama ve bütçeleme arasındaki bağları güçlendirmenin anahtarı, stratejik kaynak tahsisi kararlarının alınmasını ve uygulanmasını kolaylaştıran "devletin merkezinde oluşturulan etkin bir forumdur (karar alma merkezi)" (Yılmaz, 1999a: 12).

1.6. Harcamaların Gözden Geçirilmesinde Programların ve Harcama Tavanlarının Önemi: Birleşik Krallık Örneği

Kamu harcamalarının kalitesini artırmak için performans esaslı bütçeleme harcama gözden geçirme mekanizması ile tamamlanmalıdır. Harcamaların gözden geçirilmesi kaynakların etkin kullanılıp kullanılmadığı ve mevcut önceliklerle uyumlu olup olmadığına ilişkin bilgi sağlamaktadır. Harcama sonuçlarının gözden geçirilmesi ile OVHS ile belirlenen harcama tavanı altında kaynakların stratejik önceliklere göre etkin bir şekilde tahsis edilip edilmediği ölçülebilir.

Harcamaların gözden geçirilme nedeni daha az etkili harcamalarda kesintiye gitmek, harcamaları yeniden önceliklendirmek, harcamaları temel politika öncelikleriyle uyumlu hale getirmektir. Harcamaların gözden geçirilmesi, kamu harcamalarının verimliliğini ve etkinliğini artırmak için giderek yaygın bir şekilde kullanılan bir araç haline gelmiştir (OECD, 2019: 39).

Gözden geçirme süreçlerinin etkinliği, sistematik ve belirli aralıklarla yapılması ile artmaktadır. Harcama gözden geçirmeleri yoğun emek gerektiren çalışmalardır ve bu nedenle genellikle tüm harcamalara yıllık olarak uygulanmamaktadır (OECD, 2019: 24). Bazı ülkeler gözden geçirmeleri sınırlı harcama kalemleri için her yıl yaparken bazı ülkeler 3-4 yıllık periyotlarla kapsamlı olarak yapmaktadır.

Bütçenin hedeflere göre program bazında hazırlanması, planlarla bütçe arasında bağ kurmasının yanı sıra harcamaların gözden geçirilebilmesine de imkan tanımaktadır. Birleşik Krallık'ta harcamaların gözden geçirilmesi uygulaması zaman içinde bu yönde reforma tabi tutulmuştur.

Birleşik Krallık'ta 1997 genel seçimlerinin ardından hükümet, orta ve uzun vadede harcamaların ihtiyatlı ve verimli planlanmasını desteklemek için 1998 tarihinde harcamaları kapsamlı olarak gözden geçirerek kamu harcaması ve performans yönetimi çerçevesini modernize etmeye başlamıştır. Bu kapsamda; kamu hizmetlerini yönetmek için daha istikrarlı bir temel sağlamak için kurumların üç yıllık harcama planları yapmasına ve sermaye yatırımlarını kısa vadeli harcama baskılarından korumak için sermaye ve cari bütçelerinin ayrılmasına karar verilmiştir (Noman, 2008: 2).

1998 yılından bu yana Hazine, iki ile beş yıllık aralıklarla gelecek birkaç yıllık dönemde kamu harcamalarını planlamak için harcamaların gözden geçirilmesi sürecini yönetmektedir[10] (HM Treasury, 2018: 8). Harcamaların gözden geçirilmesi; hedeflerin belirlenmesine, yatırım ve harcamaların planlanmasına ve kontrol edilmesine hizmet etmektedir (HM Treasury, 2018: 11). Kaynakların nasıl daha iyi kullanılacağı yönünde merkezi bir değerlendirme yapılmasına ve kamu

[10] Mevcut haliyle harcamaların gözden geçirilmesi ilk olarak 1999-2002 dönemini kapsayacak şekilde 1998 yılında yapılmıştır. Başbakan değişikliği ve salgın nedeniyle 2019 ve 2020 yıllarında bu belge tek yılı kapsayacak şekilde yayınlanmıştır.

harcamalarındaki kaynak israfı ve verimsizliğin önlenmesine imkan tanımaktadır. Hükümetin öncelik verdiği orta ve uzun vadede elde etmeyi amaçladığı sonuçlara odaklanmasını sağlayarak paranın uzun vadeli değerinin dikkate alınmasını teşvik etmektedir.

İlk yayınlandığında harcama gözden geçirmelerinde üç yüzün üzerinde hedef sayısı belirlenmiştir. Çok sayıda ve bazen birbiriyle çelişen hedeflerin varlığı, hedeflerin sahiplenilmesini ve hesap verebilirliği sekteye uğratmıştır. Bundan dolayı hedef sayısı zaman içinde azaltılmıştır. Başlangıçta her hedef tek bir bakanlığa tahsis edilirken zamanla kamu kurumlarının ortak bir hedef için birlikte çalışması yönünde adım atılmış ve hedef sayısı azaltılmış, hedeflerin kalitesi artırılmıştır. 1998 yılında belirlenen hedeflerin çoğu girdi odaklı (hemşire, doktor, üniversite sayısı), belirsiz ve gerçek dışıdır. Zamanla hükümet performansının doğru bir şekilde değerlendirilebilmesi için hedeflerin kapsamlı, ölçülebilir, bütçeye uygun, sonuç odaklı (klinik müdahalelerin sayısı, hastalıkların erken teşhisi sonrası hayatta kalma oranları veya nitelikli mezun verme vb. gibi toplumu ilgilendiren sonuçlar) ve zamana bağlı olması gerektiği anlaşılmış ve hedefler bu şekilde belirlenmeye başlanmıştır (Bova, 2020: 23- 24).

Bütçede kamunun yaptığı harcamalar "Toplam Yönetilen Harcamalar" (TME) olarak adlandırılmaktadır. Bu harcamalar "Kurumsal Harcama Tavanı" (DEL) ve "Yıllık Yönetilen Harcamalar" (AME) şeklinde sınıflandırılmaktadır. Harcama gözden geçirmeleri genellikle yalnızca Kurumsal harcama tavanı olarak bilinen makul şekilde önceden planlanabilen harcamaları kapsamaktadır. Kurumsal harcama tavanı, bir harcama gözden geçirme dönemi için kurumlar bazında belirlenen sabit harcamalara karşılık gelmektedir. Bu tavan, kurumların önceden uzun vadeli plan yapmaları için kesinlik sağlamaktadır. Aksi belirtilmedikçe tüm harcamaların Kurumsal harcama tavanı olması esastır. Kurumsal harcama tavanı, toplam devlet harcamalarının yaklaşık yarısını oluşturmaktadır.

Kurumsal harcama tavanları, yalnızca harcama disiplini için bir araç değil, aynı zamanda bakanlıklara gelecekteki finansman seviyeleri hakkında kesinlik sağlayarak performans artırmanın bir yolu olarak görülmektedir. Bu kesinlik, bakanlıkların orta vadeli bir temelde planlama yapmalarına ve yönetmelerine olanak tanımaktadır (Robinson, 2012: 487). Kurumsal harcama tavanı harcama tahminleri aşağıdan yukarıya değil (örneğin, eğitim harcamaları okulda kaç öğrenci ve öğretmen olacağına göre tahmin edilmemektedir) yukarıdan aşağıya üretilmektedir.

Kurumsal harcama tavanına girmeyen harcamalar ise Yıllık yönetilen harcamalar şeklinde sınıflandırılmaktadır. Bu harcamaların tutarı sabit değildir, tamamı bir devlet dairesi tarafından kontrol edilmemektedir. Çok yıllı planlamaya daha az uygun harcama kategorileri buraya girmektedir. Refah, vergi indirimleri, sosyal yardım, emekli maaşları, borç ve faiz ödemeleri gibi talep odaklı programlara harcandığı için açıklanması veya kontrol edilmesi daha zor olan harcamalardır.

1.7.Bütçenin Kapsamlılığı ve Mali Risklerin Raporlanması

OVHS ile kaynakların öncelikli alanlara etkin bir şekilde tahsis edilmesi için mevcut ekonomik ve mali durumun açık bir şekilde anlaşılması önemlidir. Bu durum da kamu maliyesinin durumuna ilişkin kapsamlı, anlaşılır, güvenilir, zamanında raporlama yapılması ile ilgilidir. Etkin bir mali yönetim ve hesap verebilirlik için mali şeffaflık kritik öneme sahiptir. Şeffaflık orta vadeli tahminlerin ve programların güvenilirliğini güçlendirmeye ve mali ödeme gücüne ilişkin piyasa algılarını desteklemeye yardımcı olabilir. İyi işleyen bir mali risk yönetimi, "doğru bilginin doğru zamanda doğru kişilere sunulması" olarak özetlenebilir (Budina vd., 2013b: 175).

Mali raporlamanın kapsamının dar olması, mevcut mali durum hakkında bilginin geç sunulması, hatalı mali tahminler mali risklere neden olabilir (IMF, 2013: 40). Mali risk kavramı, orta vadeli harcama çerçevelerinin temelini oluşturan mali tahminlerin doğruluğu ile yakından

bağlantılıdır (Moretti, 2021: 4). Diğer bir ifade ile mali risk, mali değişkenlerin bütçe veya diğer tahmin zamanında beklenenden ve planlanandan sapma olasılığını ifade etmektedir (Budina vd., 2013b: 175).

Mali riskler orta ve uzun vadede plan yapılmasının önüne geçmektedir. 2008 krizi öncesi dönemde mali şeffaflıktaki eksiklikler, mali durumun ve mali risklerin yeterince anlaşılmasına engel olmuştur. Sonuç olarak, birçok ülke bütçe açıklarında ve borçlarda beklenmedik büyük artışlar yaşamıştır (IMF, 2013: 39). Küresel ekonomik krizle birlikte ülkeler daha önce ihmal ettikleri mali risklerin hesaplanması yönünde adım atmıştır. Mali riskleri yönetmek için iki tür bilgiye ihtiyaç vardır: birincisi yükümlülükler gerçekleşmeden önce risk değerlendirilmesinin yapılması, ikincisi ise belirsiz yükümlülüklerin envanterinin tutulmasıdır. Riski sınırlamak için bazı ülkeler devlet garantilerine sınırlamalar getirmektedir, bazı ülkeler ise belirsiz yükümlülüklerini bütçede göstermektedir.

Bütçe dışı harcamalar mali risklerin önemli bir kaynağıdır. Politika yapıcılar, mali uyum uygulamaları ve sancılı yapısal reformlardan kaçınmak için harcamalarını bütçe dışına kaydırmaktadır. Bütçe dışı harcamaların bir sınırı olmadığı için bu konuda yapılan çalışmalarda bütçe dışı harcamalar farklı sınıflandırmalara tabi tutulmaktadır. Bu çalışmaların ortak noktası koşullu yükümlülükleri, yarı mali işlemleri ve vergi harcamalarını temel bütçe dışı harcamalar olarak kabul etmesidir (Schick, 2008a: 9-10).

Koşullu yükümlülükler, henüz devlet borcu niteliğinde olmamakla birlikte gelecekte borca dönüşebilecek ve ödeme gerektirecek taahhüt ve kefaletlerdir (DPT, 2001: 37). Bu tür risklerin açıklanmaması ve bütçenin bu riskleri dikkate almadan hazırlanması kamu maliyesini ekonomik krizlere karşı kırılgan hale getirmektedir.

> "Devletlerin ekonomik, sosyal ve çevresel amaçlarla belirli sektör, meslek veya mükellef gruplarına ya da faaliyetlere yönelik olarak sağladığı vergi muafiyeti, istisnası

ve indirimleri, düşük vergi oranı uygulamaları, verginin mahsubu veya ertelenmesi gibi düzenlemeler nedeniyle vazgeçtiği vergi gelirlerine vergi harcaması denilmektedir." (T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı, 2021a: 1).

Vergi harcamalarının harcama olarak nitelendirilmesinin nedeni, toplanan gelirlerin kamu harcamasına dönüştürülmesi yerine doğrudan gelirin toplanmasından vazgeçilmesi yoluyla uygulanmaları ve kamu harcamalarında olduğu üzere aslında belirli bir ekonomik veya sosyal politikanın yürütülmesi amacıyla yapılmalarıdır. Öte yandan vergi harcamaları kamu harcamaları gibi bütçede yer almadığı için yeterli denetim mekanizmasına tabi olmamakta ve bu nedenle hükümetler tarafından kolay tercih edilir bir hale gelmektedir. Bu nedenle bu harcamaların parlamento denetimine tabi tutulması bütçe hakkının bir gereğidir ve harcama verimliliği ve etkinliğinin sağlanması, mali şeffaflığın oluşturulması için önem arz etmektedir. Bununla birlikte, vergi harcamaları da dolaylı yoldan kamu harcaması olduğu için bu bilgilerin açıklanması, hangi alanların öncelikli olarak desteklendiğinin, kaynakların etkin tahsis edilip edilmediğinin bilinmesi için önemlidir.

Yarı mali işlemler, başka bir deyişle mali işlemlere benzer işlemler, vergileme, sübvansiyon veya doğrudan transfer özelliği taşıdığı, bu işlemlere benzer makroekonomik etkilere sahip olduğu halde kamu bütçesinde gösterilmeyen işlemlerdir. Yarı mali işlemler ile hükümet, parlamento tarafından verilen harcama yetkisinin ötesinde bir harcama yapmaya imkan bulmaktadır. Yarı mali işlemeler finansal sistem (sübvansiyonlu kredi, kredi tavanları vb.), döviz kuru (çoklu döviz kurları, döviz kuru garantileri vb.) ve ticaret sistemi (ticari fiyatlardan daha az ücretlendirme, sosyal hizmetler gibi ticari olmayan hizmetlerin sağlanması) aracılığı ile uygulanabilir (Rehm, 2009: 80).

Bütçenin gerçek performansının gizlenmesi geleceğe yönelik belirlenen harcama tavanının anlamını yitirmesine, öncelikli harcamaların yanlış belirlenmemesine ve makroekonomik tahminlerin gerçeklikten uzaklaşmasına neden olmaktadır. Bütçe dışı programlar ve yükümlülükler,

orta ve uzun vadede kamu finansmanı için aşırı kaynak ihtiyacına yol açarak mevcut politikaların sürdürülebilirliğini riske atmaktadır. Bütçe dışında yer alan harcamalar gerçek bütçe açığını gizlemekte ve kamu kesimi borçlanma gereğinin olduğundan daha düşük bir şekilde hesaplanmasına neden olmaktadır.

1.8. Uzun Vadeli Sürdürülebilirlik Analizi

Hükümetlerin mali pozisyonunun sürdürülebilirliğini değerlendirmek için orta vadenin ötesinde uzun vadeli bakış açısına ihtiyaç duyulmaktadır (Schick, 2013: 47). 2008 yılında başlayan ekonomik ve mali kriz sonrasında ülkelerin borç seviyeleri önemli ölçüde yükselerek kamu maliyesinin sürdürülebilirliği meselesini ön plana çıkarmıştır. Sürdürülebilir bir maliye politikası kamunun gelecekteki harcama ve gelirleri ile borçlarını temerrüde düşmeden yerine getirebilmesini ifade etmektedir. Ülkelerin karşılarına çıkabilecek beklenmedik ödeme durumları için mali alana sahip olmaları önemlidir.

Schick, sürdürülebilirliği dört boyutta açıklamaktadır (Schick, 2005: 110):

- Ödeme gücü (hükümetin mali yükümlülüklerini karşılama yeteneği),
- Büyüme (ekonomik büyümeyi sürdüren maliye politikası),
- İstikrar (hükümetin gelecekteki yükümlülüklerini mevcut vergilerle karşılama kapasitesi)
- Adillik (hükümetin, maliyeti gelecek nesillere aktarmadan mevcut yükümlülüklerini yerine getirme kapasitesi).

Sürdürülebilirlik analizinde genellikle OVHS ile benzer teknikler kullanılmaktadır, ancak analiz daha uzun bir zaman dilimi için yapılmaktadır ve bu nedenle daha fazla planlama kapasitesi gerektirmektedir (Schick, 2005: 115, 120). Gelişmiş ekonomilerde sürdürülebilirlik analizi

genellikle 30-50 yıllık bir dönemi kapsamaktadır[11], nüfusun yaşlanması, iklim değişikliği, teknolojik değişim gibi faktörlerin bütçe üzerindeki etkisine odaklanılmaktadır. Gelişmekte olan ekonomilerde ise sürdürülebilirlik analizi sermayenin ülkeden kaçması, yerel para biriminin değer kaybetmesi ve faiz oranlarının yükselmesi durumlarında hükümetin borcunu ödeme kabiliyetine odaklanmaktadır. Az gelişmiş ülkelerden gelişmiş ülkelere doğru gidildiğinde, mali sürdürülebilirliğin odak noktası yakın gelecekten uzak geleceğe doğru kaymaktadır (Schick, 2005: 108).

Uzun vadeli planlama ile gelecekte muhtemelen ortaya çıkacak hükümetin kontrolü dışında kalan çeşitli faktörlerin (nüfus yaşlanmasının sağlık harcamalarına etkisi, iklim değişikliğinin tarım üretimine etkisi gibi) orta vadeli etkilerinin de göz önünde bulundurulması sağlanmaktadır (Woods, 2018: 45-46). Mevcut refah düzeyinin gelecek nesiller için de sürdürülebilmesi uzun vadeli bir perspektifte ihtiyatlı davranmayı gerektirmektedir (Schick, 2005: 109). Bütçe üzerindeki uzun vadeli harcama baskıları şu şekilde sıralanabilir:

- Nüfusun yaşlanması ile kamunun yaşlanan nüfusa yaptığı gelir transferleri ve sağlık harcamalarındaki artış, çalışan nüfusun azalması ile gelir vergisi tabanının aşınması mali sürdürülebilirlik üzerinde olumsuz baskılar oluşturacaktır (Speck vd., 2019: 22).
- Ülkeler düşük karbonlu ve kaynakları verimli kullanan bir ekonomiye geçişte büyük bir kamu altyapı yatırımı ihtiyacıyla karşı karşıyadır (Speck vd., 2019: 47). Karbon

[11] Uzun vadeli mali projeksiyonlar, mevcut hükümet politikalarının uzun bir süre boyunca (on yıl veya daha fazla) sürdürülebilirliğini tartışmak için bir temel sağlamaktadır. Bu, bir dizi açık demografik, makroekonomik, mikroekonomik ve diğer varsayımlara dayalı olarak öngörülen gelecekteki hükümet gelirlerini ve harcamalarını modelleyerek yapılmaktadır. Tahminlerin zaman boyutu ülkeden ülkeye değişiklik göstermektedir (Anderson ve Sheppard, 2009: 8).

salımının çevre ve ekonomi üzerindeki etkisini azaltmak için hükümetlerin yeniden dağıtım ve makroekonomik istikrar politikaları uygulaması gerekmektedir.

- Yeni teknolojilerin ve süreçlerin benimsenmesi, dijitalleşme istihdam modellerinde önemli değişikliklere yol açabilir (Speck vd., 2019: 47). İşgücünün değişen beceri taleplerine uyum sağlaması için hükümetler harcamalarını artırılabilir.
- Ülkeler uzun yıllardır azalan verimlik artışı sorununu yaşamaktadır. Verimlilik artışı, gelecekteki yaşam standartlarındaki değişikliklerin temel belirleyicisidir, verimlilik artışındaki yavaşlama daha düşük tüketim ve GSYH seviyesini beraberinde getirebileceği için kamu gelirleri ve harcamalarının tahmin edilmesinde önemli bir göstergedir (Sheiner, 2019: 98).

İKİNCİ BÖLÜM

MALİ KURALLAR VE MALİ KONSEYLER ALANINDA UYGULANAN REFORMLARIN ORTA VADELİ HARCAMA SİSTEMİ İLE İLİŞKİSİNİN İNCELENMESİ

Ülkeler kamu mali yönetim sistemlerinde uyguladıkları reformlarla mali sürdürülebilirliği tesis etmek, kaynakların etkin tahsisini sağlamak ve kamu hizmetlerinin etkili sunumunu gerçekleştirmeyi hedeflemektedir. Bu kapsamda uygulamaya konulan OVHS'nin başarılı olmasında gelecek döneme ilişkin belirlenen harcama tavanları kritik rol oynamaktadır. Harcama tavanlarının belirlenmesinde çok yıllı ekonomik tahminler ile hükümet harcamaları, borçlanması üzerine getirilen sayısal sınırlar belirleyicidir.

2.1. Mali Kurallar

Mali kurallar; mali disiplini teşvik etmek amacıyla hükümetleri sınırlamak, şeffaflığı artırmak ve maliye politikasının gidişatı hakkında sinyal vermek için belirlenen sayısal hedef ve limitlerdir (Eyraud vd., 2018: 4). Mali kurallar ile mali disiplini ve sürdürülebilirliği tesis etmeye ve nihayetinde fiyat istikrarı, makroekonomik istikrar ve ekonomik büyüme vb. hedeflere ulaşmaya çalışılmaktadır (Pınar, 2006: 150).

Kamu mali yönetim reformunun amacı, kamu kaynaklarını tahsis edenlerin ve program yöneticilerinin davranışlarını değiştirerek sonuçları değiştirmektir. Kurallar bu yönde yalnızca araçlardır, amaç olarak görülmemelidir. Mali kuralların uygulanmasındaki temel motivasyon, politikacıların bütçeden popülist harcama yapmasını engellemektir. Bu nedenle mali kurallar kamu mali yönetimindeki karar vericilerin davranışlarını disipline etmektedir. Bunu yapabilmek için

güncel bilgiye ve bu kurallara uygun davranılacağını garanti eden siyasi iradeye gerek duyulmaktadır (Schick, 2013: 39).

Mali kuralların etkili olması için belirli özellikleri taşımasına bağlıdır. Kurallar iyi tanımlanmalı, şeffaf, basit, esnek ve kalıcı olmalıdır. Kuralların mali disiplini sağlayabilmesi için yasal dayanağa ve yaptırım gücüne sahip olması gereklidir (Hürcan, 1999: 30-45). Mali kuralların siyasi irade tarafından anlaşılması ve hükümetler tarafından kurala uyulup uyulmadığı yönünde hesap verebilirlik mekanizmasının işleyebilmesi için kuralların tanımını iyi yapılmalıdır. Kuralların ekonomik konjonktüre uyum sağlayabilmesi için esnek olması gereklidir. Ekonomik şoklarla karşılaşıldığında mali kurallara bağlı kalmak, konjonktür yanlısı etkide bulunarak var olan resesyonun daha da derinleşmesine katkıda bulunmaktadır. Ekonomik krizle mücadele, mali kurala sadakatten önce gelmektedir. Mali kuralların yasalarla kalıcı olarak belirlenmesi, siyasi irade tarafından askıya alınmasını önleyebilir. Mali kurallar yaptırım gücüne sahip olduğunda hükümetlerin davranışlarını kontrol edebilir.

Kurallar, ulusal veya ulus üstü (Avrupa Birliği tarafından belirlenen mali kurallar) düzeyde belirlenebilir. Ülkelerin kendi mevcut koşullarına uygun kuralları belirlemeleri mali kurallardan beklenen sonuçların etkinliğini artırır. Bu nedenle, mali kuralların tasarımı ve uygulaması her ülkenin kamu maliyesinin durumuna, ekonomisinin gelişmişlik düzeyine ve politika önceliklerine göre düzenlenmelidir (Kim vd., 2020: 4).

Mali kurallar esasında sayısal sınırlamalardır; literatürde ve bu tez çalışmasında mali kural denildiğinde sayısal mali kurallar kast edilmektedir. Diğer yandan, Drazen 2002 yılındaki makalesinde mali kuralları sayısal ve sayısal olmayan kurallar şeklinde incelemektedir (Drazen, 2002:1). Bu ayrıma göre sayısal olmayan mali kurallar, mali disiplini güçlendirme amacına hizmet eden ve sayı ile ifade edilmeyen kriterlerdir. Bu kurallar daha çok bütçe ilkelerini ifade eden, normal şartlar altında bir bütçenin taşıması gereken şeffaflık, hesap verebilirlik gibi ilkeleri ifade

etmektedir. Ülkelerin demokrasi kültürü, geleneksel ve kurumsal yapıları sayısal olmayan mali kuralların uygulanmasında belirleyicidir. Ülkeler sayısal olmayan mali kuralları ilke olarak benimsemişse sayısal mali kurallar olmadan iradi mali tedbirler vasıtasıyla da sayısal mali kurallarla ulaşılmak istenilen hedefler[12] gerçekleştirilebilir. Diğer yandan, teoride üstün olan iradi politikaların uygulamada başarısız olduğu görülmektedir (El-Khouri, 2002: 220).

Sayısal olmayan mali kurallara uyulup uyulmadığının tespit edilmesi, somut olarak ifade edilebilen ve ölçülebilen sayısal mali kuralların takibi kadar kolay değildir. Sayısal mali kurallardan uzaklaşılması durumunda hesap verebilirlik mekanizması kolaylıkla işletilebilir. İyi tasarlanmış mali kurallar harcamacı kuruluşlardan gelen baskıları sınırlandırmaktadır. Bununla birlikte, siyasi irade bazı harcamaları bütçe dışına kaydırarak sayısal mali kuralların uygulamaktan da kaçınabilir. Bu nedenle, bir ülkede kuralların başarılı olabilmesi bütçe hakkına saygı duyan, mali saydamlık ve hesap verebilirliğin öne çıktığı bir kamu mali yönetim sistemi ile mümkündür.

Tablo 1: Mali Kural Türleri

Sayısal Olmayan Kurallar	Sayısal Kurallar
• Saydamlık • Hesap Verebilirlik • Denetim ve Yaptırım • Ek Bütçe Sınırlamaları • Çok Yıllı Bütçeleme	• Bütçe Dengesi Kuralı • Harcama Kuralı • Borçlanma Kuralı • Gelir Kuralı

Kaynak: Drazen, 2002:1.

Sayısal mali kurallar kamu borçlanması, bütçe dengesi, harcama ve gelir seviyesi için belirlenebilmektedir. Birden fazla mali kuralın varlığı, daha fazla mali disiplin sağlamak veya

[12] Mali kurallarla mali sorumlulukların netleşmesi, ekonomide belirsizliklerin azaltılması, mali yük ve faydaların nesiller arası dengeli dağılımının sağlanması, makroekonomik istikrarın ve uzun vadeli sürdürülebilirliğin sağlaması ve hükümet politikalarının güvenilirliğinin desteklemesi hedeflenmektedir.

birden fazla mali hedefe ulaşmak için ülkeleri motive edebilir (Budina, 2013a: 112). Diğer yandan; bu durum mali çerçeveyi karmaşık hale getirerek (kurallar ve hedefler arasındaki çelişkiler dahil) kurala uyulmasını ve kuralın izlenmesini zorlaştırabilir (Davoodi vd., 2022: 5-6).

Borçlanma kuralı ile kamu borç stoku için bir sınır konulmaktadır. Borçlanma kuralları, genellikle GSYH'nin yüzdesi olarak ifade edilmekte olup kamunun borçlanmasına getirilen açık bir çıpa veya tavandır.

Bu kural ile kamu borç stokunun sürdürülebilir bir seviyeye yakınsaması hedeflenmektedir. Öte yandan, kamu borcu, hükümetlerin kontrolünde olmayan faktörlerden (döviz kuru, faiz oranları gibi) etkilenebilmektedir ve kısa vadede değişmesi zor bir gösterge olduğu için rehber görevi görmemektedir (Davoodi vd., 2022: 27). Ülke tecrübeleri, borç limitlerinden sapmaların tersine çevrilmesinin çok zor olduğunu göstermektedir. İlk mali kurallar devlet borçlanmasını sınırlandırmak için belirlenmiştir. Borçlanma kuralları özellikle gelişmekte olan ekonomiler tarafından yaygın olarak benimsenmektedir.

Bütçe dengesi kuralıyla bütçe açığı üzerine bir sınır konulmaktadır. Bu tür kurallar genel bütçe dengesi, faiz dışı bütçe dengesi, yapısal bütçe dengesi veya döngüsel olarak ayarlanmış bütçe dengesi üzerinde limitler olarak belirlenebilir. Bütçe dengesi kuralıyla bütçe açığı sınırlanarak borç oranı artışı da kontrol altına alınmaktadır. Bütçe dengesi kuralları daha çok gelişmiş ekonomiler tarafından benimsenmektedir.

Harcama kuralları ile cari harcamaların artışına veya harcamaların GSYH'ye oranına bir sınır getirilmektedir. Harcama kurallarının uygulanması ve izlenmesi diğer mali kurallara göre nispeten kolaydır.

Harcama kuralları, gelir üzerine bir sınır getirmedikleri için kamu borç stokunun sürdürülebilirliği hedefi ile bağlantılı değildir. Bununla birlikte, borçlanma kurallarıyla birlikte uygulandıklarında mali konsolidasyonu sağlamak için operasyonel bir araç görevi görebilir.

Kurallar, tek seferlik gelirlerin elde edildiği ve geçici tüketim patlamalarının yaşandığı dönemlerde harcamaları kısıtlamaya yardımcı olabilir. Ayrıca harcama kuralları, vergi gelirlerinde dönemsel veya ihtiyari indirimlere yönelik ayarlamalar gerektirmediği için olumsuz şok dönemlerinde maliye politikasının ekonomik istikrar işlevini kısıtlamamaktadır (Davoodi vd., 2022: 27).

Yükselen piyasa ekonomilerinin ve gelişmekte olan ekonomilerin üçte birinden daha azı harcama kuralı uygulamaktadır. Harcama kuralları çoğunlukla gelişmiş ekonomiler tarafından yaygın olarak uygulanmakla birlikte giderek daha fazla ülke tarafından benimsenmektedir.

Gelir kuralı gelirler için tavan veya taban şeklinde belirlenmektedir, gelir tahsilatını artırmak ve/veya aşırı vergi yükünü önlemek için uygulanmaktadır. Gelirlerin elde edilme dönemleri büyük ölçüde döngüsel olduğu için, gelirler üzerinde tavan veya taban belirlemek zordur. Hükümetler yıllık gelirler üzerinde kısmen daha az kontrole sahip olduğu için gelir kuralları diğer mali kurallara göre daha az ülke tarafından benimsenmektedir. Gelir kuralları ile ayrıca beklenmedik, tek seferlik gelirlerin (vergi affı gibi) kullanımı kısıtlanmaya çalışılmaktadır.

Bu kuralların çoğu kamu borcu veya harcamalarıyla doğrudan bağlantılı değildir. Harcama kurallarına benzer şekilde gelir kuralları da kamunun ekonomiden aldığı payı[13] sınırlamak için kullanılabilir (Davoodi vd., 2022: 28).

Gelir kuralları, daha fazla vergi artışından kaçınmak için gelişmiş ülkelerde (Avusturalya, Fransa, Hollanda) genellikle gelirin GSYH'ye oranı üzerine bir tavan şeklinde belirlenirken düşük gelirli ülkelerde (Kenya, Mali, Togo, Vietnam) genellikle gelir seferberliğini teşvik etmek için bir taban şeklinde belirlenmektedir (Budina, 2013a: 112; Davoodi vd., 2022: 7).

[13] Kamu sektörünün büyüklüğü harcama, gelir veya istihdam açısından ölçülebilir (Nyasha ve Odhiambo, 2019: 2).

Tablo 2: Farklı Mali Kural Türlerinin Özellikleri

Kural türü	Artıları	Eksileri
Borçlanma Kuralı	• Borç sürdürülebilirliği ile doğrudan bağlantılı. • Anlaşılması ve izlenmesi kolay.	• Borç oranı üzerindeki sınırlamaların etkisi kısa vadede görülmediği için net bir operasyonel rehberlik görevi bulunmaz. • Ekonomik istikrar özelliği yok (döngü yanlısı olabilir). • Kuraldan geçici önlemlere başvurarak (örneğin, çizgi altı işlemler) uzaklaşılabilir. • Borç, hükümetin kontrolü dışındaki gelişmelerden etkilenebilir.
Bütçe Dengesi Kuralı	• Net operasyonel rehberlik. • Borç sürdürülebilirliği ile yakın bağlantılı. • Anlaşılması ve izlenmesi kolay.	• Ekonomik istikrar özelliği yok (döngü yanlısı olabilir). • Manşet dengesi, hükümetin kontrolü dışındaki gelişmelerden etkilenebilir (örneğin, büyük bir ekonomik daralma).
Yapısal Bütçe Dengesi Kuralı	• Nispeten açık operasyonel rehberlik. • Borç sürdürülebilirliği ile yakın bağlantılı. • Ekonomik istikrar işlevi. • Diğer tek seferlik ve geçici faktörlerin hesaba katılmasına izin verir.	• Döngünün düzeltilmesi, özellikle yapısal dönüşüm geçiren ülkeler için karmaşık. • İsteğe bağlı kullanımlardan kaçınmak için bir defaya mahsus ve geçici faktörleri önceden tanımlama ihtiyacı. • Karmaşıklık, anlaşılmayı ve izlemeyi zorlaştırır.
Harcama Kuralı	• Net operasyonel rehberlik. • Ekonomik istikrar işlevi. • Devletin büyüklüğünü yönlendirir. • Anlaşılması ve izlemesi nispeten kolay.	• Gelir tarafında herhangi bir kısıtlama olmadığı için borç sürdürülebilirliği ile doğrudan bağlantılı değil. • Tavana ulaşmamak için harcamaların kuralın kapsamadığı harcama kategorilerine kaydırılması, harcama dağılımında istenmeyen değişikliklere yol açabilir.
Gelir Kuralı	• Devletin büyüklüğünü yönlendirir. • Gelir politikasını ve yönetimini geliştirebilir. • Döngüsel harcamaları önleyebilir (beklenmedik gelirin	• Harcama tarafında herhangi bir kısıtlama olmadığı için borç sürdürülebilirliği ile doğrudan bağlantılı değil (beklenmedik gelirin kullanımını kısıtlayan kurallar hariç).

	kullanımını kısıtlayan kurallar).	• Ekonomik istikrar özelliği yok (döngü yanlısı olabilir).

Kaynak: Schaechter vd., 2012 :8.

2.1.1. İkinci Nesil Mali Kurallar

2008 yılında yaşanan ekonomik krizle mali kuralların etkinliği sorgulanmıştır. Mali kuralların başarısız olma nedenleri şu şekilde sıralanabilir (Pınar, 2006: 153):

- Hükümetlerin mali kural uygulamaya istekli olmaması, kısa vadeli bakış açısı ile hareket ederek seçimlerde aldıkları oyları maksimize etmek amacıyla kuralları çiğneme eğiliminde olmaları,
- Gelişmekte olan ülkelerde otomatik istikrarlandırıcıların dönemsel dalgalanmaları azaltma gücünün sınırlı olması ve mali kuralların var olan resesyonu derinleştirme riski,
- Kuralların uygulanması yönünde bir yaptırım mekanizmasının olmaması,
- Kurallardan sadece merkezi otoritenin sorumlu tutulması halinde mali kurallardan kaçınmanın kolaylaşması[14],
- Mali altyapının olmaması, mali kırılganlık ve zayıf bütçe kurumları (Mali saydamlık ve hesap verebilirlik mekanizmaları işlemediğinde mali kuralların yaptırım gücü zayıflamaktadır. Çok yıllı bakış açısı olmaması, OVHS'nin ciddiye alınmaması ve gerçekçi olmayan tahminlere göre hazırlanması ve kamu mali yönetim sisteminde sorumlulukların açıkça belirli olmaması durumunda da kurallar ile istenen hedeflere ulaşılamamaktadır.).

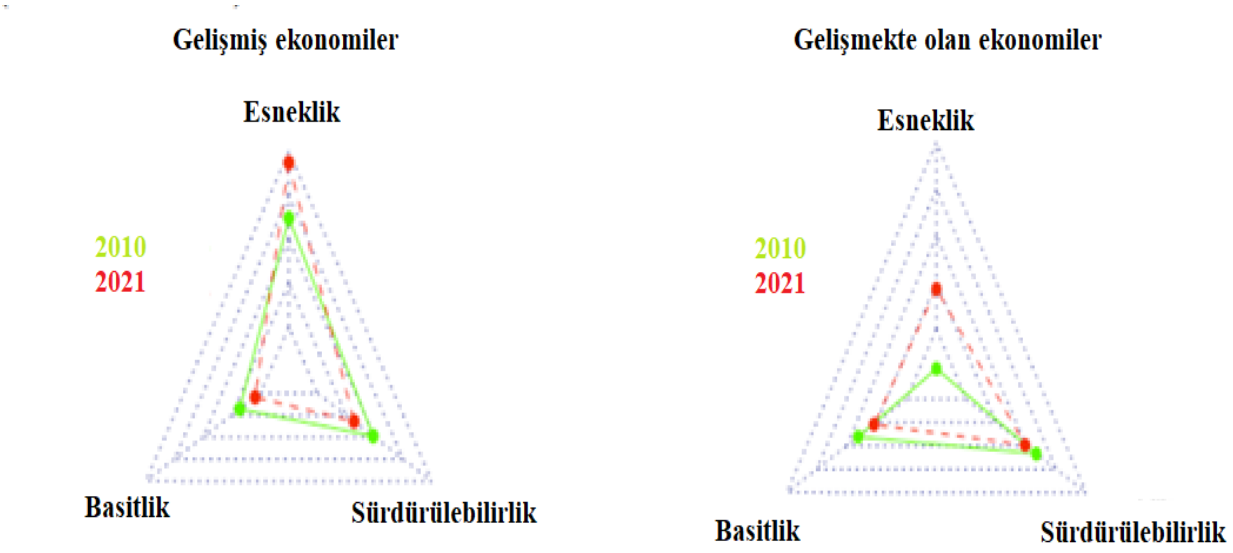
Krizin ülkelerin mali riskleri hafife aldıklarını, OVHS'nin üst sınırını belirleyen tahminlerin gerçekçi olmadığını göstermesi ile birlikte ülkeler mali çerçevelerini güçlendirilmek için mali

[14] Yerel otoriteler de mali kurala tabi olduğunda mali kuralların başarı olasılığı artmaktadır.

kurallarını gözden geçirmeye başlamıştır. 2008 krizi öncesi dönemde mali kuralların çoğunluğu, istisnai ekonomik koşullarda ne yapılması gerektiğine yönelik açıkça bir öngörüde bulunmamıştır (IMF, 2013: 41). Kriz, beklenmedik ekonomik dalgalanmaları yönetebilmek için mali kuralların terk edilmesi gerektiğini göstermiştir. Bu kapsamda; ikinci nesil (yeni nesil) mali kurallar olarak adlandırılan esnekliği (mali kurallardan yeni kaçış hükümlerinin getirilmesi) ve uygulanabilirliği (bağımsız mali konseylerin mali kuralları gözetlemekle görevlendirilmesi, daha geniş yaptırımlar ve düzeltme mekanizmaları getirilmesi) artan mali kurallar yaygınlaşmıştır. Diğer yandan, bu yenilikler ile mali kurallar daha karmaşık hale gelmiştir (Eyraud vd., 2018: 4).

Artan esnekliğin kötüye kullanılmasını önlenmek için mali konseylere mali kurallara uyumu gözetleme görevi verilmiştir (IMF, 2013: 48; OECD, 2019: 51). Mali kurallar ayrıca daha kapsamlı ve bağlayıcı orta vadeli harcama sistemleri ile desteklenmeye başlanmıştır (IMF, 2014a: 14). Kuralların başarılı olması, sürekli izlenmelerine ve ihtiyaçlarla uyumlu hale getirilmesine bağlıdır.

Şekil 5: Gelişmiş ve Gelişmekte Olan Ekonomilerde Mali Kuralların Basitlik, Esneklik ve Sürdürülebilirliği



Kaynak: Davoodi vd., 2022: 38.

Mali kuralların etkili olması için aynı anda gerçekleştirilmesi zor olan üç ana özelliği taşıması gerekmektedir: basitlik, esneklik ve uygulanabilirlik. Davoodi vd. (2022) ise hesapladığı mali kural endeksinde mali kuralları esneklik, basitlik ve sürdürülebilirlik boyutlarıyla değerlendirmiştir. Esneklik boyutu kaçış hükümlerine ve düzeltme mekanizmalarına göre hesaplanmaktadır. Basitlik boyutu gelir gruplarına göre kural sayısı ile ölçülmektedir. Sürdürülebilirlik boyutu ise eşit ağırlıktaki üç bileşenden oluşmaktadır: 1) borç kuralının varlığı; 2) borç kuralındaki değişiklik sıklığı (bir önceki süreye göre ayarlanan değişiklik sıklığı); 3) borç kuralı limitlerinden veya çıpa seviyelerinden sapmalar. Şekil 5'te yer alan iki üçgende aynı ölçeği sağlamak için eksenin maksimum değeri 1'e ölçeklendirilmekte ve minimum değer 0,45 olarak ayarlanmaktadır.

Gelişmiş ülkeler, mali kuralların benimsenmesinde öncü olmuştur[15]. Bununla birlikte, küresel finansal krizin de etkisiyle 2000'li yılların sonlarından bu yana giderek daha fazla gelişmekte olan ekonomi mali kural uygulamaya başlamıştır. 2021 yıl sonu itibarıyla, en az bir mali kural benimseyen ülke sayısı 105'e ulaşmıştır[16] (Davoodi vd., 2022: 5).

Ülke başına uygulanan ortalama mali kural sayısı da son 20 yılda istikrarlı bir şekilde artmıştır. Krizden dolayı ülkeler yeni mali kuralları kabul etmiş, bazı ülkeler mevcut kuralları gözden geçirmiş, yürürlükten kaldırmış veya mali hedeflerini yeniden düzenlemiştir (OECD, 2019: 39). Ülkelerin, 2000'lerin başında yaklaşık 2 olan ortalama mali kural sayısı 2021 yılında yaklaşık

[15] Sayısal mali kurallar, sistematik olarak ilk kez 1992 yılında AB'de Maastricht Antlaşması ile uygulamaya konulmuş (bütçe açığının GSYH'ye oranı için üst sınırlar yüzde 3 ve borç/GSYH oranı için yüzde 60'lık bir üst sınır) ve 1997 yılında İstikrar ve Büyüme Paktı'nda detaylandırılmış ve genişletilmiştir.

[16] 2021 yılında mali kural uygulayan ülke sayısı 2015 yılına göre 11, 1985 yılına göre 96 daha fazladır.

3'tür. Bu artış, ulus üstü kuralların yanı sıra kendi ulusal kurallarını benimseyen Avrupa Birliği (AB) ülkelerinde daha belirgindir.

2021 yılında, 2010 yılına kıyasla gelişmiş ve gelişmekte olan ekonomilerde mali kuralların esneklik özelliğinin önemli ölçüde arttığı görülmektedir. 2020 yılında yaşanan Kovid-19 küresel salgınının ekonomik çöküntüye dönüşmesinin önüne geçilmesi için hükümetler mali kural uygulamalarını askıya alarak genişletici maliye politikası uygulamak zorunda kalmıştır. Özellikle sağlık harcamalarının artması, sokağa çıkma yasaklarının getirilmesi sonucu vatandaş ve firmaların desteklenmesi ihtiyacının ortaya çıkması sonucunda kamu maliyesi olanaklarından daha fazla yararlanılmıştır.

2.1.2. OVHS ile Mali Kurallar Arasındaki İlişki

Mali kural uygulamasının ilk örneklerine 1947 yılında Japonya'da ve 1969 yılında Almanya'da rastlanmaktadır. 1990 yılına gelindiğinde sadece beş ülkenin (Japonya, Almanya, Endonezya, Lüksemburg ve ABD) mali kural benimsediği görülmektedir (Budina, 2013a: 112). 1990 yılından sonra bankacılık krizleri ve artan kamu borç stoku nedeniyle daha fazla ülke mali kural uygulamaya başlamıştır. Ülke deneyimleri, çok yıllı perspektifle ve ekonomik koşulları dikkate almadan benimsenen mali kuralların mali disiplini sağlamada yetersiz kaldığını göstermiş; bu durum da orta vadeli harcama sistemine olan ihtiyacı belirgin hale getirmiştir (Schick, 2013: 43). 1998 yılında Dünya Bankası'nın OVHS'yi tanıtması ile mali kuralların etkili uygulanabilmesi için gerekli çerçeve sağlanmıştır.

Mali kural OVHS'yi, OVHS ise bütçeyi yönlendirir. Kuralların, çerçevelerin ve bütçelerin bu sıkı bağlantısı, mali kısıtlamalara mutlak sadakati garanti etmemekle birlikte uyum olasılığını artırmaktadır (Schick, 2013: 46).

Mali kurallar orta vadede bir veya daha fazla toplam mali değişken için sabit bir hedef belirlenmesini sağlayarak orta vadeli harcama tavanların veya projeksiyonların formülasyonu için bir çıpa görevi görmektedir (Harris vd., 2013: 150). Mali kurallar bütçe oluşturma ve yürütme döngüsüne iyi bir şekilde entegre edildiğinde, ödeneklerin tahsis edilmesinden önce mali kurallarla belirlenen toplam harcama limitinin (yukarıdan aşağıya bir bütçeleme süreci) sınırlı bütçe kaynakları ile icracı bakanlıklardan gelen sınırsız harcama talepleri arasındaki çatışmayı uzlaştırmaya katkı sağlaması beklenmektedir (Budina, 2013a: 109).

Mali kurallar, güvenilir ve sağlam bir mali çerçevenin (OVHS'nin) merkezi bir parçasıdır. Mali kuralların mali dengeler üzerindeki etkisini inceleyen çalışmalar, iyi tasarlanmış kuralların mali dengeler üzerinde istatistiksel olarak anlamlı bir etkiye sahip olduğunu tespit etmektedir (Caselli ve Reynauld, 2019). Mali kurallar; orta vadeli bakış açısıyla uyumlu olarak maliye politikasının açık, güvenilir ve öngörülebilir sınırlar içinde yönetilmesine yardımcı olmakta (OECD, 2019: 39), bütçe sürecine yasal olarak bağlayıcı bir boyut getirerek OVHS'lerin etkinliğini arttırmaktadır (Kim vd., 2020: 2). Kuralların uygulanmadığı, herhangi bir kısıtlayıcı düzenlemenin olmadığı ülkelerde kamu bütçeleri çoğunlukla açık vermektedir, politikacılar kısa vadede daha fazla harcama yapmak için borçlanma eğiliminde olmaktadır.

Mali kuralların etkili bir şekilde uygulanması ve izlenmesi, bir dizi kurumsal düzenlemenin ve iyi kurumsal kapasitenin varlığını gerektirir. Mali kurallar, orta vadeli harcama sistemine yerleştirildiğinde daha etkili olma eğilimindedir. Çerçeveye dayalı kurallar, ekonomik koşulları, bütçe durumunu ve siyasi tercihleri dikkate aldığı için çerçeveden bağımsız belirlenen kurallara göre daha fazla fizibilite ve güçlü taahhüde sahiptir. Bağımsız kuralların aksine çerçevelenmiş kurallar siyasi öncelikteki ve diğer ilgili koşullardaki değişimlere karşı daha duyarlıdır (Schick, 2013: 40). Mali kuralın OVHS'ye entegre edilmesi ile mali kurallar, hükümet politikasının mali kuralla tutarsız olması halinde kurala uyumlu hale getirmek için önceden uyarı mekanizması görevi

görür (Budina, 2013a: 110). Bir ülkenin mali kuralını OVHS'ye entegre etmek bütçe kısıtlamalarını katılaştırma potansiyeline sahiptir (Schick, 2013: 45). OVHS'ye yerleştirilen mali kurallar, mali kurallardan geçici olarak uzaklaşılmasına genellikle müsaade etse de orta vadede kurala uyum için daha sıkı koşulların yerine getirilerek bu sapmanın telafi edilmesini gerektirir.

2.1.3. OVHS'ye Mali Kuralların Entegre Edilmesi: Fransa Örneği

Fransa'da Kamu Maliyesinin Programlanması Hakkında Kanun'da gelecek üç yıllık dönem için belirlenen harcama kuralları ile yukarıdan aşağıya bütçeleme süreci katı bir şekilde oluşturulmuş (IMF, 2014a: 34, Landi vd., 2018: 21) ve program bütçe ile bütünleştirilmiştir. Yıllık bütçeler, bakanlık harcama hedefleri limiti dahilinde harcama kurallarına göre hazırlanmaktadır. Harcama kuralları başlangıçta devletin ihtiyari harcamalarına odaklanmış, zaman içinde kapsamı genişletilmiştir (Moretti ve Kraan, 2018: 5). Kamu Maliyesinin Programlanması Hakkında Kanun'da, yaklaşık 30 kamu politikasının (misyon) her biri için ayrıntılı harcama tavanı belirlenmektedir. Misyonlar için belirlenmiş olan harcama tavanına göre misyon altında yer program ve faaliyetlere kaynaklar tahsis edilmektedir. Harcama tavanlarında sadece enflasyonun beklenenden yüksek gerçekleşmesi halinde değişikliğe gidilebilmektedir.

Fransa'da harcama tavanları bütçe yılı ve gelecek yıl için bağlayıcı, sonraki yıl için ise gösterge şeklinde belirlenmektedir (IMFa, 2014: 33). Tavanlar; bütçe yılı için misyon ve programlar düzeyinde, takip eden iki yıl için ise misyon düzeyinde oluşturulmaktadır (Stabryia-Chudzio, 2019: 82). Yıllık bütçe ile kamu politikalarına tahsis edilen kaynakların Kamu Maliyesinin Programlanması Hakkında Kanun'da belirtilene göre farklılaşması durumunda, bunun gerekçesi bütçe dokümanında açıklanmak zorundadır (IMF 2014a: 32-34, Yılmaz ve Önal, 2019: 108).

2.1.4. OVHS'ye Mali Kuralların Entegre Edilmesi: ABD Örneği

ABD'de bütçe harcamaları zorunlu harcamalar ve isteğe bağlı harcamalar olarak ikiye ayrılmıştır. Genel olarak bir harcama yıllık ödenek yasasında yer alıyorsa isteğe bağlıdır, yetkilendirme mevzuatında belirtilmişse zorunludur. Bununla birlikte, yıllık yetkiye dayansalar bile Yönetim ve Bütçe Ofisi ve kongre puanlayıcıları tarafından zorunlu harcama olarak tanımlanan belirli programlar bulunmaktadır[17] (OMB, 2018: 89).

ABD'de isteğe bağlı harcama tavanları orta vadeli perspektifte kurala bağlanmıştır. PAYGO kuralı harcamalara bir üst sınır veya gelirler üzerine bir taban belirlememektedir. Bunun yerine kongreye sunulan yasa tekliflerinin gelecek beşer ve onar yıllık dönemler için doğrudan harcama artıcı ve gelir azaltıcı hükümler içermesi durumunda, söz konusu açığı dengelemek için harcama kısıcı veya gelir artıcı tedbirlerin yasa teklifine eklenmesini zorunlu kılmaktadır (OMB, 2018: 81). İsteğe bağlı harcama tavanlarının veya PAYGO kuralının ihlal edilmesi durumunda, zorunlu harcamalara ayrılan ödeneklerde kesintiye gidilmesi gerekmektedir. PAYGO kuralları, zorunlu harcamalardaki artışlar veya mevcut yasa uyarınca otomatik olarak sonuçlanan gelirlerdeki düşüşler için geçerli değildir .

2.2. Bağımsız Mali Konseyler

[17] Yaşlı nüfusa sağlık sigortasından yapılan yıllık ödemeler, yıllık ödenek kanunları ile belirlenmekle birlikte toplam tutar doğrudan yetki kanunu ile belirlendiği için zorunlu harcamalar arasında yer almaktadır (Türer ve Çeliker, 2019: 260). Nitekim işsizlik sigortası gibi yardım programları için zorunlu harcamalar, yararlanıcıların sayısı arttığında yükselmektedir ve birçok yardım ödemesi, mevcut yasalar uyarınca otomatik olarak artmaktadır (OMB, 2018: 82).

Bağımsız mali konseylerin görev tanımları, kurumsal modelleri, bağımsızlık dereceleri, medya üzerindeki etkileri ülkeden ülkeye önemli ölçüde farklılık gösterdiği için literatürde bağımsız mali konseylere ilişkin tek bir tanım bulunmamaktadır. OECD; mali konseyler için mali konularda tarafsız gözetim, analiz ve/veya tavsiye sağlamak için seçimle gelmiş kişilerden yetki alan, kamu tarafından finanse edilen bağımsız kurullar şeklinde bir tanım kullanmaktadır (OECD 2013, s. 3–4). IMF; kısa-orta vadeli makroekonomik istikrar ile ilgili makroekonomik hedeflere karşı hükümetin maliye politikalarını, planlarını ve performansını, kamu maliyesinin uzun vadeli sürdürülebilirliğini siyasetten bağımsız ve aleni olarak değerlendirmek için oluşturulmuş daimi bir kurum olarak tanımlamakta ve mali konseyler ifadesini kullanmayı tercih etmektedir (IMF 2021, 1). Bu tez çalışmasında IMF ve literatürdeki birçok çalışmayı takiben bağımsız mali kuruluşlar için bağımsız mali konsey (kurul) ifadesi kullanılmaktadır. Uluslararası kuruluşların yaptığı tanımlamalar ve ülke uygulama örneklerinden yola çıkarak bağımsız mali konseyler genellikle kamu maliyesini değerlendiren, makroekonomik tahminler hazırlayan veya hükümet tarafından hazırlanan tahminlere görüş veren, tahminlerin performansını değerlendiren, mali kurallara uyumu izleyen, mali riskleri hesaplayan, yaptıkları analizler ve yayımladıkları raporlarla mali şeffaflığa katkıda bulunan tarafsız kuruluşlar şeklinde tanımlanabilir.

2008 yılında yaşanan ekonomik kriz ile orta vadeli programların ve bunların dayandığı ekonomik tahminlerin doğruluğunun önemi anlaşılmıştır. Bu dönemde, ekonomik tahminlerin üretilmesinin teknik uzmanlık gerektirdiği ve hükümetlerin temel işinin tahmin hazırlama olmadığı kabul edilmiş, ülkeler tahmin hazırlama yetkisini siyasi saikten bağımsız mali kuruluşlara devretme yönünde harekete geçmiştir (Jonung ve Larch, 2006: 495). Bağımsız mali konseylerin

kurulmasının[18] bir diğer önemli nedeni de esnek hale gelen mali kuralların uygulamasının takibini sağlamaktır (Frankel, 2011: 19; Heinemann, 2005: 20; Schiavo-Campo, 2009: Vii).

Mali konseylerin mali disipline ve mali durumun güçlenmesine katkı sağlaması beklenmekle birlikte özellikle maliye politikasında daha temel reformlara ihtiyaç duyan ve kurumsal kapasitenin yetersiz olduğu gelişmekte olan ülkeler için öncelikli reform alanı olmadığını da belirtmek gerekir. Bununla birlikte, diğer pek çok iyi maliye politikası uygulaması ve yeniliğine benzer şekilde mali konseyler ülke koşullarına uygun şekilde tasarlanmalıdır (Hemming ve Joyce, 2013: 205). Öte yandan, tahminlerin sadece mali konseyler tarafından hazırlanması halinde hükümetler kendi kötü mali performanslarından konseyleri sorumlu tutabilir. Mali konseyler ve hükümetlerin birlikte tahmin hazırlaması ise mali konseyin bağımsızlığı hakkında soru işaretlerine neden olabilir (Hemming ve Joyce, 2013: 210). Bu nedenle öncelikle, kamu mali yönetiminde rol sorumlulukların açık bir şekilde tanımlanması, bütçe sürecinin şeffaf bir şekilde yürütülmesi, güvenilir bilgilerin kamuoyunun erişimine sunulması gereklidir.

2.2.1. Bağımsız Mali Konseylerin Görevleri

Bağımsız mali konseyler farklı yapılarda tasarlanmış olup standart görev alanları yoktur. Ülkelerin ulusal tercihlerini ve kurumsal yapılarını yansıttıkları için yüksek derecede heterojendirler. Bağımsız mali konseylerin rolleri ülkeden ülkeye değişiklik gösterdiği gibi zaman içinde yeni ihtiyaçlara göre de değişiklik gösterebilir. Örneğin mali kuralların esnekliğinin artması, mali konseylere mali kuralları gözetleme görevini getirmiştir. Kovid-19 salgını döneminde konseyler, salgının ekonomik etkilerini azaltmak için hükümetlerce çok kısa sürede hazırlanan

[18] 2008 krizi öncesinde var olan mali konseylerin yetkileri gözden geçirilmiş ve güçlendirilmiştir (IMF, 2013: 37).

tedbirlerin ve mali kurallardan kaçış hükümlerinin acil bir değerlendirmesinde bulunmuş, krizin kamu maliyesine etkisini analiz etmiştir (Davoodi vd., 2022: 5).

Bağımsız mali konseyler, kurala dayalı mali çerçevenin önemli bir ayağıdır. Bağımsız mali konseyler, maliye politikasının iyimserlik önyargısına yönelik geliştirilen kurumsal bir çözüm olup temel olarak politikacılar ve seçmenler arasındaki bilgi asimetrisini azaltmak, tarafsız analizler yapmak ve bağımsız tavsiyeler sağlamakla görevlidirler. Bağımsız mali konseyler; bütçe politikaları hakkında daha iyi ve bağımsız bilgilerin yayımlanmasını, karar vericilerin hesap verebilirliğinin artırılmasını ve politika kararlarının seçmenlerin tercihleriyle daha uyumlu hale gelmesini sağlamaktadır.

Seçmenler, politika yapıcılardan daha az bilgi sahibi olduklarında, politika yapıcılar popülist amaçlarla yeni harcamalara başvurabilir veya vergi indirimleri uygulayabilir. Seçmenlerin şeffaf ve doğru bilgilere erişmeleri bu sorunun aşılmasına katkı sağlayabilir. Bağımsız mali konseyler tarafından yapılan objektif değerlendirmelerin, tüm bütçe sürecinde şeffaflığı artırması ve maliye politikası yapıcılarının hesap verebilirliğini güçlendirmesi beklenmektedir. Açıklanan hedeflerden sapma gerçekleşmesi halinde oluşacak kamuoyuna karşı yükümlülük ve siyasi maliyetler mali disiplini güçlendirmektedir (Hürcan, 1999: 9).

Tablo 3: Mali Konseylerin Görevleri

Tahminlerle İlgili Görevler	Diğer Görevler
• Tahmin hazırlama • Tahmin ön değerlendirmesi yapma • Tahmin sonrası görüş bildirme • Gerçekleşme sonrası tahmin performansını değerlendirme • Alternatif senaryolara göre tahmin oluşturma	• Mali kuralları izleme • Tedbirlerin ön maliyetini hesaplama • Kamu maliyesini değerlendirme • Pozitif ve normatif analiz yapma • Mali riskleri takip etme • Uzun vadeli sürdürülebilirlik analizi yapma • Rapor yayımlama

• Uzun vadeli projeksiyonlar hazırlama	

Kaynak: Yazar tarafından oluşturulmuştur.

Mali konseyler makroekonomik tahminlerin ve bütçe tahminlerinin objektif olmasını sağlamak amacıyla bizzat tahmin hazırlamakla veya hükümet tarafından hazırlanan tahminlerin yayımlanmadan önce ön değerlendirmesini yapmakla görevlidir. Bu sayede, hükümetlerin harcamalarını artırma ve bütçe açığı verme eğilimlerini sınırlandırmaya katkıda bulunabilirler. Hükümetler mali konseylerin tahminlerine uymak istemediklerinde bir gerekçe sunmak zorundadırlar. Örneğin, Hollanda hükümeti konseyin tahminlerini bütçede kullanmak zorundadır. Birleşik Krallık hükümeti, Bütçe Sorumluluğu Ofisi'nin tahminini kullanmakta, eğer kullanmayacaksa gerekçesini açıklamak zorundadır. Mali konseyler tahmin sonrası gerçekleşme rakamları ile tahminleri karşılaştırarak tahmin performansı değerlendirmesinde bulunmaktadır.

Mali konseyler literatürde bekçi köpeği (watchdog) olarak anılmakta ve bu kapsamda kamu maliyesini değerlendirmektedir. Maliye politikasına ilişkin analizlerde bulunarak uygulanması planlanan tedbirlerin yasalaşmadan önce maliyetini hesaplamaktadır. Konseyler, politikaların orta ve uzun vadedeki olası sonuçlarını değerlendirmektedir. Vergilerde ve harcama programlarında değişikliğe gidilirken özellikle büyük vergi ve harcama reformları yapılırken bu değişikliklerin toplam mali etkilerini değerlendirmek kritik öneme sahiptir. Hükümetlerin yeni harcama programlarının maliyetlerini ve vergi indirimlerinden kaynaklanan gelir kaybını hafife alma; harcama kesintileri ve vergi artışlarından elde edilen tasarrufları abartma yönündeki eğilimleri karşısında mali konseyler vergi ve harcama değişikliklerinin gerçek maliyetlerini hesaplayarak mali şeffaflığa katkıda bulunabilir (Hemming ve Joyce, 2013: 211).

Mali konseyler genellikle mali kurallara uyulup uyulmadığını izlemekle görevlidir. 2021 yılında mali kuralları izleyen mali konseylerin sayısı 2010 yılına göre yüzde 25 oranında artmıştır. 2022 yılı itibarıyla mali konseylerin yüzde 80'i mali kuralları takip etmekle görevlendirilmiştir

(Davoodi vd., 2022: 12). Mali kuralların uygulanmasını izlemekle görevli mali konseylerin sayısındaki bu artış, mali kuralların yaygınlaşması ve bilhassa AB üye ülkeleri için bu tür bağımsız izlemeyi zorunlu kılan yasal gereklilikler ile ilişkilidir.

Konseyler, mali risklerin izlenme görevini de yerine getirmektedir (OECD, 2019: 71). Konseyler risklere göre tahminlerini hazırlamakta, olumlu ve olumsuz senaryolara göre alternatif tahminlerde bulunmaktadır.

Mali konseyler, uzun vadeli sürdürülebilirlik analizleri yapmaktadır. AB ülkeleri tarafından Avrupa Komisyonu'na sunulan İstikrar Programı, uzun vadeli bir mali sürdürülebilirlik analizi yapılmasını zorunlu kılmaktadır (IMF, 2014a: 38). Bu görevi genellikle mali konseyler ifa etmektedir. ABD'de Kongre Bütçe Ofisi, Kongre'ye standart olarak sunduğu 10 yıllık bütçe tahminlerini gelecek 30 yıllık dönem için uzatılmaktadır. Bu tahminler, demografik eğilimlerin, ekonomik gelişmelerin ve sağlık hizmetleri maliyetlerinin federal harcamalar, gelirler ve bütçe açıkları üzerindeki etkilerini göstermektedir.

Mali konseyler hükümetlere uygulanması gerektiğini düşündüğü tedbirleri politika önerisi olarak sunmaktadır. Avusturya, Belçika, Hollanda, İspanya, Çekya, Şili'de mali konseyler maliye politikalarına ilişkin tavsiye niteliğinde normatif analizlerde bulunmaktadır (Davoodi vd., 2022: 11).

Mali konseyler hazırladıkları tahminleri, kamu maliyesine ilişkin değerlendirmelerini, risk analizlerini ve uzun vadedeki beklentilerini raporlar halinde yayımlayarak mali şeffaflığa ve kamuoyunu bilgilendirmeye katkıda bulunmaktadır.

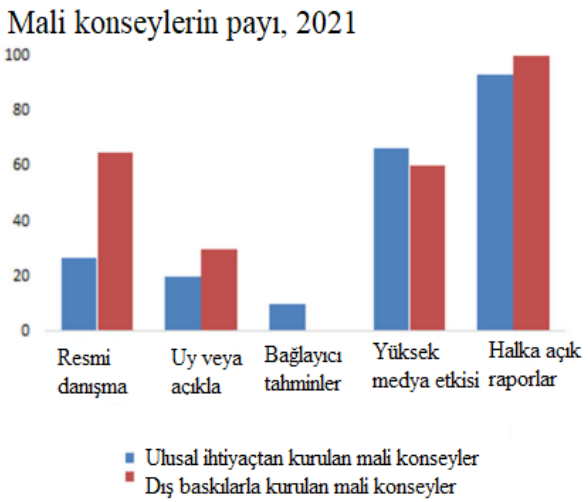
2.2.2. Kurumsal Yapılarına Göre Bağımsız Mali Konseyler

Debrun vd. (2013), bağımsız mali konseyleri üç temel kurumsal model şeklinde sınıflandırmaktadır.

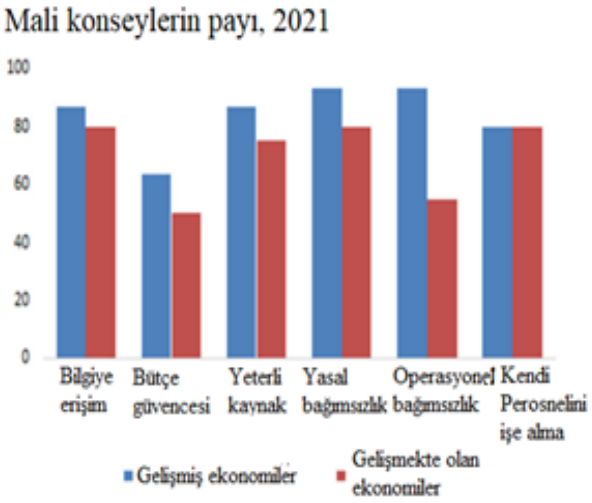
- Model 1: İlk modelde bağımsız mali konseyler, akademik literatürde önerilen ideal modele en yakındır. Mali konseyler ile politika yapıcılar arasında atama prosedürleri ve hesap verebilirlik mekanizmalarının ötesinde organik bir bağ bulunmamaktadır. Genellikle, bağımsızlıkları mali sorumluluk yasalarında açık ve kapsamlı bir şekilde garanti edilmektedir. Bu kurumsal modele Birleşik Krallık, Almanya, Macaristan, Portekiz, Romanya, Bulgaristan, Güney Kıbrıs, Yunanistan, İrlanda, Malta, Slovakya, İsveç'teki mali konseyler örnek olarak gösterilebilir.
- Model 2: İkinci modelde, mali konseyler resmî olarak yürütme veya yasama organına bağlıdır. Bu konseyler, parlamento (Parlamento Bütçe Ofisleri) veya bir bakanlığın organik olarak parçası olsa da bağımsızlıkları açık bir şekilde garanti altına alınmaktadır. Bütçe sürecinde ve kamuoyu tartışmalarında siyasi olmayan rollerinden kazandıkları itibarın bir sonucu olarak operasyonel olarak bağımsızdırlar. Yürütme erkinin altında oluşturulan mali konseylere Belçika, Hırvatistan, Danimarka, Hollanda, Slovenya'daki mali konseyler örnek gösterilebilir. Avusturya, Hırvatistan, Yunanistan, İrlanda ve İtalya'daki mali konseyler yasama erki ile ilişkilidir.
- Model 3: Üçüncü modelde mali konseyler; merkez bankaları, denetim kurumları ve bağımsız istatistik kurumları gibi bağımsız kurumlarla ilişkili oluşturulmaktadır. Bu yaklaşım ile ev sahibi kurumun bağımsızlığa yönelik bilgi ve tecrübesinden yararlanmak amaçlanmaktadır. Bağımsız kuruluşların faaliyetlerini tek bir kurum çatısı altında bütünleştirerek ölçek ekonomilerinden faydalanılmaya çalışılmaktadır; ancak, ev sahibi kurumun ve mali konseyin görev ve yetkileri ve işlevleri hakkında kafa karışıklığını önlemek için prosedürlerin açık olmasına ihtiyaç duyulmaktadır. Merkez bankaları ile ilişkili mali konseylere Avusturya ve Estonya'da, denetim kurumları ile ilişkili mali

konseylere Finlandiya, Fransa ve Litvanya'daki mali konseyler örnek olarak gösterilebilir.

Şekil 6: Mali Konseylerin Etki Kanalları



Şekil 7: Mali Konseylerin Bağımsızlığı



Kaynak: Davoodi vd., 2022: 13.

Mali konseylerin nasıl oluşturulacağı tartışması kritiktir ve tasarlanmalarında ülkelerin tarihi, siyasi ve ekonomik yapısı göz önünde bulundurulmalıdır. Bir kurumun bağımsız olabilmesi için dış müdahalelerden uzak olması, bütçe ve personel dâhil yeterli kaynaklara sahip olması ve istenilen bilgiye ulaşabilmesi gerekir. Bu yapısal risklerin yanı sıra, konseylerin tarafsızlığı sağlayıp sağlayamayacakları da tartışmaya açıktır (Kim vd., 2020: 7).

Son 20 yılda mali konseylerin güçlendirilmesinde önemli ilerlemeler kat edilse de operasyonel bağımsızlığın ve bilgiye erişimin sağlanmasında zorluklar devam etmektedir. Mali konseyler kurulduğunda genellikle bağımsızlıkları ve hakları yasal düzenlemelerle güvence altına alınmaktadır; ancak uygulamada mevzuattan sapmalar görülebilir (Davoodi vd., 2022: 12).

2021 yılı itibarıyla 49 ülkede 51 mali konsey bulunmakta olup bu sayı 2010 yılındaki mali konsey sayısının yaklaşık iki katıdır. 2015 yılında, AB nezdinde uygulanan mali kuralları izlemesi

için Avrupa Mali Kurulu (European Fiscal Board) kurulmuştur. 2021 yılı itibarıyla gelişmiş ekonomilerdeki mali konseylerin yüzde 80'inden fazlası, kendi personelini atama, basında ve medyada kendi iletişim kanalına sahip olma ve siyasi müdahaleyi sınırlamak için uzun vadeli atamalar yapma gibi operasyonel bağımsızlığa yasal olarak sahiptir. Ancak; bazı mali konseyler uygulamada yetkilerini yerine getirirken zorluklarla karşılaşmaktadır. Örneğin, Kanada mali konseyine resmî tahminleri iyileştirmek için geniş bir yetki verilmiştir; ancak sunulan kaynaklar görev alanına oranla sınırlıdır (Davoodi vd., 2022: 12). Gelişmekte olan ülkelerde mali konseylerin operasyonel bağımsızlığı, özellikle yeterli bütçeye sahip olmadıklarında daha sınırlıdır ve mali konseylerin yaptığı değerlendirmeler siyasi etki altında kalabilmektedir.

2.2.3. Bağımsız Mali Konseylerin Eleştirisi

Literatürde, bağımsız mali otorite fikri, birçok gelişmiş ülkede parasal otoriteye bağımsızlık verilmesinin ardından 1990'lı yıllarda ilgi görmüştür. Bazı ana akım iktisatçılar, para politikasının bağımsız otoritelere devredildiği gibi maliye politikası veya onun bileşenlerinin de devredilmesinin prensipte mümkün olması gerektiğini savunmuştur[19]. Bu fikir 2008 krizinin ardından yeniden ilgi görmüştür (Maskin, 2016; Larch ve Brandle 2018, 267-283).

Bağımsız mali konseylere yönelik eleştiriler hükümetlerin yetkilerinin kısıtlanmasını antidemokratik olarak değerlendirmekte, kuralların hükümetlerin hareket alanını sınırladığı için politikaların esnekliğini sınırladığını ifade etmektedir. Bağımsız maliye politikası argümanına karşı

[19] Fischer (1995), para politikasının siyasi baskıdan korunduğu gibi maliye politikasının da korunabileceğini tartışmış, Blinder (1997) ve Wyplosz (2005), para politikasına benzer bir şekilde maliye politikasının da hükümetlerin kısa vadeli bakış açısından bağımsız bir kurum tarafından yerine getirilebileceğini ifade etmiştir.

“neden seçilmemiş uzmanların maliye politikası yapıcılarının elini kolunu bağlama gücü olsun” sorusu yöneltilmektedir (Larch ve Thygesen, 2019: 7). Uygulamada maliye politikasının, yetkisini halkın sandıkta gösterdiği iradeden alan hükümetin temel işlevlerinden biri olduğu yönünde yaygın bir kanaat bulunmaktadır.

Bağımsız mali konseylere maliye politikasının tamamen devredilmediğini belirtmek gerekir. Bağımsız mali konseylere devredilen yetki, teknik uzmanlık gerektiren ve orta vadeli planlamaya esas teşkil eden tahmin hazırlama yetkisidir. Bunun dışında mali kuralları izlemeleri hükümetlerin harcama, borçlanma, vergilendirme kurallarına daha fazla uyum sağlamaları yönünde etkide bulunmaktadır. Günümüzde bağımsız mali konseyler, siyasi iradenin yerine geçmemekte, makroekonomik istikrarı sağlayan ve maliye politikasının etkinliğini artıran araçlar olarak önem kazanmaktadır.

Bağımsız mali konseyler gibi mali kurallar da mali disiplini sağlamada araç olarak görülmelidir. Kamu mali yönetiminde mali disiplin bağımsız mali konsey ve mali kural olmadan da mali saydamlık, hesap verebilirlik, çok yıllı bütçeleme anlayışıyla sağlanabilir. Yeni Zelanda’da mali sorumluluk ilkelerine bağlılık, mali şeffaflığa verilen önem ve rol ve sorumlulukların açık olması sayesinde mali konsey olmadan da mali disiplinin sağlandığı görülmektedir. Birleşik Krallık’ta mali konseyin yerine getirdiği objektif tahmin hazırlama, tahmin performansını değerlendirme, uzun vadeli sürdürülebilirlik analizi yapma, mali riskleri değerlendirme gibi görevleri Yeni Zelanda’da hazinenin ve hükümetin yaptığı görülmektedir. Fransa’da mali konsey tahmin hazırlamadığı halde medya etkisi sayesinde hükümetin daha temkinli tahminlerde bulunması yönünde etkide bulunmaktadır. Ülkelerin ekonomik tahminlerinin hazırlanmasında tek doğru bir örnek bulunmamaktadır, önemli olan ülkelerin mali altyapılarını güçlendirmeleri ve kendi kurumsal, geleneksel yapıları ve ihtiyaçlarına göre reformları uygulamaya koymalarıdır.

2.3. Makroekonomik Tahminlerin Hazırlanmasında Mali Konseylerin ve Hükümetlerin Rolü: İyi Uygulama Örnekleri

Bu bölümde, 2008 yılı sonrasında kurulmuş olmasına rağmen yaptığı güvenilir ve yüksek kaliteli analizlerle hızla itibar kazanan ve kısa süre içinde uluslararası kuruluşlar tarafından örnek bağımsız mali konsey olarak gösterilen Bütçe Sorumluluk Ofisi (OBR)'nin (OECD, 2020: 7) Birleşik Krallık kamu mali yönetimindeki yeri açıklanmaktadır. Bu nedenle, OBR'nin kurulma gerekçeleri, görevleri ve yayımladığı raporlar hakkında bilgi verilmektedir. Sonrasında, bağımsız mali konseyi olmayan ancak objektif ekonomik tahminleri ve mali saydamlığa verdiği önem ile dikkat çeken Yeni Zelanda'daki makroekonomik tahminlere ilişkin sorumlulukların nasıl yerine getirildiği ve bu konuda yayımlanan raporlar tanıtılmaktadır. Son olarak, Türkiye'deki kamu yönetim teşkilatlanmasına ilham kaynağı olan Fransa'daki Kamu Maliyesi Yüksek Kurulu (HCFP) hakkında bilgi verilmektedir.

2.3.1. Tahminlerin Bağımsız Mali Konsey Tarafından Hazırlanması: Birleşik Krallık Örneği

2008 yılında yaşanan finansal kriz derinleştikçe tüm dünyada kurumsal reform gereksinimi artmıştır. Birleşik Krallık'ta Muhafazakar Parti, İşçi Partisi hükümetinin tahminleri hazırlamakla sorumlu Birleşik Krallık Hazinesi çalışanlarına aşırı iyimser ekonomik tahminlerde bulunması yönünde baskı uyguladığını iddia etmiştir [20]. Muhafazakâr Parti, 2008 yılı Eylül ayında iyimser

[20] 1961 yılında uygulanmaya başlanan çok yıllı kamu harcama anketleri, Büyük Krallık'ta çok yıllı bütçelemenin öncüsü olarak kabul edilmekle birlikte (Boex vd., 2000: 10) çok yıllı bütçe uygulamasının başlangıç tarihi olarak 1998 yılı kabul edilmektedir (Guzman ve Joyce, 2020: 7). 1998-2010 döneminde ekonomik tahminler Hazine tarafından hazırlanmış, bu tahminler Başbakan tarafından onaylandığı için Hazine'yi daha yüksek ekonomik büyüme oranları ve vergi gelirleri

makroekonomik ve mali tahminlere karşı bağımsız bir kuruluşun kurulması ve bütçe tahminlerini üstlenmesi yönünde teklifte bulunmuştur (Wren-Lewis, 2011: 51, IMF, 2014b: 19). Muhafazakar Parti, hükümetin ekonomiyi canlandırmak için genişletici maliye politikası kullanmasına karşı çıkmış ve kamu maliyesini yönetme planlarını çok yavaş olduğu yönünde eleştirmiştir(Wren-Lewis, 2011: 51).

2010 yılı Mayıs ayındaki seçimlerin ardından yeni kurulan Muhafazakar-Liberal Demokrat koalisyon hükümetinin ilk eylemlerinden biri, bağımsız mali kuruluş olan Bütçe Sorumluluğu Ofisi'ni kurmak olmuştur. 2010 yılında kurulan bu OBR geçici olup görevi kalıcı olarak kurulacak OBR düzenlemeleri hakkında tavsiyelerde bulunmaktır. Kalıcı OBR 2011 yılı Nisan ayında Parlamento'dan çıkarılan yasa ile oluşturulmuştur.

OBR'nin kurulması ile Birleşik Krallık Hazinesi tahmin hazırlamayı bırakmıştır. 2010 yılından bu yana tahminler sadece OBR tarafından hazırlanmaktadır. OBR'nin temel işlevlerini OBR bünyesinde yer alan Bütçe Sorumluluk Komitesi (Budget Responsibility Committee) yerine getirmektedir. OBR, yayımladığı rapor ve bildirilerin içeriğinin tüm sorumluluğunu üstlenen bağımsız bir kamu kuruluşudur. Hükümetin ve parlamentonun OBR'nin yaptığı analizleri yönlendirme hakkı bulunmamaktadır (OECD, 2016: 244).

OBR tahmin hazırlarken gerekli bilgi ve verileri elde etmek için devlet daireleri ile yakın iletişim içindedir. OBR, hükümetin ekonomi ve maliye politikasını dayandırabileceği temel analizler sağlamaktadır. Maliye Bakanına karşı vergi ve harcama kararlarında ihtiyaç duyduğu ekonomik ve mali tahminleri iletme konusunda idari bir sorumluluğu bulunmaktadır. Ayrıca bağımsızlığı hususunda şüpheye yer bırakmamak için bu tür temaslarla ilgili bilgileri kamuya açıklamaktadır.

---

tahmin etmesi yönünde siyasi baskıya maruz bırakmış ve bunun sonucunda tahminler sürekli olarak iyimser kalmıştır.

OBR, yayımladığı raporlar, hazırladığı tahmin ve analizlerden dolayı Parlamento'ya ve Başbakan'a karşı sorumludur. OBR, analitik raporları için doğrudan Parlamento'ya hesap vermektedir. OBR'nin esas görevleri kapsamında hazırladığı raporları doğrudan Parlamento'ya sunma ve bu raporlarla ilgili Parlamento Komisyonları ile görüşme zorunluluğu bulunmaktadır.

OBR, alternatif politika ve tedbirleri değerlendirmemekte ve bağımsız mali kurumların çoğunda olduğu gibi normatif yorumlar sunmamaktadır (OECD, 2016: 248). OBR'nin analizi mevcut hükümet politikaları ile sınırlıdır (OECD, 2016: 246). OBR'nin görev alanı dar olsa da maliye politikası sürecinin merkezinde yer almaktadır. OBR'nin bütçe öncesi ve bütçe sonrası dönemde ürettiği tahminler, mali kararların temelini oluşturmaktadır. Bu bakımdan OBR, Hollanda'daki Merkezi Planlama Bürosuna (CPB) benzemektedir. Ancak CPB, OBR'den farklı olarak muhalefetteki siyasi partilerin manifestolarının ekonomik ve mali sonuçlarını genel seçimler öncesinde resmî olarak değerlendirmesini yapmaktadır (Wren-Lewis, 2011: 51).

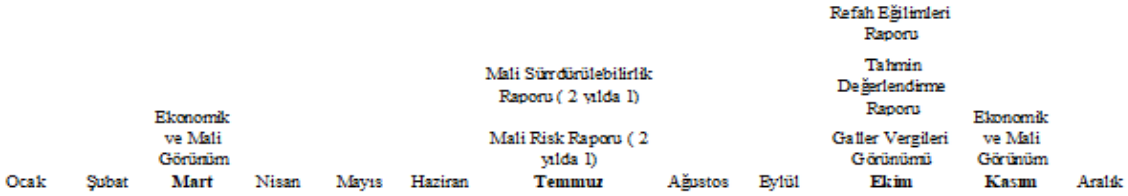
Bütçe Sorumluluğu ve Ulusal Denetim Yasası'na göre OBR'nin temel görevleri:

- Ekonomik ve mali tahminlerin oluşturulması,
- Performansın hedeflere göre değerlendirilmesi,
- Sürdürülebilirlik ve bilanço analizi,
- Mali risklerin değerlendirilmesi,
- Vergi ve refah politikası maliyetlerinin incelenmesidir.

OBR'ye resmî makroekonomik ve mali tahminleri üretmesi, hükümetin politika önlemlerinin maliyetini hesaplaması, hükümetin mali kurallara uyumunu değerlendirmesi, kamu maliyesinin sürdürülebilirliği ve ilgili konuların analizini yapması yönünde geniş yetkiler verilmiştir.

OBR'nin temel yayınları Ekonomik ve Mali Görünüm Raporu, Mali Sürdürülebilirlik Raporu ve Tahmin Değerlendirme Raporu'dur. Zaman içinde bu yayınlara Refah Eğilimleri Raporu ve Mali Risk Raporu eklenmiştir.

Şekil 8: Temel Yayınlar Takvimi



Kaynak: OECD, 2020: 48.

2.3.1.1. Ekonomik ve Mali Görünüm Raporu

OBR yılda iki kez, beş yıllık bir dönem için resmî makroekonomik ve mali tahminlerinin yer aldığı Ekonomik ve Mali Görünüm Raporu'nu yayımlanmaktadır. Rapor, Kasım ayı sonunda bütçeye ve Mart ayında hükümet tarafından yayımlanan Bahar beyannamesine eşlik etmektedir.

Tahminler ayrıntılı olarak gerekçelendirilmekte ve yalnızca verilere dayalı yargılarda bulunulmaktadır (OBR, 2019b: 1). Ekonomik ve Mali Görünüm Raporu alternatif senaryolar ve duyarlılık analizi de içermektedir. Geçmiş tahmin hatalarına dayanarak tahminlerden sapma olasılığını gösteren grafiklere yer verilmektedir (IMF, 2014a: 92-93). OBR, gelir ve gider tahminlerinin ekonomik etkileri ve yeni politikaların mali tahminler üzerindeki etkisi de dahil olmak üzere, önceden hükümet tarafından hazırlanan tahminlerden daha fazla ayrıntı sunmaktadır.

2.3.1.2. Tahmin Değerlendirme Raporu

OBR Ekonomik ve Mali Görünüm Raporu'nda yer alan tahminlerde kullanılan teknikleri iyileştirmek için önceki tahmin performansını değerlendirdiği Tahmin Değerlendirme Raporu'nu her yıl sonbaharda yayımlamaktadır (OECD, 2016: 247). Tahmin Değerlendirme Raporu'nda, en son gerçekleşen veriler önceki merkezi tahminlerle karşılaştırılmakta ve farklılıklar açıklanmaya çalışılmaktadır (OBR, 2019b: 3). Tahmin Değerlendirme Raporu'ndaki değerlendirmelerden yola çıkarak OBR tahmin tekniklerini iyileştirmeye çalışmaktadır. Raporda bu kapsamda gelecek dönem tahminleri için çıkarılan derslerin ve belirlenen temel önceliklerin yer aldığı ayrı bir bölüm bulunmaktadır (OECD, 2020: 49). Tahminlerin performansını değerlendirmek ve tahmin farklılıklarını açıklamak şeffaflık ve hesap verebilirliği artırmaktadır (OBR, 2019b: 1). Bağımsız mali konseyler tarafından yayımlanan Tahmin Değerlendirme Raporu'na benzer bir rapor bulunmamaktadır.

Tahmin Değerlendirme Raporu'nda Ekonomik ve Mali Görünüm Raporu'nda yer alan ana tahmine karşılık gelen merkezi tahminlerin yanı sıra alternatif senaryolarda kullanılan diğer tahminler de değerlendirilmektedir (OBR, 2019b: 3).

OBR'nin kurulmasından önce Hazine tarafından yayımlanan tahminler ile OBR'nin tahminlerini şeffaflık açısından karşılaştırıldığında tahminlerde belirgin bir iyileşme olduğu tespit edilmiştir (OECD, 2020: 49). OBR, tahminlerdeki sapmayı azaltma ve doğruluğu artırma hedefine ulaşmıştır ve kamuoyu OBR'nin yayımladığı rakamlara daha fazla güven duyulmaktadır.

Tahmin farklılıklarının mutlak boyutu, OBR oluşturulmadan önceki 20 yıl içinde yapılan resmî tahminlerin ortalamasıyla karşılaştırılmaktadır. Bu süre, kısa zaman dilimleri için yapılan tahminleri gerçekleşme rakamlarıyla karşılaştırma için makul olmakla birlikte uzun zaman dilimleri için yapılan tahminleri gerçekleşme rakamlarıyla karşılaştırmak için yeterli değildir. Bu tür karşılaştırmaların sınırlamaları göz önüne alındığında, reel GSYH büyüme tahminlerinin ortalama olarak önceki 20 yıla göre daha gerçekçi belirlendiği tespit edilmiştir (OBR, 2019b: 8).

2.3.1.3. Mali Sürdürülebilirlik Raporu

Birleşik Krallık bütçe belgelerinde tahminler ve projeksiyonlar arasında bir ayrım bulunmaktadır (Heald ve Georgiou, 2011: 453). Tahminler Ekonomik ve Mali Görünüm Raporu'nda, 50 yıllık projeksiyonlar ise Mali Sürdürülebilirlik Raporu'nda yer almaktadır.

OBR, 2011 yılından bu yana iki yılda bir yayımladığı[21] Mali Sürdürülebilirlik Raporu'nda kamu harcamaları ve vergi gelirleri için uzun vadeli projeksiyonlar hazırlamakta ve kamu maliyesinin uzun vadeli sürdürülebilirliğini değerlendirmektedir (OECD, 2016: 247).

Mali Sürdürülebilirlik Raporu, sürdürülebilirliği değerlendirmek için başlangıç noktası olarak en son yayımlanan Ekonomik ve Mali Görünüm Raporu'nda yer alan beş yıllık tahmini baz almaktadır. Bu rapor tahminler yerine senaryolar içermektedir. Ekonomi ve kamu maliyesi için belirlenen üç orta vadeli senaryo (olumlu, merkezi ve olumsuz) ile mali sürdürülebilirlik değerlendirilmektedir (OBR, 2020b: 1).

OBR, kamu maliyesinin uzun vadeli sürdürülebilirliğini 50 yıllık projeksiyonlara dayanarak değerlendirmekte ve kamu kesimi bilançosunu, şarta bağlı yükümlülükleri ve karşılıkları analiz etmektedir (IMF, 2014a: 92). OBR, sürdürülebilirlik analizinde ayrıca demografik senaryolara yer vermektedir.

2.3.1.4. Mali Risk Raporu

[21] Mali Sürdürülebilirlik Raporu, Ulusal İstatistik Ofisi'nin nüfus projeksiyonlarını güncelleme sıklığını yansıtacak şekilde iki yılda bir yayımlanmaya başlanmıştır.

2015 yılı Ekim ayı güncellemesi ile Parlamento OBR'ye en az iki yılda bir Mali Riskler Raporu ve Refah Eğilimleri Raporu hazırlama yetkisi vermiştir. Mali Risk Raporu OBR'nin en fazla esnekliğe sahip olduğu rapordur (OECD, 2020: 56).

İlk Mali Risk Raporu'nun yayımlanmasından önce OBR, raporun neleri içermesi gerektiği konusunda kapsamlı bir istişare başlatmış ve diğer uluslararası kuruluşlarla çalıştaylar düzenlemiştir. Bu tür bir raporun neleri içermesi gerektiğine dair IMF'nin önerilerinin yer aldığı şablondan büyük ölçüde yararlanılmıştır (OECD, 2020: 56).

OBR, Mali Risk Raporu'nda ekonomi ve finansal sistemden kaynaklanan risklerin kapsamlı bir incelemesini yapmaktadır. Tahminler için (hem yukarı hem de aşağı) riskler tartışılmaktadır.

İlk Mali Risk Raporu, 2017 yılı Temmuz ayında yayımlanmıştır. Bu rapor, Birleşik Krallık kamu maliyesine yönelik ayrıntılı bir risk kataloğu sunmuştur. Hükümet, bir yıl içinde rapora resmî olarak yanıt vermeyi taahhüt etmiş ve 2018 yılı Temmuz ayında Mali Riskleri Yönetme (Managing Fiscal Risks) raporu ile resmî olarak yanıtlamıştır (OBR, 2019a: 1, OECD, 2020: 50). Hükümet bu raporda, belirtilen risklerin bazılarını azaltmak için atılan adımları listelemektedir. Diğer ülkelerde de mali risk raporları yayımlanmakla birlikte, bu raporların bağımsız bir kurum tarafından hazırlanması alışılmışın dışında bir durumdur ve hükümetin bu rapora yanıt vermekle yükümlü olması bakımından Birleşik Krallık benzeri olmayan önemli bir örnektir (OBR, 2019a: 5, OECD, 2020: 50). Mali Risk Raporu, uluslararası kuruluşlar, diğer ülkelerdeki benzer bağımsız mali kuruluşlar ve hükümetler tarafından olumlu tepki almış ve büyük ilgi görmüştür (OECD, 2020: 55). OECD, Mali Risk Raporu'nu eşsiz ve ilham verici bir girişim olarak nitelendirilmiş ve bağımsız mali konseyler için örnek bir uygulama olarak göstermiştir (OECD, 2020: 56).

İkinci Mali Risk Raporu ise, 2019 yılı Temmuz ayında yayımlanmıştır. 2017 yılında gündeme getirilen sorunlar gözden geçirilmiş ve Hükümetin 2018 yılında yayımladığı yanıtı değerlendirilmiştir (OECD, 2020: 50-51).

OBR'nin görevi, hükümetin mali hedeflerinin ne olması gerektiği ya da bütçede ne kadar gevşetme veya sıkılaştırmaya gitmesi gerektiğini söylemek değildir. Öte yandan, ek vergi indirimleri veya harcama artışları gibi gelişmelerin etkisiyle hükümetin borçlanma düzeyinin tahmin edilen seviyelerin üzerinde gerçekleşmesine yol açacağına dair önceden uyarıda bulunmaktadır (OBR, 2019a: 5).

2.3.1.5. Refah Eğilimleri Raporu

Refah Sınırı (The Welfare Cap), 2014 yılında hükümetlerin yapabilecekleri sosyal güvenlik yardımlarına ve vergi indirimlerine harcama kısıtlamaları şeklinde getirilmiş olan bir sınırdır. Bu sınırın getirilmesindeki amaç, refah harcamaları için hesap verebilirliği sağlamak ve refahın sürdürülebilirliğini desteklemektir. 2013 yılı Aralık ayında, OBR'ye hükümetlerin refah sınırına uyumunu değerlendirmesi görevi verilmiştir (OECD, 2019: 252).

OBR, Refah Eğilimleri Raporu'nda refah üst sınırı ve marjına göre refah harcamalarını değerlendirmektedir. Harcamaların refah sınırını aşması halinde ek tedbir alınması veya sınır seviyesinin değiştirilmesi gerekmektedir ve bu durum parlamentonun onayını gerektirmektedir. OBR, üst sınırların üzerinde gerçekleşen refah harcamalarının, tahminlerdeki sapmalardan mı yoksa politika değişikliklerinden mi kaynaklandığını değerlendirmektedir. Hükümet ayrıca harcama sınırının ihlal edilme gerekçesini açıklamak zorundadır. Bu işlevin bir parçası olarak OBR Ekonomik ve Mali Görünüm Raporu'nun eklerinde bir başlık refah sınırına ayırmaktadır ve refah harcamaları için bir tahmin yayımlamaktadır.

2.3.2. Tahminlerin Hükümet Tarafından Hazırlanması: Yeni Zelanda Örneği

Yeni Zelanda kamu mali yönetim sisteminin yasal çerçevesi 1989 tarihli Kamu Finansmanı Kanunu (Public Finance Act, PFA) ile belirlenmiştir. Kanun, 2004 ve 2013 yıllarında büyük ölçüde

revize edilmiştir. Yeni Zelanda'da mali sorumluluk hükümlerinin üç temel unsuru bulunmaktadır (Yeni Zelanda Hazinesi, 2015: 2):

1. Maliye politikası sorumlu mali yönetim ilkelerine göre yürütülmektedir.
2. Hükümetlerin kısa vadeli niyetleri ve uzun vadeli hedefleri ile bu niyet ve hedeflerin sorumlu mali yönetim ilkeleriyle ne ölçüde tutarlı olduğu konusunda düzenli olarak kamuoyuna açık raporlama yapması gerekmektedir.
3. Hazine'nin bağımsız olarak düzenli raporlama yapması gerekmektedir.

Yeni Zelanda'da kamu mali yönetiminde ilkeler önemli rol oynamaktadır. Hükümetler hedeflerini bu ilkelere uygun olarak belirlemektedir. Mali sorumluluk hükümleri, hükümetlerin zaman zaman ilkelerle uyumlu olmayan mali stratejiler izlemeye ihtiyaç duyacağını (veya isteyeceğini) açıkça öngörmektedir ve hükümetlere esneklik tanımaktadır. Bu gibi durumlarda hükümet, bu ilke ve hedeflerle tutarlı hale gelmek için nasıl bir yol izleneceğini ve ne sürede uyum sağlanması beklendiğini Mali Strateji Raporu'nda (Fiscal Strategy Report) açıklamak zorundadır (Corbacho ve Schwart, 2007: 95; Yeni Zelanda Hazinesi, 2015: 6; Public Finance Act 1989, 2020: 57). Yeni Zelanda kamu mali yönetim sisteminin en dikkat çeken özelliği mali şeffaflığın ön planda olmasıdır.

Yeni Zelanda'da bağımsız bir mali konsey yoktur. Ekonomi ve maliye politikası konusunda Hükümet baş danışmanı olarak Hazine, hükümetin bütçe ve tahminlerini hazırlanmasına yardım etmede kritik bir rol oynamaktadır[22]. Mali Strateji Raporu'nda hükümet tarafından hazırlanan tahminlere yer verilirken Ekonomik ve Mali Güncellemeler, Uzun Vadeli Mali Durum Beyanları

[22] 2018 yılı Eylül ayında Hükümet, "Yeni Zelanda'nın Mali Politika Çerçevesi - Bağımsız bir Mali Kurul Kurmak" başlıklı bir tartışma belgesi yayınlamıştır ancak henüz mali konsey oluşturulmamıştır (Yeni Zelanda Hazinesi, 2019: 4).

ve Yatırım Beyanı'nda Yeni Zelanda Hazinesi tarafından hazırlanan tahminler baz alınarak orta vadeli çerçeve çizilmektedir.

2.3.2.1. Ekonomik ve Mali Güncellemeler

Ekonomik ve Mali Güncellemeler raporunda cari mali yıl ve takip eden dört mali yıl için Hazine tarafından hazırlanan tahminler yayımlanmaktadır. Raporda tahminlerin yanı sıra bir önceki Ekonomik ve Mali Güncellemeler raporundan sonra ekonominin son altı ayında ortaya çıkan gelişmeler gösterilmektedir. Bu gelişmeler ışığında tahminler gözden geçirilmektedir (Yılmaz, 1999b: 38), tahminlerle gerçekleşen rakamlar karşılaştırılmaktadır. Hazine bu raporu bütçe ile birlikte mali yılın ortasında ve seçim olan yıllarda genel seçimden önce yayımlamak zorundadır.

Ekonomik tahminlerde tahminlerin altında yatan tüm önemli varsayımların bir açıklaması yapılmaktadır (Public Finance Act 1989, 2020: 65). Bununla birlikte, mali tahminlerde hükümet kararları ile ilgili mali risklere ve mali risklerin beyanına yer verilmektedir. Bu raporda, koşullu yükümlülüklere (herhangi bir kanun kapsamında verilen garantiler veya kefaletler dahil) ilişkin riskler değerlendirilmektedir (Public Finance Act 1989, 2020: 65).

2.3.2.2. Uzun Vadeli Mali Durum Beyanları

Yeni Zelanda'da, 1989 Kamu Finansmanı Kanunu'nda 2004 yılında yapılan değişikliğe göre Hazine'nin en az dört yılda bir gelecek 40 yıllık dönem için projeksiyonlarının yer aldığı Uzun Vadeli Mali Durum hakkında bir beyanname yayımlaması gerekmektedir. Her beyanname; nüfus artışı, göç, nüfusun yaşlanması, bütçe fazla ve açıkların bileşik etkileri, ücret ve fiyat artışı (enerji fiyatları vb.) gibi nispeten yavaş hareket eden göstergelerdeki eğilimleri göstermektedir.

Yasaya göre, "herhangi bir projeksiyonun altında yatan tüm önemli varsayımların" beyannameye dahil edilmesi zorunludur. Yeni Zelanda'da, hükümetin Hazine'nin Uzun Vadeli Mali

Durumla ilgili açıklamalarına yanıt vermesi zorunlu değildir. Ancak uygulamada hükümetler cevap verme eğilimindedir (Boston ve Prebble, 2013: 4).

2.3.2.3. Yatırım Beyanı

1989 Kamu Finansmanı Kanunu'nda 2013 yılında yapılan değişikliğe göre Hazine'nin dört yıllık bir Yatırım Beyanı (Investment Statement) hazırlama görevi bulunmaktadır. Yatırım Beyanı devletin önemli varlık ve borçlarının değerini, bu varlıkların ve yükümlülüklerin değerinin zaman içinde nasıl değiştiğini göstermektedir. Yatırım Beyanı'nın sunulduğu mali yıldan sonraki en az iki mali yılın her birinde bu varlıkların ve yükümlülüklerin değerinin nasıl değişmesinin beklendiği açıklanmaktadır.

2.3.2.4. Mali Strateji Raporu

Hükümet her mali yıl, Temsilciler Meclisi'ne Hükümetin bütçe kararları ve önceliklerine rehberlik edecek maliye politikasını özetinin yer aldığı bütçe politikası beyanı ve mali stratejisi hakkında bir rapor sunmaktadır. Mali Strateji Raporu'nun temel amacı Ekonomik ve Mali Güncellemeler'in yayımlanmasından sonra mali projeksiyonlar üretmektir. Mali Strateji Raporu en az on yıllık bir dönem için uzun vadeli hedefleri ve iki yıllık bir dönem için kısa vadeli niyetlerini göstermektedir (Yeni Zelanda Hazinesi, 2015: 6; Public Finance Act 1989, 2020: 58). Bu niyetler ve hedefler, birçok açıdan diğer ülkelerin yasal mali kurallarına benzerlik göstermekle birlikte hedeflerin kanun yerine hükümet tarafından belirleniyor olması bakımından farklıdır (Yeni Zelanda Hazinesi, 2015: 6).

Raporda uzun vadeli hedeflerin sorumlu mali yönetim ilkeleri ile uyumlu olup olmadığını açıklanmaktadır. En son belirlenen uzun vadeli hedefler ile bir önceki uzun vadeli hedefler karşılaştırılmakta ve değişikliğin nedenleri açıklanmaktadır. Raporda benzer şekilde kısa vadeli

niyetlerin sorumlu mali yönetim ilkeleriyle ve uzun vadeli hedeflerle tutarlığına değinilmektedir. Bu ilke ve hedeflerden sapma gerçekleşirse bu sapmanın nedenlerinin açıklanması zorunludur. Bu ilke ve hedeflerle yeniden tutarlı olmak için nasıl bir yaklaşım benimseneceğine ve ne sürede uyum sağlanması beklendiğine Rapor'da yer verilmektedir (Public Finance Act, 2020: 57). Ayrıca, hükümetin gerçekleşen mali performansının mali stratejiyle ne ölçüde tutarlı olduğunu yönünde değerlendirmede bulunması gerekmektedir (Yeni Zelanda Hazinesi, 2015: 6, Public Finance Act 1989, 2020: 59).

Mali Strateji Raporu'nda, Ekonomik ve Mali Güncellemeler'in kısa vadeli niyetlerle ne ölçüde tutarlı olduğu değerlendirilmektedir. Raporda ekonomik ve mali güncellemenin bu kısa vadeli niyetlerden sapması durumunda sapmanın nedenleri açıklanmaktadır. Bununla birlikte, hükümetin gelir stratejisinin ayrıntılarını içermektedir (Public Finance Act 1989, 2020: 59). Ayrıca, yeni senaryolarda yer alan önemli farklılıkların nedenleri açıklanmakta ve senaryoların uzun vadeli hedeflerle tutarlılığı değerlendirilmektedir (Public Finance Act 1989, 2020: 60).

2.3.3. Tahminlerin Hükümet Tarafından Hazırlanması ve Bağımsız Mali Konsey Tarafından Görüş Sunulması: Fransa Örneği

1807'de kurulan Sayıştay (Cour des comptes), parlamentoda hükümet faaliyetlerinin izlenmesine yardımcı olmaktadır ve görevlerini özerk olarak yerine getirmektedir. Sayıştay kamu kaynaklarının iyi kullanılıp kullanılmadığını denetlemesinin yanı sıra kamu maliyesinin mevcut durumuna ve gelecek döneme yönelik beklentilerine ilişkin görüş vermektedir.

Bağımsız mali kuruluşlar tarafından yerine getirilmesi beklenen görevlerin bir kısmı Fransa'da Sayıştay'a verilmiştir (HCFP, 2018: 19). Diğer yandan, Sayıştay mali kanunların taslağı hakkında önceden görüş yayımlamadığı ve makroekonomik durumu değerlendirmek için gerekli

meşruiyetten yoksun olduğu için tam bir bağımsız mali konsey özelliği göstermemektedir (HCFP, 2018: 20).

1996 ve 2013 yılları arasındaki dönemde, Fransız hükümeti tarafından hazırlanan ekonomik büyüme ve bütçe dengesi tahminleri iyimser olduğu yönünde eleştirilmiş, Fransa Avrupa Birliği İstikrar Programları'na uyum sağlamada başarısız olmuştur (Darvas, 2018: 13). Sayıştay'ın görev tanımındaki eksiklikleri gidermek ve hükümet tahminlerinin kalitesini iyileştirmek için 2013 yılında Sayıştay'a bağlı Kamu Maliyesi Yüksek Kurulu oluşturulmuştur (HCFP, 2018: 20). Bağımsız Mali Konsey'in kurulmasından bu yana tahminlerdeki iyimser önyargı büyük ölçüde azalmıştır (Darvas, 2018: 13).

Kamu Maliyesi Yüksek Kurulu'nun iki temel görevi bulunmaktadır; mali mevzuatla ilgili ekonomik tahminlerin ne ölçüde gerçekçi olduğunu değerlendirmek ve kamu maliyesinin gidişatının (merkezi hükümet, sosyal güvenlik ve yerel yönetim) Fransa'nın çok yıllı planlaması ve Avrupa Birliği taahhütleriyle tutarlılığını gözden geçirmek (HCPF, 2018: 3).

Kamu Maliyesi Yüksek Kurulu doğrudan makroekonomik tahminler üretmemekte, hükümetin makul makroekonomik tahminler benimsemesini sağlamaktadır. Maliye Bakanlığı Hazine Genel Müdürlüğü (Direction du trésor) tarafından kış ve yaz dönemi olmak üzere yılda iki kez hazırlanan makroekonomik tahminler ve projeksiyonlar Kamu Maliyesi Yüksek Kurulu'nun incelemesine sunulmaktadır (Moretti ve Kraan, 2018: 27). Konsey, hükümet tarafından hazırlanan tahminleri, uluslararası kuruluşlar ve çeşitli organlar tarafından açıklanan tahminleri de dikkate alarak değerlendirmektedir (HCPF, 2018: 9).

Yaz döneminde hazırlanan makroekonomik ve mali tahminler Bütçe Kanunu'nun bir eki olan Ekonomik, Sosyal ve Mali Rapor'da (Rapport économique, social et financier) yayımlanmaktadır. Raporda çok yıllı tahminlere ve alternatif senaryolara ve bunlara ilişkin risklere ve belirsizliklere yer verilmektedir (Moretti ve Kraan, 2018: 28).

Kurul, kamu maliyesi program tasarılarının Fransa'nın Avrupa Birliği taahhütleriyle tutarlı olup olmadığını kontrol etmek amacıyla bütçe kanunları ve sosyal güvenlik finansman kanunu taslaklarının hazırlanmasında kullanılan tahminlerin, program taahhütleriyle tutarlı olup olmadığına ilişkin ön değerlendirme yapmaktadır. Ayrıca tahminlerin kendi iç tutarlılığını (kullanılan varsayımların güvenilirliği, duyurulan önlemler ve yapısal denge hedefi ışığında etkilerinin niceliği) da kontrol edilmektedir. Hükümetin makroekonomik tahminlerinin ne ölçüde gerçekçi olduğunu incelemektedir ve mali mevzuatın (taslak finansman kanunları, taslak sosyal güvenlik finansman kanunları vb.) çok yıllı kamu maliyesi hedefleri ile tutarlı olup olmadığı konusunda görüş vermektedir (HCPF, 2018: 9; Darvas, 2018: 13). Görüşler ayrıca bu tahminleri çevreleyen risk faktörlerini belirlemeyi de amaçlamaktadır. Kamu Maliyesi Yüksek Kurulu tarafından yayınlanan görüşler hükümeti bağlayıcı olmamakla birlikte, kamuoyuna duyurulması nedeniyle etkilidir. Ayrıca, sağladığı bilgiler parlamentoda kamu maliyesiyle ilgili konularda tartışmaları beslemektedir (HCPF, 2018: 13).

Bütçe gerçekleşmeleri ile beklentiler arasındaki sapmaları belirlemek için harcama sonrası değerlendirme gerçekleştirilmektedir (HCPF, 2018: 10). Kamu Maliyesi Yüksek Kurulu gerçekleşmelerin orta vadeli hedeften saptığını tespit ederse hükümete uyarıda bulunmaktadır. Hükümet sapmanın nedenlerini açıklamak zorundadır ve sapmanın boyutu önemli ise, en geç bir sonraki yılın Bütçe Kanunu'nda düzeltici önlemler uygulanmalıdır (IMF 2012: 18'ten aktaran Yılmaz ve Önal, 2019: 110). Yüksek Kurul, bu eylemlere ilişkin görüşünü bildirirken düzeltici önlemlerin ve varsa yapısal denge yörüngesinden sapmaların bir değerlendirmesini yapmaktadır (HCFP, 2018: 11).

Yüksek Kurul oluşturulduğunda, Sayıştay'ın bağımsız bir mali konseyin birtakım görevlerini zaten yerine getiriyor olması nedeniyle Yüksek Kurul'un görevleri, Sayıştay'ın yetkisini tamamlayacak şekilde tasarlanmıştır (HCFP, 2018: 11). Bundan dolayı, Yüksek Kurul'un görevleri,

diğer AB ülkelerindeki benzer kurumlarla karşılaştırıldığında sınırlıdır. Kurul'un makroekonomik tahminler üretmemesi, hükümetin makroekonomik senaryosu hakkında görüş yayınlaması ancak resmî bir onayda bulunmaması yetkilerini sınırlı olmasında en önemli etkendir. Bununla birlikte, Kamu Maliyesi Yüksek Kurulu'na görüş hazırlaması için yalnızca bir hafta süre verilmektedir. Söz konusu süre, diğer uluslararası mali kuruluşlarının benzer işleri yapması için tanınan süreden çok daha kısadır ve derin bir analiz imkanı sağlamamaktadır (Darvas, 2018: 14).

2.4. OVHS'de Kullanılan Makroekonomik Tahminlerin Önemi

OVHS, cari yıl bütçe kararlarının gelecekteki etkilerini hesaba katmak için çok yıllı gelir ve harcama tahminlerini kullanan bir dizi kurumsal, politik ve yasal düzenlemedir; bu nedenle, daha stratejik bir bütçe hazırlama sürecinin ve mali planlamanın ayrılmaz bir bileşenidir. OVHS'nin bu rollerdeki etkinliği, mevcut ve önerilen programlar için hazırlanan maliyet tahminlerinin doğruluğuna bağlıdır (Francesco ve Barroso, 2015: 6).

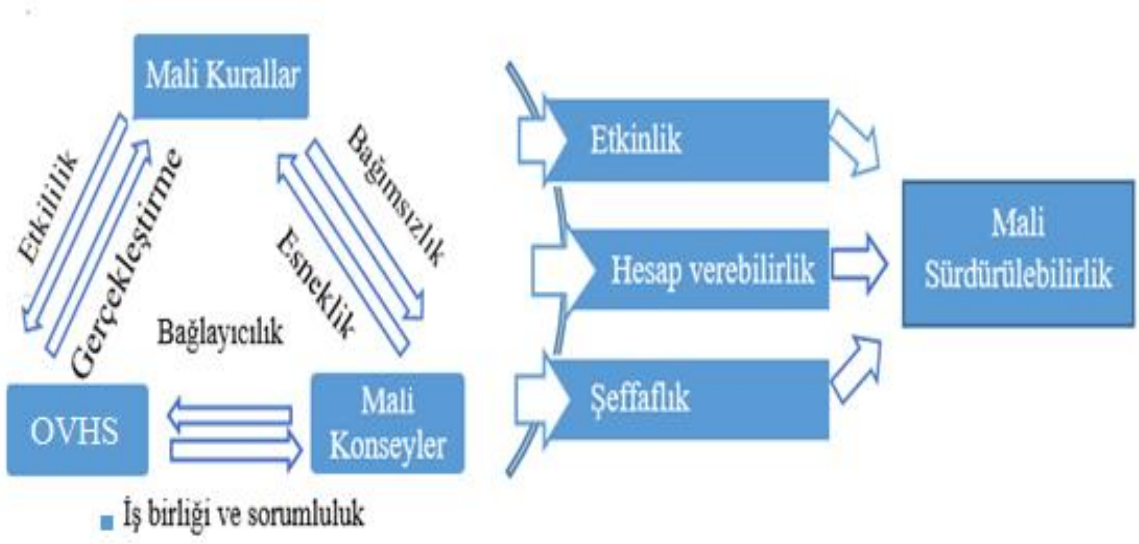
Orta vadeli harcama sistemlerinin temel yapı taşı, maliye politikasının şeffaflığını ve finansal hareketlerin öngörülebilirliğini artıran doğru makroekonomik tahminlerdir (Filc ve Scartascini, 2010: 4-5; Franek, 2012: 154). Hükümetler mümkün olduğu kadar çok harcama yapmak ve harcamalarda kesintiye gitmemek için ülkenin mali durumunu olduğundan daha iyi gösterme eğilimindedir (Spackman, 2002: 5). Bu kapsamda, hükümetler orta vadeli planlarında sürekli iyimser tahminlerde bulunmaktadır (Franek, 2012: 154). Bu noktada "iyimserlik yanılgısı", "iyimserlik önyargısı" veya "gerçekçi olmayan iyimserlik" şeklinde Türkçe ifade edilebilen "optimism bias" kavramı karşımıza çıkmaktadır. İyimserlik önyargısı, mali kısıtlamalar karşısında daha fazla harcama yapabilmek için sürekli olarak gelirlerin olduğundan daha iyi ve/veya daha

yüksek tahmin edildiği ve harcamaların da bu gelire göre belirlendiği maliye politikasını karakterize eden önemli bir sorundur (van Eden vd., 2013: 98).

Orta vadeli büyüme görünümüne ilişkin iyimserlik; politikacıların öncelikli olmayan alanlara harcama yapmalarına imkân tanımakta, mevcut sorunları geçici ve önemsiz gibi göstererek politikacılara siyasi açıdan riskli ve maliyetli reformlardan kaçınabilmeleri için uygun şartları sağlamaktadır (Jonung ve Larch, 2006: 495). Objektiflikten uzak tahminler öngörülebilirliği sınırlamakta ve bütçe politikasını hatalı hale getirmekte (Franek, 2012: 154), bütçe tavanında ve ödeneklerde sık sık değişikliklere gidilmesine yol açarak çok yıllı bütçeleme yaklaşımını itibarsızlaştırmakta ve bir formaliteye dönüştürmektedir (Dorotinsky, 2004: 2).

Sürekli olarak iyimser önyargılı tahminlere göre hazırlanan orta vadeli programlar ve bütçeler, kaynakların etkin tahsis edilmesini önlemekte ve mali sürdürülebilirliği tehlikeye atmaktadır (IMF, 2013: 4). Tahminlerin kötümser hazırlanması ise bütçelenmemiş kaynakların birikmesine yol açmaktadır; kaynakların etkin tahsis edilmesini önlemektedir. Bu kaynaklar öncelikli alanlara harcanabilecek veya kamu borcunu azaltmak için kullanılabilecekken atıl kalmaktadır (Hemming ve Joyce, 2013: 210).

Şekil 9: Mali Kurallar, Mali Konseyler ve OVHS Arasındaki İlişki



Kaynak: Kim vd., 2020: 2.

Bağımsız mali konseyler genellikle daha iyi mali performansla ilişkilendirilmektedir. Bağımsız mali konseyler, mali kurallarla birlikte uygulandıklarında etkileri artmaktadır (Larch ve Thygesen, 2019: 1). Mali kurallar, iyimserlik önyargısına karşı bir denge sağlamakta ve maliye politikasının sürdürülebilirliğini desteklemektedir (OECD, 2019: 49).

Mali kurallar OVHS'nin bağlayıcılığını güçlendirirken OVHS de mali kuralların etkili olması için gereken çerçeveyi sunmaktadır. Mali kurallar mali konseylerin bağımsızlığını desteklemekte, mali konseyler mali kuralların esnek uygulanmasına hizmet etmektedir. Mali konseyler mali kurallara benzer şekilde gerçekçi harcama tavanları belirlenmesini sağlayarak OVHS'lerin bağlayıcılığını güçlendirmektedir. OVHS ise mali konseylerin sorumluluklarına katkı sağlamaktadır.

OVHS, mali kurallar ve mali konseyler birbirini tamamlamakta ve güçlendirmektedir. Ayrıca, mali yönetişimin unsurlarını oluşturan bu üç bileşen politika yapıcılar tarafından aşırı takdir yetkisi kullanımının sınırlandırılmasına katkıda bulunarak etkinlik, hesap verebilirlik ve şeffaflığı artırmaktadır. Sonuç olarak kamu maliyesi üzerindeki riskleri azaltarak mali sürdürülebilirliğe katkıda bulunmaktadır (Kim vd., 2020: 2).

ÜÇÜNCÜ BÖLÜM

TÜRKİYE'DE KAMU MALİ YÖNETİM SİSTEMİNİN GENEL GÖRÜNÜMÜ

3.1. Gelişmekte Olan Ekonomilerde Orta Vadeli Harcama Sistemi Reformu

Kamu mali yönetim reform uygulamaları ülkelerin kendilerine özgü politik ve sosyal yapılarına göre şekillenmektedir. Ülkeler ekonomik krizlerin, kamuoyu baskısının, yardım alınan uluslararası kuruluşlardan gelen taleplerin ve siyasi değişimin etkisiyle kamu mali yönetimlerini reforma tabi tutabilmektedir (Pretorius ve Pretorius, 2009).

Gelişmekte olan ekonomilerde kamu mali yönetim alanında reform ihtiyacı genellikle ekonomik kriz koşullarında ortaya çıkmaktadır. Gelişmekte olan ekonomiler dış ülkelerden yardım, bağış vb. alabilmek için uluslararası kuruluşların tavsiyesi ile 1990'lı yılların sonunda OVHS'yi benimsemiştir (Dünya Bankası, 2013: 1). Ancak bu ülkelerde, OVHS'lerin ülkeye özgü koşulların dikkate alınmadan uygulanması, hükümetler ve bürokrasi tarafından yeterince sahiplenilme gösterilmemesi ve kapasite eksikliği gibi teknik nedenlerle çok yıllı bütçelemeye geçiş kağıt üzerinde (işlevsiz) kalmıştır.

Gelişmekte olan ekonomilerde, OVHS'lerin başarısız olmasının bir nedeni de yıllık bütçe süreçlerindeki aksaklıklardır. Gelişmekte olan ekonomilerde orta vadeli planlar, büyük ölçüde yıllık bütçe sürecinden bağımsız olarak hazırlanmaktadır (Franek, 2012: 155; Suescun, 2018: 1). Bu ülkelerde bütçe, yıllık perspektifte girdi odaklı hazırlandığı için (Suescun, 2018: 1; Kasek ve Webber, 2009: 40) politika, planlama ve bütçeleme süreci arasında ilişki kurulamamaktadır (Schiavo-Campo, 2009: Vii).

3.2. Türkiye'de Kamu Mali Yönetim Reformu

Türkiye'de kamu mali yönetim sisteminin çerçevesinin çizilmesinde 2000 ve 2001 yıllarındaki ekonomik krizler önemli bir role sahiptir. Bununla birlikte IMF ve Dünya Bankası ile yakın yürütülen ilişkiler ve 1999 yılında AB'ye aday ülke statüsü kazanılması da bu süreci hızlandırmaya yardımcı olmuştur.

2001 yılında yaşanan ekonomik krizde 1990'lı yıllardaki parçalı bütçe uygulaması ve etkin olmayan mali hesap verebilirlik mekanizması etkili olmuştur. Yüksek enflasyon ve bütçe açıklarının yaşandığı 1990'lı yıllarda sıklıkla başvurulan ve raporlanmayan yarı mali işlemler, artan bütçe dışı fon sayısı ve olağan hale gelen geçici bütçe, tamamlayıcı ödenek ve ek bütçe gibi uygulamalar ile mali disiplinden uzaklaşılmıştır. Bütçenin kapsamının çok dar tutulması mali şeffaflık sorununu ortaya çıkarmıştır. Bu dönemde bütçe girdi odaklı hazırlanmış ve plan ve programa göre hareket edilmemiştir. Zayıf kamu mali yönetim sistemiyle bağlantılı olan 2001 mali krizi, daha iyi bir bütçe sistemine duyulan ihtiyaç konusunda farkındalığın artmasına katkıda bulunmuştur.

1998 tarihinde IMF ile Yakın İzleme Anlaşması imzalanması ile başlayan süreç, 1999 yılının ikinci yarısından itibaren stand by görüşmelerine dönüşmüştür. Türkiye IMF ile 2000-2002, 2002-2004 ve 2005-2007 dönemlerini kapsayan üç stand by anlaşması imzalamış ve uygulamaya koymuştur (Yılmaz, 2007: 4)[23].

[23] 2002 yılında yenilenen stand by anlaşması üç yönlü bir strateji içermektedir (Leszek, K.; Webber, D., 2009: 208): Mali istikrarı ve ekonomik büyümeyi yeniden tesis etmek ve enflasyonla mücadele için makroekonomik politikalar benimsemek; finans sektörünü ve kamu mali yönetim sistemindeki zayıflıkları ele almak için yapısal politikalar ve kurumsal reformlar uygulamak; toplumdaki en kırılgan grupları korumak ve sosyal diyalogu geliştirilmek.

Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı kapsamında hükümet tarafından hazırlanan 2000 tarihli "Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması ve Mali Saydamlık Özel İhtisas Komisyonu Raporu" ve Hükümet ve Dünya Bankası tarafından ortaklaşa hazırlanan 2001 tarihli "Kamu Harcamaları ve Kurumsal Gözden Geçirme (PEIR)" raporu Türkiye'nin mali kurumlarını modernize etmeye yönelik yasal, kurumsal ve sistemik reform girişimlerinin temelini oluşturmuştur (Leszek, K ve Webber, D., 2009: 211).

Bu belgeleri takiben, Türkiye ekonomisi başta kamu mali yönetimi (5018 Sayılı Kamu Mali Yönetim ve Kontrol Kanunu (KMYKK)), borç yönetimi (4749 Sayılı Kanun) ve para politikası (4651 Sayılı Merkez Bankası Kanunu) olmak üzere bir çok alanda yapısal reforma tabi tutulmuştur. 2003 yılında yürürlüğe giren ve 2006 yılında uygulanmaya başlanan 5018 sayılı KMYKK ile 1927 yılında uygulanmaya başlanan ve "mali anayasa" olarak adlandırılan 1050 Sayılı Muhasebeyi Umumiye Kanunu'nun uygulanmasına son verilmiştir.

"5018 sayılı KMYKK'nın çıkış noktası kaynakların etkin, etkili ve ekonomik kullanımına yönelik olarak hesap verme sorumluluğunun ve saydamlığın sağlanması olmuştur." (Yılmaz ve Tosun, 2010 :6). 5018 sayılı kanun ile bütçenin kapsamı genişletilmiş ve yeni bütçe kod yapısı, performans esaslı bütçeleme, tahakkuk bazlı muhasebe sistemi ve raporlama yoluyla mali şeffaflık artırılmıştır. Hesap verme mekanizması güçlendirilmiş, etkin bir iç kontrol sistemi oluşturulmuş ve bu suretle çağdaş gelişmelere uygun yeni bir kamu mali yönetim sisteminin oluşturulması amaçlanmıştır.

2018 yılında cari ve yatırım bütçelerinin iki ayrı kurum tarafından hazırlanma uygulanmasına son verilmiş, böylece bütçe sürecinin tek bir aktör tarafından sahiplenilmesi ve bütçenin bir bütünlük içerisinde hazırlanması yönünde adım atılmıştır (Akdeniz, 2020: 129).

2021 yılında program esaslı bütçelemeye geçilmiştir. Böylece kaynak tahsisi ile kamu hizmetleri arasındaki bağlantının daha güçlü bir şekilde kurulması ve kamu hizmetlerini merkeze alan ve faaliyetlere odaklanan bir bütçeleme anlayışına geçilmesi yönünde ilerleme sağlanmıştır.

Tablo 4: Kamu Mali Yönetim Reformu Alanında Gelişmeler

1999	IMF stand by anlaşması ve yapısal reformlar
1999	Türkiye'nin AB'ye aday ülke statüsüne gelmesi
2000	Sekizinci Kalkınma Planı altında Kamu Mali Yönetimini Yeniden Yapılandırılması Özel İhtisas Komisyonu Raporu yayımlanmıştır.
2000	IMF Türkiye Mali Gözetim Raporu
2001	Dünya Bankası ile hazırlanan Kamu Harcamaları ve Kurumsal Gözden Geçirme-Etkili Hükümet İçin Bütçe Kurumlarının Reformu
2001	Bütçe dışı fonların ortadan kaldırılması
2001	"say2000i Web Tabanlı Saymanlık Otomasyon Sistemi" ne geçiş
2002	Makroekonomik çerçeve ve ilk defa yıllık harcama tavanının uygulanması
2002	Performans esaslı bütçeleme sisteminin ön testi
2003	5018 sayılı KMYKK kabulü
2003	IMF'nin devlet mali istatistikleri esasına dayalı bütçe sınıflandırılması
2004	Tahakkuk esaslı muhasebe
2004	"İç Kontrol Sisteminde Hesap Verebilirliğin Güçlendirilmesi" konulu MATRA Projesi
2005	Mali reformlar altında yeni bütçe rehberliği
2005	OVP
2011	Bütçe takvimi değişikliği
2015	Kamu harcamaları rasyonelleştirme 10. Kalkınma Planı
2018	Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçiş
2018	Cari ve yatırım bütçelerinin iki ayrı kurum tarafından hazırlanmasına son verilmesi
2021	Performans esaslı program bütçe sistemi uygulanması
2021	OVP ve OVMP, OVP altında birleştirilmesi

Kaynak: Demirbaş, 2020: 71'de yer alan tablo güncellenmiştir.

3.3. Türkiye'de Bütçe Süreci

5018 sayılı KMYKK'ya göre Türkiye'de merkezi yönetim bütçesinin hazırlanma süreci, orta vadeli programın (OVP) en geç Eylül ayının ilk haftasının sonuna kadar Cumhurbaşkanı tarafından Resmî Gazete'de yayımlanması ile başlamaktadır (5018 sayılı KMYKK 16. madde).

Cumhurbaşkanlığı (Strateji ve Bütçe Başkanlığı), en geç Eylül ayının on beşine kadar Resmî Gazete'de Bütçe Çağrısı ve eki, Bütçe Hazırlama Rehberi, Yatırım Genelgesi ve eki, Yatırım Programı Hazırlama Rehberi'ni yayımlamaktadır. Bu belgeler kamu idarelerinin bütçe tekliflerini ve yatırım programlarını hazırlamaları için rehber niteliği taşımaktadır. Kamu idareleri stratejik planlarını da dikkate alarak bütçe tekliflerini hazırlamaktadır; bütçe gelir ve gider tekliflerini gerekçeleri ile birlikte en geç Eylül ayı sonuna kadar Cumhurbaşkanlığına göndermektedir[24] (5018 sayılı KMYKK 17. madde). TBMM, Sayıştay ile düzenleyici ve denetleyici kurumlar ise bütçelerini Eylül ayı sonuna kadar doğrudan TBMM'ye ve bir örneğini de Cumhurbaşkanlığına göndermektedir (5018 sayılı KMYKK 18. madde).

Cumhurbaşkanlığına sunulan bütçe teklifleri; Kalkınma Planı, OVP ve ilgili mevzuat ile bütçe hazırlıklarına esas teknik ilke, esas ve usullere uygunluk açısından incelenmektedir. Gerekli görülmesi halinde kamu idarelerinin yetkilileriyle gider ve gelir teklifleri hakkında görüşmeler yapılmaktadır.

Cumhurbaşkanlığı tarafından hazırlanan merkezi yönetim bütçe kanun teklifini Cumhurbaşkanı, mali yılbaşından en az yetmiş beş gün önce (17 Ekim) TBMM'ye sunmaktadır (T.C. Anayasası 161. madde; 5018 sayılı KMYKK 18. madde).

[24] Kamu idareleri, merkez ve merkez dışı birimlerinin ödenek taleplerini dikkate alarak gider tekliflerini hazırlamaktadır. Genel bütçe gelir teklifi Cumhurbaşkanlığı tarafından, diğer bütçelerin gelir teklifleri ise ilgili idarelerce hazırlanmaktadır (5018 sayılı KMYKK 17. madde).

5018 sayılı KMYKK'ya göre merkezi yönetim bütçe kanunu teklifinin mecliste görüşülmesi sırasında dikkate alınması için OVP'yi de içeren Bütçe Gerekçesi, Yıllık Ekonomik Rapor, vergi muafiyeti, istisnası ve indirimleri ile benzeri uygulamalar nedeniyle vazgeçilen kamu gelirleri cetveli, Kamu Borç Yönetim Raporu, genel yönetim kapsamındaki kamu idarelerinin son iki yıla ait bütçe gerçekleşmeleri ile izleyen iki yıla ait gelir ve gider tahminleri, mahalli idareler ve sosyal güvenlik kurumlarının bütçe tahminleri, merkezi yönetim kapsamında olmayıp, merkezi yönetim bütçesinden yardım alan kamu idareleri ile diğer kurum ve kuruluşların listesi ile birlikte sunulmaktadır[25] (5018 sayılı KMYKK 18. madde).

Merkezi yönetim bütçe kanun teklifinin TBMM'de görüşülme sürecinin ilk aşaması, 17 Ekim'i takip eden elli beş gün içerisinde Bütçe Komisyonu'nda (eski adı Plan ve Bütçe Komisyonu), ikinci aşaması ise mali yıl başına kadar kalan sürede (yirmi gün içerisinde) Genel Kurul'da gerçekleşmektedir (T.C. Anayasası 161. madde).

Bütçe Komisyonu'nda bütçe teklifi ve teklif ile birlikte sunulan belgeler görüşülüp oylanmaktadır. Hiçbir kısıtlamaya bağlı olmaksızın Bütçe Komisyonu bütçe tasarısını değiştirme yetkisine sahiptir (Yılmaz ve Biçer, 2018: 388). Bütçe Komisyonu'nda kabul edilen bütçe teklifi Genel Kurul'a gönderilir. Genel Kurul'da milletvekillerinin gider artırıcı veya gelir azaltıcı

[25] Bütçe Gerekçesi; bütçe performansı, orta vadeli program, merkezi yönetim bütçe kanunu teklifi, program performans bilgisi, gelir, gider ve borçlanma politikalarına ilişkin TBMM'yi ve kamuoyunu bilgilendirmek amacıyla hazırlanmaktadır. Yıllık Ekonomik Rapor'da güncel ekonomik gelişmeler ile ilgili bilgi sağlamak amacıyla her yıl hazırlanmaktadır. Kamu Borç Yönetimi Raporu, Finansman programı, bütçe gerçekleşmeleri, hazine nakit dengesi, iç borç ve dış borç tutarları ve dağılımı gibi hususları açıklamakta olup Hazine ve Maliye Bakanlığı tarafından aylık ve yıllık olarak hazırlanmaktadır.

önerilerde bulunması yasaktır. Kabul edilen merkezi yönetim bütçe kanunu mali yılbaşından önce Resmî Gazete'de yayımlanmaktadır.

Merkezi yönetim bütçe kanununun mali yıl başlamadan kabul edilmemesi durumunda geçici bütçe kanunu çıkarılmaktadır. Geçici bütçe ödenekleri, bir önceki yıl bütçe başlangıç ödeneklerinin dikkate alarak belirlenmektedir. Geçici bütçe kanununu da çıkarılamazsa yeni bütçe kanunu kabul edilinceye kadar bir önceki yılın bütçesi yeniden değerleme oranına göre artırılarak uygulanmaktadır. Cari yıl bütçesinin yürürlüğe girmesiyle geçici bütçe veya yeniden değerleme oranına göre artırılarak belirlenen bütçe uygulaması sona ermektedir ve o tarihe kadar yapılan harcamalar ve girişilen yüklenmeler ile tahsil olunan gelirler cari yıl bütçesine dahil edilmektedir (5018 sayılı KMYKK 19. madde). Bu düzenleme ile ABD'de bütçe kabul edilemediğinde görülen hükümetin kapanması (government shutdown) benzeri bir durumun önlenmesi istenmiştir (Yılmaz ve Akdeniz, 2020: 98).

TBMM'nin bütçe kanununu kabul etmesi, bir yıl için bütçe hakkını kullanma yetkisini yürütme organına devretmesi anlamına gelmektedir. Mali yıl sona erdiğinde hükümetin bütçe hakkını nasıl kullandığı bütçe kanununun uygulama sonuçlarını gösteren kesin hesap kanunu ile denetlemektedir.

Kesin hesap kanunu teklifini Hazine ve Maliye Bakanlığı hazırlamaktadır ve ilgili olduğu mali yılın sona ermesinden en geç altı ay sonra Cumhurbaşkanı tarafından meclise sunulmaktadır (T.C. Anayasası 161. madde, 5018 sayılı KMYKK 42. madde). Meclise sunulan kesin hesap kanunun bir örneği de Sayıştay'a gönderilmektedir. Sayıştay en geç yetmiş beş gün içinde kesin hesap kanun teklifine ilişkin genel uygunluk bildirimini Meclise sunmaktadır. Sayıştay genel uygunluk bildiriminde kamu idarelerinin mali rapor ve tabloları ile kesin hesap kanunu teklifi ekinde yer alan cetvel ve belgelerin güvenilirliği ve doğruluğu değerlendirmektedir. Kesin hesap

kanunu teklifi, yeni yıl bütçe kanunu teklifi ile birlikte görüşülmekte ve karara bağlanmaktadır (T.C. Anayasası 161. madde).

Tablo 5: Bütçe Süreci

Haziran ayı ortası*	Harcamacı kuruluşlar önceki yıl yayımlanan OVP ve harcama tavlarına göre bütçe hazırlığına başlar.
Haziran-Temmuz*	Kuruluşlar "programbutce. sbb.gov.tr" sistemi üzerinden gösterge hedef değerlerini tespit eder ve performans programı taslağını hazırlar. E-bütçe modülüne çok yıllı bütçe tekliflerini girerler.
Ağustos-Eylül*	Kuruluşlar Ağustos ayının ikinci haftasında taslak performans programlarını bütçe teklifleriyle birlikte SBB'ye gönderirler. Ağustos-Eylül döneminde kuruluşlar ve SBB arasında bütçe teklifi üzerine görüşmeler yapılır.
Eylül ayının ilk haftası	OVP Resmî Gazete'de yayımlanır.
En geç Eylül ayının 15'i	Bütçe Çağrısı ve eki, Bütçe Hazırlama Rehberi ile Yatırım Genelgesi ve eki, Yatırım Programı Hazırlama Rehberi Cumhurbaşkanlığı tarafından hazırlanarak Resmî Gazete'de yayımlanır[26].
En geç Eylül ayının sonu	Kamu idareleri, hazırladıkları bütçe gelir ve gider tekliflerini Cumhurbaşkanlığına gönderir.
Ekim-Kasım*	İdare bütçe tekliflerinin görüşülmesinden en geç üç gün önce, idareler performans programlarını Plan ve Bütçe Komisyonu'na sunar.
17 Ekim (Mali yıl başından en az 75 gün önce)	Cumhurbaşkanı Merkezi yönetim bütçe kanun teklifini Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne sunar.
Yıl sonu	Merkezi yönetim bütçe kanunu mali yıl başından önce

[26] Bütçe Hazırlama Rehberi ile Yatırım Programı Hazırlama Rehberi, 5018 sayılı kanunun 16. maddesinde "bütçe tekliflerinin hazırlanmasına esas olmak üzere, kamu idarelerince uyulması gereken genel ilkeleri, nesnel ve ölçülebilir standartları, hesaplama yöntemlerini, bunlara ilişkin olarak kullanılacak cetvel ve tablo örneklerini ve diğer bilgileri" içeren rehber şeklinde tanımlanmaktadır.

	Resmî Gazete'de yayımlanır.
İzleyen yılın Ocak ayı	Yatırım Programı ve kamu idarelerinin performans programları kamuoyuna açıklanır ve internet sitesinde yayımlanır.
Haziran ayı sonu	Hazine ve Maliye Bakanlığı'nca hazırlanan kesin hesap kanunu teklifi izleyen mali yılın Haziran ayı sonuna kadar Cumhurbaşkanı tarafından Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne sunulur ve bir örneği Sayıştay'a gönderilir. Türkiye Büyük Millet Meclisi, merkezi yönetim bütçe kanununun uygulama sonuçlarını onama yetkisini kesin hesap kanunuyla kullanır.
Eylül ortası	Sayıştay, merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri için düzenleyeceği genel uygunluk bildirimini, kesin hesap kanun teklifinin verilmesinden başlayarak en geç yetmiş beş gün içinde Türkiye Büyük Millet Meclisi'ne sunar.

*Kurum düzeyinde bütçe hazırlık aşamasını göstermektedir.

Kaynak: 5018 sayılı KMYKK; OECD, 2019: 249; Demirbaş, 2020: 76.

3.4. Türkiye'de Orta Vadeli Harcama Sistemi

3.4.1. Üst Politika Belgeleri

Merkezi yönetim bütçe kanun teklifinin hazırlanmasında esas alınması gereken birden fazla doküman bulunmaktadır. Bu dokümanlar üst politika belgesi[27] niteliğine olan Kalkınma Planı, Cumhurbaşkanlığı Yıllık Programı, Orta Vadeli Programdır[28]. Bütçe teklifinin bu dokümanlarda yer

[27] Bunların yanı sıra ulusal, bölgesel ve sektörel düzeydeki strateji belgeleri de üst politika metni olarak kabul edilmektedir.

[28] Bütçe hazırlanmasına rehberlik eden diğer belgeler ise Bütçe Hazırlama Rehberi ile Yatırım Programı Hazırlama Rehberi'dir.

alan amaç, ilke, politika, hedef, öncelik, temel ekonomik büyüklükler ve ödenek tavanlarına uygun olarak hazırlanması gerekmektedir.

Farklı detaylarda hizmet eden üst politika belgelerinin Kalkınma Planı'nı baz alarak birbiri ile uyumlu bir şekilde hazırlanması gerekmektedir (SBB, 2021b: 17). Orta ve uzun vadeli temel amaç, hedef, öncelik ve bunlara ulaşmak için izlenecek yöntemler Kalkınma Planı ve OVP'de yer almaktadır. Söz konusu politika belgeleri ile kamunun hareket alanı ortaya konulmakta, kamu idarelerinin gerçekleştirmeyi planladığı yatırımlar ve hizmetlerin çerçevesi çizilmektedir. Bu belgelerin rehberliğinde kamu idarelerinin mikro düzeyde politika ve planlama metinleri olan stratejik plan ve performans programları hazırlaması beklenmektedir.

3.4.1.1. Kalkınma Planı

Kalkınma Planı gelecek beş yıllık dönemleri kapsayacak şekilde 1963 yılından bu yana her beş yılda bir yayımlanmaktadır. Planda Türkiye'nin kalkınma vizyonunu gerçekleştirebilmesi için belirlenen ilke, politika ve hedefler ortaya konulmaktadır.

Kalkınma Planı'nda yer alan politika, hedef ve stratejiler, Strateji ve Bütçe Başkanlığı koordinasyonunda Özel İhtisas Komisyonları ve çalışma gruplarının çalışmaları neticesinde yapılan değerlendirme ve öneriler dikkate alınarak hazırlanmaktadır. Özel İhtisas Komisyonları[29] kamu kesimi, özel kesim ve sivil toplum temsilcileri ile akademik çevrelerden oluşmaktadır[30]. Bu

[29] Özel ihtisas Komisyonu'nda alınan kararlar Özel İhtisas Komisyonu Raporu şeklinde ayrı bir rapor olarak yayımlanmaktadır. Bu raporlar birer referans doküman olarak planlama, politika geliştirme ve araştırma ihtiyaçlarına cevap veren bir kaynak niteliği taşımaktadır.

[30] Bununla birlikte internet üzerinden "vatandaş anketi" düzenlenerek vatandaşın görüş ve önerileri de alınmaktadır.

kapsamda Kalkınma Planları'nın katılımcı ve demokratik bir yolla hazırlandığı ifade edilebilir. Kalkınma planlarında yer alan hedefler zaman içinde ölçülebilir ve nicel olmaktan uzaklaşmış, nitel hedeflere dönüşmüştür (Çelik ve Çetiner, 2019: 22).

3.4.1.2. Cumhurbaşkanlığı Yıllık Programı

Cumhurbaşkanlığı Yıllık Programı[31], Kalkınma Planında yer alan yıllık ya da çok yıllı tedbirler esas alınarak hazırlanmaktadır. Cumhurbaşkanlığı Yıllık Programı'nda ülkenin kalkınması ve refah artışı amacıyla belirlenen hedef, politika, tedbir ve performans göstergelerine yer verilmektedir. Performans göstergeleri, kalkınma planında yer alan hedeflerle ilişkilendirilmektedir. Bu kapsamda ilgili yılı içerisinde yürütülmesi öngörülen tedbirlere ilişkin faaliyet ve projelere yer verilmektedir.

Cumhurbaşkanlığı Yıllık Programı'nda yer alan tedbirlerin somut, ölçülebilir ve bir yıllık zaman diliminde tamamlanabilecek nitelikte olması gerekmektedir. Uygulamada Yıllık Program ile ve Kalkınma Planı arasında güçlü bir bağ kurulmamakta, Kalkınma Planı'nda maliyet hesaplaması yapılmadığı için kamu politikaları orta vadeli harcama sistemine uyumlu olarak elde edilebilir kaynaklara göre belirlenmemektedir (Demirbaş, 2006: 182; Yılmaz ve Biçer, 2010: 47).

3.4.1.3. Orta Vadeli Program

[31] Cumhurbaşkanlığı hükümet sisteminme geçilmesi ile birlikte daha önce Yıllık Program adı ile yayımlanan belge, 2019 yılından bu yana Cumhurbaşkanı Yıllık Programı adını almıştır.

Türkiye'de çok yıllı bütçelemeye geçiş orta vadeli harcama sisteminin çerçevesinin çizildiği 5018 sayılı kanun ile gerçekleşmiştir. İlk Orta Vadeli Program[32] (OVP) 2006-2008 dönemini kapsayacak şekilde 2005 yılında yayımlanmıştır. Orta Vadeli Program ile Kalkınma Planı zaman bakımından farklılaşmaktadır. Kalkınma Planı genellikle 5 yıllık sabit bir dönemi kapsar ve bu dönem sona erdiğinde yeni plan yayımlanır. OVP'ler uygulama sonuçları, ekonomideki dönemsel gelişmeler ve genel ekonomik koşulların gerekleri doğrultusunda her yıl yenilenmesi bakımından dinamik bir yapı arz etmektedir. OVP'lerde gelecek 3 yıllık döneme ilişkin projeksiyonlara yer verilir. Ayrıca Kalkınma Planı maliyet hesabı yapılmadan hazırlanırken OVP genellikle mali kısıtlara göre hazırlanır. Nitekim OVHS'nin temel ilkesi kamu politikalarına kaynak bulma arayışı yerine, elde edilebilir kaynak yapısına göre kamu politikalarının belirlenmesidir (Yılmaz ve Biçer, 2010: 47). Öte yandan Kalkınma Planları daha çok yeni harcamalarla ilgili iken orta vadeli program mevcut harcamaların gelecekteki etkilerine odaklanmaktadır (Demirbaş, 2006: 48).

5018 sayılı KMYKK ile temel ekonomik büyüklüklere (büyüme, enflasyon, istihdam ve dış ticaret) ilişkin hedef ve göstergelerin OVP'de, bütçe büyüklüklerine yönelik hedef ve göstergelerin ise Orta Vadeli Mali Program'da (OVMP) yer alması yönünde düzenleme getirilmiştir. OVMP'de OVP'de yer alan genel ekonomik hedeflere uygun olarak hazırlanan gelecek üç yıl için bütçe geliri, gideri, hedeflenen bütçe dengesi ve borçlanma ile ilgili tahminlere ve kurumsal bazda ödenek teklif tavanlarına yer verilmektedir**.**

15 gün ara ile iki ayrı belge olarak yayımlanan OVP ve OVMP, 2021 yılında Ekonomi Reform Programı kapsamında, bütçe hazırlık sürecinin sadeleştirilmesi ve işlem maliyetinin

[32] Cumhurbaşkanlığı hükümet sistemine geçilmesi ile OVP için bir dönem Yeni Ekonomi Programı ifadesi kullanılmıştır.

azaltılması amacıyla birleştirilerek tek bir belge halinde yayımlanmaya başlanmıştır[33] (T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı, 2021c: 16). Bu gelişme, üst politika belgesi sayısını azaltarak bütçe sürecini daha sade ve anlaşılır kılması bakımından olumlu bir adım olarak değerlendirilebilir. Diğer yandan, başlangıçta OVMP'nin OVP'yi takiben yayımlanma gerekçesinin OVMP'de yer alan mali planın OVP'de yer alan ekonominin makro çerçevesine uyumlu olarak açıklanması olduğu dikkate alındığında, bu iki belgenin birlikte yayımlanması kurumların daha fazla istişare içinde çalışmasını gerektirdiğini göstermektedir.

OVP'de orta vadeli mali hedefler merkezi hükümet düzeyinde belirlenir. OVP'de yer alan rakamlar yasal olarak bağlayıcı değildir, bu hedefler yürütme organının politik taahhüdü olarak tanımlanmaktadır (Demirbaş, 2020: 72). Bütçe hazırlama ve mali analiz sürecinde, merkezi hükümet dışındaki gelişmeler çok sınırlı düzeyde dikkate alınmaktadır. Harcama tavanları da sadece merkezi hükümeti (bağımsız üst kurullar hariç) kapsamaktadır ve ekonomik sınıflandırmaya göre yapılmaktadır. Tavanlar bağlayıcı olmamakla birlikte kurumlar için gösterge niteliğindedir. Bu tavanlar nominal olarak belirlenir ve her yıl Eylül ayında güncellenir (Demirbaş, 2020: 72). Kurumlar bütçe harcama tekliflerini bu revizyondan 10 ay sonra hazırladıkları için bu tavanlar yeterince güvenilir değildir (Demirbaş, 2020: 86).

5018 sayılı KMYKK ilk yürürlüğe girdiğinde OVP'nin en geç Mayıs ayı sonunda, OVMP'nin ise en geç 15 Haziran'a kadar yayımlanması gerektiği takvime bağlanmıştır. Bu belgelerin belirtilen sürelerde yayımlanamadığı gerekçesiyle, belgelerin bütçe takvimine uygun olarak yayımlanması yönünde bir düzenleme yapmak yerine (Konukman, 2015: 43), 26 Eylül 2011

[33] 20/05/2021 tarihli ve 7319 sayılı Kanunla 5018 sayılı KMYKK'da yapılan değişiklikle OVP ve OVMP OVP adı altında birleştirilmiştir.

tarihli ve 659 sayılı Kanun Hükmünde Kararname ile bütçe takviminde değişikliğe gidilmiştir. Bu değişiklikle OVP'nin yayımlanan tarihi en geç Eylül ayının ilk haftası olarak değiştirilmiştir[34][35].

5018 sayılı kanuna göre OVP'nin yayımlanması ile merkezi yönetim bütçesinin meclise sunulması gereken en geç tarih olan 17 Ekim'e kadar olan zaman sınırlı diliminde kamu idarelerinin bütçelerini hazırlaması beklenmektedir. Mevcut yayın takvimi ile OVP, kamu kurumlarının bütçe hazırlama sürecinde rehber ve önceliklendirme belgesi olma işlevini yerine getirememektedir. Rehber olması beklenen bir belgenin geç yayımlanması bütçe hazırlığında zaman kaybına neden olmaktadır. Nitekim uygulamada kamu kurumlarının bütçe hazırlığına OVP yayımlanmadan önce başlaması, bütçenin orta vadeli planlamayı dikkate almadan hazırlandığını göstermektedir.

Türkiye'de Orta Vadeli Program'ın (benzer şekilde Kalkınma Planı'nın) formalite haline gelmesinde iktidarların yetkilerinin kısıtlanmasını istememesi ve programda yer almayan uygulamaları popülist amaçlarla hayat geçirmeleri de etkili olmuştur[36]. Plan ve programa göre hareket etme geleneğinin olmayışı ve parlamentonun denge mekanizması rolünü yerine getirmemesi de OVP'nin işlevini yerine getirememesine neden olmuştur. Plan ve programlarda yer alan politika ve tedbirlerin mevcut kaynak yapısına göre belirlenmemekte, OVP yapılabilir ve gerçekçi politikaların yer aldığı bir dokümandan ziyade istek listesi haline dönüşmektedir (Demirbaş, 2006: 182).

[34] OVP ile birleştirilmeden önce OVMP için belirlenen tarih en geç 15 Eylül idi.

[35] OVP'nin yayımlanması için belirlenen tarih değişmesine rağmen OVP gecikmeli yayımlanmaya devam etmiştir. Örneğin OVP 2017 yılında 27 Eylül, 2018 yılında 20 Eylül, 2019 yılında 4 Ekim, 2020 yılında 29 Eylül tarihinde yayımlanmıştır.

[36] Kalkınma Planında, hükümet programında, OVP'de, yıllık programlarda, kamu yatırım programlarında, Milli Eğitim Bakanlığı'nın Stratejik Planında yer almamasına rağmen 2012 yılında eğitim sisteminde 4+4+4 uygulaması hayata geçirilmiştir (Demirkent vd, 2021: 263).

Bütçeye temel teşkil eden Kalkınma Planı ile Orta Vadeli Program arasında bağ kurulmamaktadır. Orta Vadeli Program'da makroekonomik çerçeve Kalkınma Planı'na atıfta bulunarak oluşturulmamaktadır. Üst politika belgelerinin uyumlu olmaması ve somut ve ölçülebilir olmayan ve daha çok iyi niyet temennisi niteliğinde politikalar içermesi bu belgeleri rehber edinen kamu idarelerinin hazırladığı stratejik plan, performans programının üst politika belgeleri ile uyumsuz olmasına neden olmaktadır (Akdeniz, 2020: 124; Yavuz vd., 2021: 127).

Orta Vadeli Program'da önceki yıllın orta vadeli programında yer alan hedeflere ulaşılıp ulaşılmadığı ve hedeften sapmanın gerekçeleri açıklanmamaktadır. OVP kendi performansını değerlendirmemektedir[37]. Birbirini izleyen orta vadeli tahminlerde yer alan hedeflerdeki değişiklikler somut ve ölçülebilir bir gerekçe sunulmadan yalnızca niteliksel olarak tartışılmaktadır (Hughes vd., 2016: 47). OVP, gelecek 3 yılda hangi politikaların uygulanmasına devam edileceği, ne gibi yeni politika ve tedbirlerin uygulanacağı konusunda bilgilendirici olmalıdır. Orta vadeli programların geçmişle geleceği birbirine bağlayan belgeler olması beklenmektedir.

AB'ye aday ülke statüsünde olan Türkiye, 26/27 Kasım 2000 tarihli Ekonomik ve Mali İşler Konseyi'nin talebine istinaden, 2001 yılından beri Ekonomi Reform Programı'nı (ERP)[38] (önceki adıyla Katılım Öncesi Ekonomik Reform Programı) yıllık olarak hazırlamakta ve Avrupa Komisyonu'na sunmaktadır. ERP, aday ülkeler için orta vadeli makroekonomik projeksiyonları

[37] Merkezi bütçe bütçesini kapsayan bütçe uygulama raporları dışında, bu mali hedeflerin herhangi birine karşı ilerleme hakkında yıl içinde bir rapor yayımlanmamaktadır.

[38] Avrupa Birliğine (AB)'ne aday ülkelerin Birliğe katılım için ihtiyaç duyulan kamu maliyesi hedefleri ve yapısal reform öncelikleri de dahil olmak üzere orta vadeli politika çerçevelerinin halihazırda yürürlükte olan çok taraflı gözetim ve ekonomik politika koordinasyon prosedürlerine uyumlu hale gelmesi için aday ülkeler Ekonomi Reform Programı hazırlanmaktadır.

(GSYH büyümesi, enflasyon, ticaret dengesi ve sermaye akışları dahil), gelecek üç yıl için bütçe planlarını ve yapısal reform gündemini içerir.

AB'ye sunulan Ekonomik Reform Programı'nda, OVP varsayımları kullanılarak sürdürülebilirlik senaryoları hesaplanmaktadır. Bu Program'da Hazine'nin KBYR verilerine dayalı genel devlet borç projeksiyonları için duyarlılık analizi de dahil olmak üzere genel makroekonomik risklerin niteliksel bir tartışmasını sunmaktadır (Hughes vd., 2016: 57).

3.4.2. Performans Esaslı Bütçeleme

Türkiye'de 1927 yılında 1050 sayılı Muhasebe-i Umumiye Kanunu'nun kabulü ile klasik (geleneksel) bütçe uygulanmaya başlanmıştır, 1973 yılında ise program bütçe sistemine geçilmiştir. Gerekli altyapı düzenlemelerinin yapılmaması, kurumların teknik kapasiteden yoksun olması ve uzman personel eksikliği, program bütçelemeye yönelik kavramların içselleştirilmemesi ve merkezi bürokrasinin yeterli sahiplenme göstermemesi nedeniyle, program bütçe sistemi adı altında klasik bütçe sistemi uygulanmıştır (Yılmaz ve Biçer, 2010: 45). 2003 yılında 5018 sayılı KMYKK'nın kabul edilmesi ile performans esaslı bütçelemeye geçilmiştir. Ancak bu bütçeleme sisteminin de girdi bazlı olarak uygulandığı görülmektedir.

5018 sayılı kanun, kapasite gelişimi ve elde edilen tecrübelere göre aşama aşama uygulanmaktadır. Performans esaslı bütçeleme ile elde edinen birikim ve tecrübelerden faydalanarak performans esaslı bütçelemenin devamı niteliğinde olan performans esaslı program bütçe sistemine geçiş süreci 2012 yılında başlamıştır. Bu nedenle, bu sistem performans esaslı bütçe sisteminin ikamesi değildir (Yavuz vd., 2021: 128). Performans esaslı program bütçe sistemi 2021 yılında uygulanmaya başlanmıştır.

Program bütçe uygulamasından hedeflenen faydayı elde edebilmek için sadece bütçenin değil Kalkınma Planı ve OVP'nin de program bütçe formatında hazırlanması gereklidir. OVP'nin program sınıflandırmasına göre hazırlanması halinde ekonomik ve sosyal sonuçlar değerlendirilebilir hale gelecek ve orta vadeli harcama sisteminin etkinliği artacak (Demirbaş, 2020: 86, 87), bütçe ile OVP arasında bağ kurulabilecektir.

3.4.3. Mali Risklerin Raporlanması

Türkiye'de OVP, Ekonomi Reform Programı, Kalkınma Planı, Kamu Borç Yönetim Raporu, Finansal İstikrar Raporu, Kamu İşletmeleri Raporu, Doğal Afetler Sigorta Kurumu resmî internet sayfası gibi çeşitli yayımlarda ve platformlarda mali risklerin değerlendirilmesine yer verilmekle birlikte mali risklerin konsolide bir şekilde gözetim ve raporlamasının yer aldığı raporlar bulunmamaktadır (Hughes vd., 2016: 55).

Mali risklerin temel nedeni mali şeffaflığın olmaması ve bütçe dışı harcamaların büyüklüğüdür. Uluslararası Bütçe Ortaklığı Kurumu (IBP); bütçe dışı harcamaları bütçe dışı fonlar, vergi harcamaları, yarı mali işlemler, koşullu yükümlülükler ve gelecekteki yükümlülükler şeklinde sınıflandırmaktadır (IBP, 2021: 2).

Türkiye'de 1980'li yıllarda sayıları artan bütçe dışı fon uygulamalarına 2000 yılından itibaren mali şeffaflık ve hesap verilebilirliğin artırılmasına yönelik çabalar sonucunda büyük ölçüde son verilmiştir. Diğer yandan, Türkiye'de vergi harcamaları ve koşullu yükümlülükler önemli mali risk kaynaklarıdır.

Türkiye'de Vergi Harcamaları Raporu ilk olarak 2001 yılında yayımlanmıştır. Vergi harcamalarının raporlanmasına ilişkin yasal zorunluluk ise ilk kez 2003 yılında 5018 sayılı Kanun

ile düzenlenmiştir. Vergi harcamaları 2006 yılından itibaren rapordan ziyade tablo ve cetvel şeklinde her yıl Merkezi Yönetim Bütçe Kanunları Ekleri'nde kamuoyuna duyurulmaya başlanmıştır. 2008-2015 yılları arasında ise vergi harcamaları tutarlarına sadece Merkezi Yönetim Bütçe Kanunları Ekleri'nde yer verilmiştir. Bu yöntem açık ve anlaşılır olmadığı yönünde eleştirilmiş ve 2016 yılından itibaren OECD ve diğer iyi ülke uygulama örnekleri ışığında ayrı bir rapor olarak düzenli şekilde her yıl yayımlanmaya başlanmıştır (Eriçok, 2019 :326-328; T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı, 2018: 2). Raporda, vergi harcamaları tahminlerine de yer verilmektedir.

2021 yılı Merkezi Yönetim Bütçe Kanun Teklifine eklenen vergi harcamaları listesine göre, 600'ün üzerinde hüküm yer almaktadır Türkiye OECD ülkeleri arasında en fazla vergi harcaması kalemine sahip ülkedir (OECD, 2010; SBB, 2021a). Vergi harcamaları bütçe harcamalarını olduğundan düşük görünmesine neden olarak mali şeffaflığa zarar vermektedir. Vergi harcamaları özünde harcama olduğu ve bütçede gösterilmediği için bütçeye bakarak hangi harcamaların öncelikli olduğunun tespit edilmesini hatalı hale getirmektedir. Vergi harcama kalemlerinin sayısındaki artış, vergi harcamaları raporunu açık ve anlaşılır olmaktan uzaklaştırmakta ve denetimini zorlaştırmaktadır.

Polackova (1999) ise mali riskleri doğrudan ve koşullu yükümlülük şeklinde iki ana kategoriye ayırmaktadır. Doğrudan yükümlülükler tahmin edilebilir ve gerçekleşmesi beklenen yükümlülüklerdir, koşullu yükümlülüklerin doğması belirli olayların gerçekleşmesine bağlıdır (Polackova , 1999: 45).

Doğrudan ve koşullu yükümlülükler, bir sözleşme veya yasadan kaynaklanıp kaynaklanmadıklarına göre açık ve örtük olarak sınıflandırmaktadır. Geleneksel mali analiz, hükümetlerin doğrudan açık yükümlülüklerine odaklanma eğilimindedir. Açık koşullu yükümlülükler, hükümetlerin yerine getirmesi gereken mevzuat veya sözleşmeyle oluşturulan özel

yükümlülüklerdir. Örnek olarak Hazine garantileri, yap işlet devret projeleri için verilen garantiler vb. kesin bir yasal yükümlülüğe veya beyan edilen politikaya dayanmaktadır. Örtük koşullu yükümlülükler, kamuyu yükümlü kılan mevzuat veya sözleşme olmadan, kamunun sosyal, politik ve ekonomik sorumluluklarından kaynaklanan yükümlülüklerdir (T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı, 2021b: 30). Başarısız yap işlet devlet projeleri sonucu ortaya çıkan zararı kamunun üstlenmesi, KİT'lerin, bankaların ve yerel yönetimlerin iflastan kurtarılması, doğal afetlere karşı hazırlanan harcama paketleri örtük koşullu yükümlülüklere örnektir.

Tablo 6: Türkiye'de Koşullu Yükümlülük Kaynakları

Açık koşullu yükümlülükler	Örtük koşullu yükümlülükler

• Hazine kredi garantileri
• KÖİ'lerden kaynaklanan koşullu yükümlülükler
  o Hazine yatırım garantileri Satın alan kurumların proje şirketlerine yönelik taahhütleri (çoğunlukla al ya da öde) karşılığında sağlanan garantiler
  o Hazine/alıcı kurumlar tarafından verilen borç üstlenim taahhütleri
  o Satın alma kurumları tarafından gelir garantileri
• KOBİ'lere verilen Kredi Garanti Fonuna Hazine Desteği
  o Devlet, KOBİ'lerin temerrüde düşmesi durumunda finansal kuruluşlardan kullandıkları kredinin %90'ını KOBİ tanımına girmeyen kuruluşların yüzde 85'ini sabit bir şekilde ödemeyi garanti eder.
• Devlet Sigorta Planları
  o Devlet mevduat sigortası sistemi Banka primleri ile finanse edilirken gerektiğinde sistemi merkezi hükümet kaynaklarından destekleyecek yasal hükümler var
  o Afet ve deprem sigortası sistemine devlet tarafından sağlanacak ek
	• Bankacılık sektörü kurtarma paketleri
	• Kamu kuruluşları, yerel yönetimler ve kamu fonları dahil olmak üzere merkezi hükümet dışı kamu kurumlarının doğrudan ve koşullu yükümlülükleri
	• Kanunla taahhüt edilen devlet desteğinin ötesinde doğal ve çevresel afet yardımı
	• Türkiye Varlık Fonu

teminatlar o Tarım sigortası sistemine devletin sağladığı güvence	

Kaynak: Ülgentürk, 2016'dan yararlanarak hazırlanmıştır.

Türkiye'de mali risklerin kayda değer bir kısmı koşullu yükümlülüklerden kaynaklanmaktadır. Koşullu yükümlülüklerin esas kaynağı ise Kamu Özel İşbirliği (KÖİ) projeleridir. KÖİ'ler genellikle hizmetlerin özel sektör tarafından sağlanmasının verimlilik artışına neden olduğu, proje tasarımı ve hizmet kalitesini iyileştirdiği, faydaları ertelemeden harcamaları ertelemek gibi imkanlar sağladığı, devletin kasasından para çıkmadan yatırımları artırdığı, kamuya kısa ve orta vadede mali alan kazandırdığı vb. gerekçeler ile desteklenmektedir. Öte yandan, KÖİ'ler tek başına mali alan yaratmamaktadır; KÖİ'lerin mali alan yaratabilmeleri yatırımdan kaynaklanan verimlilik kazançlarının finansman ve işlem maliyetlerinden büyük olmasına bağlıdır.

KÖİ projeleri, özel sektörün geleneksel olarak hükümet tarafından sağlanan altyapı yatırım ve hizmetlerini yerine getirdikleri uzun vadeli düzenlemelerdir. Hükümetler, mali kısıtlamalardan kaçınmak için KÖİ'leri kullanma eğilimindedir. Bu durumda KÖİ'lerin bütçe sürecinin ve orta vadeli bütçe çerçevesinin dışında ele alınması da etkili olmaktadır ve sonuç olarak bütçe sürecinin bütünlüğünü tehdit etmektedir. KÖİ'ler, kamu kaynağının uzun vadeli sözleşmelere tahsis edilmesine neden olarak bütçe esnekliğini azaltmaktadır. KÖİ'lere verilen asgari gelir (havalimanı kullanacak yolcu sayısı garantisi, köprüden geçiş yapacak araç sayısı garantisi vb.) garantileri nedeniyle sözleşmede belirtilenin alıntında gelir elde edilmesi halinde aradaki fark projeyi üstlenen özel işletmeye devletin bütçesinden ödenmektedir (IMF, 2018: 22). Ayrıca KÖİ sözleşmeleri döviz cinsinden yapıldığı için döviz kuru riski içermektedir.

KÖİ sözleşmeleri yapılması konusunda yasal bir sınır yoktur. Ayrıca KÖİ portföyünün değerlendirilmesi, izlenmesi, raporlanması ve yönetilmesinden sorumlu güçlü bir merkezi birim bulunmamaktadır (Hughes vd., 2016: 64). KÖİ portföyünün yapısı ve risk bileşimi ile kamunun

KÖİ projelerine verdiği tüm garantiler ve ilişkili riskler hakkında ayrıntılı bilgi bulunmamaktadır. KÖİ'lere yapılan yıllık yatırımlar, tahakkuk eden giderler istatistiklere ve hesaplara yansıtılmamaktadır. KÖİ'lerden kaynaklı gelecekte ortaya çıkabilecek yükümlülükler için ileriye dönük bir analiz yapılmamaktadır (IMF, 2018: 22-23).

Hazine kredi garantileri, koşullu yükümlülüklerin yaygın bir biçimidir. Hazine bir krediye garanti verdiğinde ancak kredinin temerrüde düşmesi durumunda ödeme yapmakla yükümlü olacaktır. Bu nedenle, mali tablolar hazırlanırken hükümetin garanti ettiği kredilerin tamamını mı yoksa bir kısmını mı geri ödemek zorunda kalacağı genellikle bilinmemektedir. 4749 sayılı "Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun" a göre Hazine garantileri; Hazine geri ödeme garantisi, Hazine yatırım garantisi, Hazine karşı garantisi ve Hazine ülke garantisini içermektedir.

Doğal afetler, beşeri ve fiziki sermayedeki doğrudan kayıpların yanı sıra acil durumla mücadele, yeniden inşa ve sekteye uğrayan ekonomik faaliyetler nedeniyle finansal maliyetlerin bir sonucu olarak ekonomik maliyetler yaratır. Kamu sektörü, hem acil müdahalede bulunarak hem de uzun vadede tahribatı gidermek için genellikle bu maliyetlerin bir kısmını karşılamaktadır. Devletin doğal afetlerden kaynaklanan yükümlülükleri açık ve örtük koşullu yükümlülük şeklinde gerçekleşebilir. Devlet sigorta planları nedeniyle açık koşullu yükümlülük altına girmektedir. Kamunun sahip olduğu bir sigorta tarafından güvence altına alınan doğal afetler açık koşullu yükümlülüklere dahil edilmektedir. Söz konusu sigortanın zararı karşılama konusunda yetersiz kalması veya bir sigorta olmaması durumunda dahi devlet olmanın bir gereği olarak devletin bütçesinden bu zararı tazmin etmesi beklenmektedir (Çelen: 48-49). Bu nedenle doğal afetler genellikle örtük koşullu yükümlülüklere dahil edilmektedir.

"Demokratik ülkelerde politik baskı nedeniyle doğal felaketlerin örtük yükümlülük olarak algılanma düzeyi daha yüksektir. Vatandaşlar nezdinde devletin

meşruluğu, fonksiyonlarını yerine getirme kabiliyeti ile doğru orantılıdır. Doğal felaketler karşısında kendi vatandaşının kayıplarını asgari düzeyde karşılayamayan devletin meşruluğu tartışmalı hale gelebilecektir. Bu nedenle örtük bile olsa doğal afetlerin zararlarının devlet tarafından karşılanması koşullu kamusal bir yükümlülüktür." (Çelen, 2011: 50).

Türkiye sık sık deprem, sel, orman yangını vb. gibi doğal afetlere maruz kalmaktadır. Nüfusun yaşlanmasına bağlı olarak artan sağlık hizmeti ve emekli aylığı ödemelerinden kaynaklanan mali risklerle de karşı karşıyadır. Bu spesifik risklerin çoğu hakkında merkezi bir gözetim veya raporlama bulunmamaktadır.

Yeni ve küçük şirketlere, geçici finansman sorunu yaşayan KOBİ'lere, genç ve kadın girişimcilere Kredi Garanti Fonu aracılığıyla sağlanan finansmana Hazine ve Maliye Bakanlığı düşük bir risk primi karşılığında sigortacılık yapmaktadır. Krediyi alanların bankalara borçlarını geri ödememeleri durumunda zararın bir kısmı Hazine tarafından karşılanmaktadır. Devlet, KOBİ'lerin temerrüde düşmesi durumunda finansal kuruluşlardan kullandıkları kredinin yüzde 90'ını KOBİ tanımına girmeyen kuruluşların yüzde 85'ini sabit bir şekilde ödemeyi garanti etmektedir. Hazinenin tazmin ettiği bu tutar kamu gelirleri ile finanse edilmektedir, dolayısıyla bütçe üzerine ek yük oluşmaktadır. KGF internet sitesi üzerinden hazine destekli kefaletlere ilişkin veriler aylık ve yıllık olarak yayımlanmaktadır.

2016 yılında anonim şirket statüsünde Türkiye Varlık Fonu (The Sovereign Wealth Fund) kurulmuştur. Bu fonun görevleri birçok ülkede uzun yıllardır uygulanan varlık fonu adı altındaki kuruluşların görevlerinden farklıdır. Nitekim varlık fonları genellikle, cari fazla veren veya petrol ve doğalgaz gibi emtia geliri olan ülkeler tarafından döviz veya bütçe fazlalarını değerlendirmesi, yatırıma yönlendirmesi için kurulmaktadır. Türkiye Varlık Fonu, ülkenin potansiyelini ortaya çıkarmak, ekonomik kalkınmayı hızlandırmak için tasarlanmıştır. Kurumun büyümesini

hızlandırmak amacıyla, daha önce Hazine veya Özelleştirme İdaresi Başkanlığı'na ait olan bazı önemli kamu varlıkları, Fon'a devredilmiştir. 2022 yılı itibarıyla, portföyünde 7 sektörde 27 şirket, 2 lisans ve 46 adet taşınmaz bulunmaktadır. Varlık Fonu özel hukuk hükümlerine göre faaliyet gösterdiği için finansal tabloları Sayıştay tarafından değil bağımsız denetçiler tarafından denetlenmektedir.

3.5. Türkiye'de Mevcut Kamu Mali Yönetim Sisteminde Tespit Edilen Aksaklıkların Değerlendirilmesi ve Çözüm Önerileri

OVHS'nin başarılı olması büyük ölçüde ülke ihtiyaçlarına ve geleneklerine uygun tasarlanmasına bağlıdır. OVHS'leri uygulamadan önce gerekli kurumsal reformlar hayata geçirilmeli ve ülkeye özgü koşullar dikkate alınmalıdır (Schiavo-Campo, 2008: 7; Pretorius ve Pretorius, 2009: 20; Schick, 1998: 127-130). Türkiye'de OVHS'nin başarılı uygulanabilmesi; kurumların planlama programlama yapabilmesi için gerekli olan teknik kapasitesinin iyileştirilmesine, yetkin ve uzman personelin istihdam edilmesine bağlıdır. Hukuki düzenlemelerde kamu mali yönetiminde yer alan aktörlerin rol ve sorumlulukları açık olarak belirtilmeli, görev tanımları anlaşılır bir biçimde açıklanmalıdır.

Schick (2008b), OVHS'nin başarılı olması için önce iyi işleyen bir yıllık bütçeleme sürecinin mevcut olması gerektiğini vurgulamaktadır. Parlamentoda bütçenin detaylı olarak tartışılmaması, Bütçe Komisyonu'nun yeterince zaman, personel ve uzman desteğinden yoksun olması, yıllık bütçe hazırlama, görüşülme sürecinin aceleye getirilmesi, bütçe sonuçlarının tartışılması için yeterince zaman olmaması, bütçenin program ve sonuçlara odaklanmak yerine girdi esasına göre hazırlanması gibi nedenler Türkiye'de bütçe sürecinin sağlıklı işlemesini

engellemektedir. OVHS'nin başarılı olması için yıllık bütçe sürecinin ve bütçenin yeniden dizayn edilmesi gerekmektedir.

5018 sayılı kanunda ilk başta OVP'nin yayımlanması için belirlenen tarihin Mayıs ayından Eylül ayına ötelenmesi Türkiye'de bütçe sürecinin çok kısalmasına[39] ve OVP'nin rehber bir doküman olma işlevini yitirmesine neden olmaktadır. Uygulamada SBB'nin talebi ile bakanlıklar bütçe tekliflerini Haziran ayında sisteme (e-Bütçe) girdikleri için merkezi yönetim bütçe hazırlık süreci OVP yayımlanmasından önce başlamaktadır (Akdeniz, 2020: 132). OVHS ile amaç, kamu harcamaları için ayrılacak olan kaynağın belirlenmesi ve bu kaynaklara göre harcamaların büyüklüğünün önceden tespit edilmesi ve bunun harcamacı kuruluşlara ödenek tavanı şeklinde yukarıdan aşağıya bildirilmesidir. Olması gereken kamu idarelerinin bu ödenek tavanını dikkate alarak stratejik planları dahilinde önceliklerini kendilerinin belirlemesi iken uygulamada kamu idareleri kendilerine ayrılan ödenek tavanları açıklanmadan bütçe hazırlık sürecine girmekte, bu durum da orta vadeli programları formalite haline getirmektedir. OVP'nin daha erken bir tarihte açıklanması bütçelerin OVHS'ye uygun bir biçimde hazırlanmasına katkı sağlayacaktır. Diğer birçok ülkede olduğu gibi tahminlerin yılda iki kez yayımlanması ile güncel gelişmelerin etkileri tahminlere yansıtılabilir.

Çok fazla üst politika belgesinin varlığı karışıklığa neden olmakta, kurumsal düzeydeki belgelerle ve bütçeler arasında bir bağ kurulamamaktadır. Üst politika belgelerinde somut ve ölçülebilir hedefler yer almamaktadır. Hedefler ve tahminler mevcut kaynaklarla yapılabilir bir çerçevede değil iyi niyet listesi olarak ifade edilmektedir. Hedefler ve bütçe arasındaki bağı kuran programların somut bir şekilde tasarlanması gerekmektedir. Türkiye'de 2021 yılında geçilen program bütçenin OVP'ye de uygulanması ile bu alanda ilerleme sağlanabilir. Örneğin Fransa'da

[39] Mecliste bütçe görüşmeleri kanunda belirtilen 17 Ekim tarihinden daha geç başlamakta için bütçenin mecliste görüşülmesi süresi 2 ayın altında kalmaktadır (Yılmaz ve Biçer, 2018: 394).

yukarıdan aşağıya bütçelemenin katı bir şekilde uygulandığı orta vadeli harcama sistemi program bütçe ile bütünleştirilmiştir. Fransa'da harcama tavanları misyonlar için belirlenmekte ve harcama tavanına göre misyon altında yer program ve faaliyetlere kaynaklar tahsis edilmektedir. Türkiye'de orta vadede harcama tavanlarına uyum sağlanması bir yana yıllık perspektifte dahi bütçe ödeneklerinin yetmediği ve ek bütçe çıkarıldığı görülmektedir. 2022 ve 2023 yıllarında ek bütçe çıkarılmıştır.

OVP'de hükümetin ekonomik ve mali tahminleri ile bağımsız tahmincilerin tahminleri arasında karşılaştırmalara değinilmemektedir (Hughes vd., 2016: 48). OVP'de tahminlerin nasıl hesaplandığına, hesaplamalarda kullanılan verilere, varsayımlara ilişkin bilgilendirme yapılmamakta, rakamların arkasında gerçekçi bir hikaye sunulmamaktadır. Baz senaryoya dayalı ana tahminlerin yanı sıra beklenmedik olayların gerçekleşebileceği durumlara hazırlıklı olma adına olumlu ve olumsuz senaryolara ve bu alternatif senaryoların gerçekleşmesi halinde alınacak tedbirlere yer verilmemektedir. OVP'nin daha şeffaf ve güvenilir olması için diğer iyi uygulama örnekleri gösteren ülkelerde olduğu gibi veriler, varsayımlar, hesaplama yöntemleri açıklanmalıdır; olumsuz şoklara yer verilmeli ve bu durumda hangi tedbirlerin alınacağı belirtilmelidir.

OVP, önceki programlarda hedeflere ulaşılıp ulaşılmadığı yönünde değerlendirmede bulunmamaktadır. OVP'de "etkin bir izleme ya da ölçüm sistemi olmadığından uygulanan politikanın ne kadar maliyetle gerçekleştirildiği ya da gerçekleştirilemediği de bilinememektedir." (Demirbaş, 2006: 182). OVP; Birleşik Krallık'ta, Yeni Zelanda'da ve Fransa'da olduğu gibi kendi performansını değerlendiren bir doküman haline getirilerek hesap verebilirlik mekanizması işletilmelidir.

Türkiye'de açıklanan kamu mali istatistikleri tanım ve kapsam bakımından farklılık göstermektedir. OVP'de yer alan tahminler, bütçe dokümanındaki veriler, muhasebe raporları ve

mali/borç istatistikleri, kapsadıkları kurum (merkezi yönetim, genel yönetim) ve temel alınan muhasebe yönünden (tahakkuk, değiştirilmiş nakit) uyumlaştırılmalıdır (Hughes vd., 2016: 31).

2008 yılında yaşanan krizin nedenlerinden biri de ülkelerin mali riskleri hafife almaları, raporlamamalarıdır. Türkiye'de yaygın olarak bütçe dışı harcamalara başvurulmaktadır. Türkiye kamu özel işbirliğine dayalı projelerin en fazla uygulandığı ülkelerden biridir. Bu projeler üzerinde herhangi bir sınırlama bulunmamaktadır ve bütçe belgelerinde gösterilmemektedir. Bu nedenle mevcut mali durumu tespit ederek geleceğe yönelik gerçekçi tahminler hazırlamak ve harcama tavanlarını belirlemek, gelecekte doğabilecek riskleri tespit etmek mümkün olmamaktadır. Fransa'da ise KÖİ ile ilişkili maliyetler Devlet Bütçe Kanunu'nda açıklanmakta ve toplam yükümlülükler yıl sonu hesaplarda ölçülmektedir. Fransa'da harcamaların KÖİ'ye konu olması için katı yasal şartları sağlaması gerekmektedir ve Fransız Altyapı Finansmanı Danışma Birimi bu konuda kamu kuruluşlarına tavsiye ve destek sağlamakla görevlendirilmiştir (Moretti ve Kraan, 2018: 34). Almanya'da ise garantiler, sosyal taahhütler ve kamu özel işbirlikleri orta vadeli mali planda (Finanzplan) ve emtia hesabında (Vermögensrechnung) açıklanmaktadır. Tüm yeni koşullu yükümlülükler parlamentonun onayına tabidir (IMF, 2014a: 38). Altyapı projeleri ve özellikle KÖİ ile ilişkili gelecekteki maliyetler de bütçe belgelerinde yer almaktadır. Bu örnekler de değerlendirildiğinde, Türkiye'de KÖİ projelerine sınırlamalar getirilebilir ve mali şeffaflığı artırmak için bu gibi koşullu yükümlülükler düzenli ve kapsamlı olarak raporlanabilir, bütçeye dahil edilebilir. Birleşik Krallık'ta olduğu gibi mali risklerin şeffaf bir biçimde değerlendirildiği düzenli raporlar yayımlanabilir.

Nüfusun yaşlanmasına bağlı olarak kamunun artan sağlık harcamaları ve emekli aylığı ödemelerini dikkate alan uzun vadeli mali sürdürülebilirlik analizi yapılmalıdır. Birleşik Krallık örneğinde olduğu gibi düzenli periyodlarla mali sürdürülebilirlik raporu, Yeni Zelanda'da olduğu gibi uzun vadeli mali durumu gösteren raporlar veya Almanya'da olduğu gibi nüfus, işgücüne

katılım, istihdam ve ekonomik büyüme ile ilgili uzun vadeli eğilimlere ilişkin varsayımlara dayanarak hazırlanan Sürdürülebilirlik Raporu (German Stability Programme, 2021: 38) benzeri raporlar yayımlanabilir.

Tablo 7: Çalışmada Yer Alan Ülkeler Hakkında Bilgiler

		ABD	Almanya	Avusturalya	B. Krallık	Fransa	G. Kore	Hollanda	İspanya	İtalya	Japonya	Kanada
Makro Ekonomik Tahmin	Yıl İçinde Birden Fazla Tahmin Hazırlığı	Var	Var	Var	Var	Var	Var	Var	Var	Var	Var	Var
	Uzun Vadeli Projeksiyonlar	Var	Var	Var	Var	Var	-	Var	Var	Var	Var	Var
Mali Konsey	Kuruluş Yılı	1974	2013	2012	2010	2013	2003	1945/2014	2014	2014	-	2008
	Tahmin Hazırlama	Var	-	-	Var	-	Var	Var	Var	-	-	Var
	Tahmin Ön Değerlendirmesi	Var	Var	-	Var	Var	Var	-	Var	Var	-	Var
	Tahmin Sonrası Değerlendirme	Var	Var	Var	Var	Var	Var	Var	Var	Var	-	Var
Mali Kural	Harcama	Var	Var	Var	-	Var	-	Var	Var	Var	-	-
	Gelir	-	-	Var	-	Var	-	Var	-	-	-	-
	Bütçe Dengesi	-	Var	Var	Var	Var	-	Var	Var	Var	Var	-
	Borç	-	Var	Var	Var	Var	-	Var	Var	Var	-	-
	Esneklik	-	Var	-	Var	Var*	-	Var*	Var	Var	-	-
Bütçe Süreci	Hazırlık Süreci	18 ay	12 ay	9 ay	14-16 ay	11 ay	10 ay	10 ay	18 ay	16 ay	12 ay	12 ay

*Gelir kuralı hariç

Kaynak: IMF fiscal council database, IMF fiscal rule database, OECD (2019), ülkelerin bütçe sayfaları; veriler 2021 yılı itibarıyladır.

Tablo 8: Çalışmada Yer Alan Ülkeler Hakkında Bilgiler

		Portekiz	Y. Zelanda	Arjantin	Brezilya	Çekya	G. Afrika	Hırvatistan	Macaristan	Meksika	Polonya	Şili	Türkiye
Makro Ekonomik Tahmin	Yıl İçinde Birden Fazla Tahmin Hazırlığı	Var	Var	-	Var	Var	Var	Var	Var	Var	Var	Var	-
	Uzun Vadeli Projeksiyonlar	Var	Var	-	Var	Var	Var	-	Var	Var	Var	-	-
Mali Konsey	Kuruluş Yılı	2012	-	-	2016	2017	2014	2013	2009	1998	-	2014/ 2019	-
	Tahmin Hazırlama	-	-	-	Var	-	-	-	Var	-	-	Var	-
	Tahmin Ön Değerlendirmesi	Var	-	-	Var	-	Var	-	Var	Var	-	Var	-
	Tahmin Sonrası Değerlendirme	Var	-	-	Var	Var	-	Var	Var	-	-	Var	-
Mali Kural	Harcama	Var	-	Var	Var	Var	-	Var	Var	Var	Var	-	-
	Gelir	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Bütçe Dengesi	Var	Var	-	Var	Var	-	Var	Var	Var	Var	Var	-
	Borç	Var	-	-	-	-	-	Var	Var	-	Var	-	-
	Esneklik	Var	-	-	-	Var	-	Var	Var	-	Var	-	-
Bütçe Süreci	Hazırlık Süreci	9 ay	12 ay	6 ay	9 Ay	9 ay	10-11 ay	9 ay	18 ay	6 ay	7 ay	18 ay	3 ay 15 gün

Kaynak: IMF fiscal council database, IMF fiscal rule database, OECD (2019), ülkelerin bütçe sayfaları; veriler 2021 yılı itibarıyladır.

DÖRDÜNCÜ BÖLÜM

GENELLEŞTİRİLMİŞ MOMENTLER METODU (GMM) İLE MALİ KURAL VE MALİ KONSEYLERİN ETKİNLİĞİNİN ÖLÇÜLMESİ

4.1. Mali Kural ve Mali Konseylerin Etkinliğine İlişkin Ampirik Literatür

4.1.1. GSYH Büyüme Tahminlerinin Bütçe Tahminleri Üzerindeki Etkisini İnceleyen Ampirik Literatür

Ülkelerin makroekonomik ve mali çerçeveleri resmî ekonomik tahminler esas alınarak oluşturulmaktadır. Hükümetlerin politika kararları, orta vadeli planlama ve yıllık bütçeler resmî tahminlere göre belirlenmektedir. Tahminlerin gerçekçi olmaması halinde plan ve programları hayata geçirmek imkânsız hale gelmektedir.

Literatürde yapılan çalışmalar hükümetler tarafından yapılan resmî GSYH büyüme tahminlerinin iyimser yanlı olduğunu teyit etmektedir (Ashiya, 2007; Ismail vd. 2020; Larch vd., 2020). Diğer ekonomik tahminler ve bütçe projeksiyonları GSYH büyüme tahminleri temelinde belirlendiği için büyüme tahminlerinin doğruluğu kritik öneme sahiptir. GSYH büyümesine ilişkin iyimser beklentiler bütçe açığına ilişkin beklentini de iyimser olması yönünde etkilemektedir (Evans vd., 2003: 9; van Eden vd., 2013: 98). Literatürdeki ampirik çalışmalar da bu etkiye doğrular niteliktedir (Heinemann, 2005: 14; Leal vd., 2008: 7; Frankel, 2011: 25; Pina ve Venes, 2007: 15; Frankel ve Schreger, 2013: 249; Larch vd, 2020: 6).

İyimser bir orta vadeli büyümeyi temel alarak hazırlanan bütçelerde elde edilecek gelir düzeyi de daha yüksek tahmin edilmekte ve buna göre daha fazla harcama yapılması planlanmaktadır. OVHS'de harcama tavanları GSYH büyüme tahminlerine göre belirlendiği için tahminlerdeki önemli sapmalar OVHS'yi anlamsız hale getirecektir. Ekonomik büyümeye ilişkin

iyimserlik, harcamaların artması, diğer bir ifade ile mali genişlemeyle ilişkilidir. Tahmin edilenden daha düşük gerçekleşen büyüme seviyeleri ise daha düşük gelir elde edilmesine ve artan kamu harcamalarının bütçe açığını artırıcı etkide bulunmasına neden olacaktır (Jonung ve Larch, 2006: 494).

Larch vd. (2020), incelediği ülkelerin gerçekleşen GSYH büyümesinin planlanandan ortalama olarak yaklaşık yüzde 1 puan daha düşük olduğunu tespit etmiştir. Ayrıca, GSYH büyüme tahmin hatalarının harcamaların önemli bir belirleyicisi olduğunu doğrulamıştır. Orta vadede iyimser GSYH büyüme tahminleri kötü mali performansı beraberinde getirmektedir (Larch vd., 2020: 4-8).

Brueck ve Stephan (2006), 1995-2004 yılları arasında yayımlanan yıllık bütçe dengesine ilişkin ulusal tahminleri incelemiş, ön tahminlerdeki sistematik aşırı iyimserliğin daha büyük nihai bütçe açıklara yol açtığı sonucuna ulaşmıştır.

Beaudry ve Willems (2018), IMF üye ülkelerini incelediği çalışmasında, GSYH büyüme tahminlerindeki iyimserliğin mali kriz ve ödemeler dengesi krizi gerçekleşme olasılığını artırdığı sonucuna ulaşmıştır. İyimser büyüme beklentileri hem kamu hem de özel sektördeki daha yüksek borç birikimine neden olarak ekonomide kırılganlıkları artırmakta ve ekonomik krizleri beraberinde getirmektedir (Beaudry ve Willems, 2018). Bu nedenle, iyimser ekonomik büyüme beklentileri ekonominin büyüme performansını zayıflatıcı etkide bulunmaktadır. Beaudry ve Willems (2022), 2022 yılında çalışmasını tekrarlamış, 1990-2016 olan inceleme dönemini 2018 yılına kadar genişletmiş ve 2018 yılında yaptıkları çalışma ile benzer sonuçlara ulaşmıştır.

Ismail vd. (2020), IMF'nin küresel finansal kriz sonrasındaki dönemde daha temkinli tahminler yapıp yapmadığını incelemiş, tahminlerdeki sistematik iyimserliğin kriz sonrası dönemde de devam ettiğini göstermiştir. Ayrıca, iyimserliğin büyüklüğü ile mali konsolidasyon ihtiyacı arasında güçlü bir korelasyon olduğunu kanıtlamıştır.

Tablo 9: İyimser GSYH büyüme tahminlerinin bütçeyi olumsuz etkilediğine yönelik ampirik çalışmalar

Çalışma	Ülke	Dönem	Yöntem	Değişkenler ve Sonuç
Brueck ve Stephan, (2006)	OECD ülkeleri	1995-2004	AEKK	Bağımsız değişkenler olarak Avro Bölgesi'ne dahil olma, koalisyon hükümeti varlığı ve seçim değişkenleri kullanılmıştır. Yıllık bütçe dengesine ilişkin aşırı iyimserlik, bütçe açıklarını artırmaktadır.
Beaudry ve Willems (2018)	189 ülke	1990-2016	IV EKK Probit Logit	Reel GSYH büyüme tahmini için reel kişi başına GSYH, ticaret ortaklarının ortalama büyüme oranı, ticaret hacmindeki yüzde değişim, enerji fiyatları bağımsız değişkenler olarak kullanılmıştır. İyimser GSYH beklentilerinin borçlanmayı ve beraberinde ekonomik durgunluğu getirdiği sonucuna ulaşılmıştır.
Ismail, vd., (2020)	189 ülke	2003-2017	IV	GSYH artışı tahmini üzerinde planlanan politika ayarlamaları, para tabanındaki değişiklikler, döviz kuru rejimi, kamu borçluluğu, emtia fiyatları şokları, ticaret ortaklarının öngörülen ve gerçek GSYH büyüme oranı ve ülkeye özgü IMF programları değişkenlerinin etkisi incelenmiştir. Mali konsolidasyon ihtiyacı ile reel GSYH büyüme tahmin hataları arasında güçlü bir korelasyon olduğu tespit edilmiştir.
Larch, vd.,	AB ülkeleri	1998-2019	EKK LSDVC	Tüm ülkeler ve yıllar genelinde, GSYH büyüme tahmin hatalarının harcamalar

(2020)			2SLS IV GMM	üzerinde önemli etkisi olduğu gösterilmiştir.
Beaudry ve Willems, (2022)	50 ülke	1990-2018	Logit FE EKK IV	Reel kişi başına gelir, ticaret ortaklarının ortalama büyüme oranı, ticaret hacmindeki yüzde değişim, enerji fiyatları bağımsız değişkenler olarak kullanılmış, mali kriz, bankacılık krizi, IMF programından yararlanma, resesyon değişkenleri kukla değişken olarak modele eklenmiştir. Modelin sonuçlarına göre iyimser büyüme beklentilerinin ülkeleri resesyona, mali krize ve ödemeler dengesi krizine daha yatkın hale getirdiği sonucuna ulaşılmıştır.

Kaynak: Tablo yazar tarafından oluşturulmuştur.

4.1.2. Mali Kural ve Mali Konseylerin GSYH Büyüme Tahminleri Üzerindeki Etkisini İnceleyen Ampirik Literatür

Tablo 10: Orta vadede GSYH ve bütçe dengesi tahminlerinin belirleyicilerini inceleyen ampirik çalışmalar

Çalışma	Ülke	Dönem	Yöntem	Sonuç
Strauch vd. (2004)	AB	1990-2002	EKK	GSYH ve bütçe dengesi tahminlerinin incelenmesinde, t-1 dönemdeki çıktı açığı, çıktı oynaklığı, seçim gölge değişkeni, yakınsama zorunluluğu değişkenleri kullanılmıştır. Ekonomik konjonktür ve bütçe sürecinin tasarımının bütçe dengesinin tahmin hatalarını etkilediği tespit edilmiştir.

Von Hagen, (2010)	AB	1998–2004	FE PVECM	Bağımsız değişkenler olarak mali kurallar, seçim ve çıktı açığı verileri kullanılmıştır. Mali yönetişim biçimi ve mali kuralların katılığı gibi kurumsal faktörlerin projeksiyonlardan sapmaları açıkladığı sonucuna ulaşılmıştır. Bağımsız değişkenler olarak mali kurallar, seçim ve çıktı açığı verileri kullanılmıştır.
Jonung ve Larch, (2006)	AB	1987-2005	ARIMA modeli	Çıktı açığı, kamu borçlanması ve bütçe açığının tahmin hatası üzerindeki etkileri incelenmiş, bağımsız tahmin sağlayan bir otorite tarafından sağlanan tahminin, Maliye Bakanlığı tarafından sağlanan tahmine göre daha gerçekçi olduğu gösterilmiştir.
Pina ve Venes, (2007)	15 AB ülkesi	1994-2006	EKK HEKK RE FE	Bütçe dengesi tahmin hatalarının GSYH büyüme tahmin hatalarından sistematik ve pozitif yönde etkilendiği gösterilmiş ve seçimlerin tahmin hataları üzerinde olumsuz bir etkisi olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Harcama kurallarının bütçe dengesi tahminlerini daha ihtiyatlı hale getirdiğine dair bulgular sunulmuştur.
Beetsma vd., (2009)	AB	1998–2007	EKK AEKK AR-1	Ulus üstü kurumların tahminlerindeki yanlılıkların genellikle daha küçük olduğu bulunmuştur. MTBF endeksi ve mali kural endeksinde sahip olunan daha yüksek değerlerin tahminlerdeki iyimserliği azalttığı sonucuna ulaşılmıştır.
Merola ve Perez, (2012)	AB	1999-2007	HEKK IV AEKK	Bütçe açığı tahmin hatalarını açıklamak için GSYH büyüme tahmin hatası, seçim ve iyi dönem gölge değişkenleri kullanılmıştır. Siyasi saikten uzak uluslararası kuruluşlar

				tarafından yapılan tahminlerin daha az iyimser olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Seçimlerin kamu açığı tahmin hatalarını konjonktürel genişleme dönemlerinde daha fazla etkilediği tespit edilmiştir.
Pina ve Venes, (2011)	15 AB ülkesi	1999-2007	EKK HEKK RE FE	Bütçe dengesi/GSYH tahmini hatasını; GSYH büyümesi tahmin hatası, t-1 dönemdeki çıktı açığı, harcama kuralı, borçlanma kuralı, sayısal mali kural, seçim, koalisyon hükümeti değişkenlerinin nasıl etkilediği incelenmiş ve mali kuralların hatayı sınırladığı bulgusuna ulaşılmıştır.
Frankel, (2011)	33 ülke	1999-2007	FE	Resmî bütçe ve GSYH büyüme tahminlerinin ortalama olarak aşırı iyimser olduğu ve iyimserliği daha uzun vadede daha da artırdığı sonucuna ulaşılmıştır. Model sonucuna göre ekonomik genişleme dönemlerinde iyimserliğin arttığı tespit edilmiştir.
Frankel ve Schreger, (2012)	34 ülke	1987-2011	FE	Cari bütçe dengesi, çıktı açığı, mali konsey kukla değişkenin GSYH ve bütçe tahminleri üzerindeki etkisi incelenmiş ve bağımsız mali kurumların, aşırı iyimser önyargıyı azalttığı sonucuna ulaşılmıştır.
Frankel ve Schreger, (2013)	34 ülke	1980-2009	FE	Bağımlı değişkenin bütçe dengesi tahmini olduğu çalışmada bağımsız değişkenler olarak ayrıca cari bütçe dengesi ve çıktı açığı kullanılmıştır. Frankel'de (2011) kullanılan veri setinin genişletilmiş versiyonu ile yapılan çalışmada, ulusal düzeydeki bütçe dengesi kurallarının ve kendi bağımsız tahminlerini

				sağlayan bağımsız mali kurumların tahminlerdeki iyimserliği azaltmaya yardımcı olduğu sonucuna ulaşılmıştır.
Gilbert ve De Jong, (2014)	AB	2001–2012	Probit 2SLS	t-1 dönemdeki çıktı açığı, bütçe dengesi, GSYH artışı, seçimlerin, mali kural endeksi ve mali konseylerin bütçe dengesi tahmini üzerindeki etkisi incelenmiştir. Ampirik çalışma sonucunda mali kuralların tahminlerdeki iyimserliği azalttığı tespit edilmiştir.
Debrun ve Kinda, (2014)	26 Avrupa ülkesi	1998-2010	Sapma düzeltilmiş EKK LSDVC	Çıktı açığı, mali kural endeksi, mali konseylerin (yasal bağımsızlık, yüksek medya etkisi, tahmin hazırlama/değerlendirme, mali kural takibi) GSYH ve birincil bütçe dengesi tahmini üzerindeki etkisinin incelendiği çalışmanın sonuçlarına göre iyi tasarlanmış mali konseyler daha güçlü mali performansla ve daha iyi makroekonomik ve bütçe tahminleri ile ilişkilidir.
Cimadomo, (2016)	9 Avrupa ülkesi	1999–2012	Var model	Birincil bütçe dengesi tahmini üzerinde çıktı açığı, birincil bütçe dengesi, kamu borcu, mali kural ve konseylerin etkisi incelenmiş ve mali kuralların ve mali konseylerin tahminlerdeki iyimser yanlılığı azalttığı tespit edilmiştir.
Gilbert ve De Jong, (2017)	AB	2001–2014	Probit 2SLS	Cari açık, çıktı açığı, bütçe dengesi, GSYH artışı, mali kural endeksi, seçim ve mali konsey gölge değişkeninin bütçe dengesi tahmini üzerindeki etkisi incelenmiştir. Mali konseylerin varlığının mali tahminlerin daha gerçekçi olmasına katkı sağladığı sonucuna ulaşılmıştır.

Beetsma, (2017)	23 OECD ülkesi ve 58 ülke	1999–2016	IV EKK Probit logit	Gecikmeli çıktı açığı, gecikmeli kamu borcu, mali kural endeksi ve mali konseylerin birincil bütçe dengesi tahmini üzerindeki etkisi incelenmiştir. Model sonuçlarına göre mali konsey ve mali kuralların varlığının tahminlerdeki sapmayı azalttığı tespit edilmiştir.
Beetsma, (2019)	36 ülke		FE	t-1 dönemdeki çıktı açığı, kamu borcu, mali kural endeksi, mali konsey varlığı, hükümet etkinliği endeksi, kısa ve uzun vadeli faiz oranları, gecikmeli GSYH büyüme tahmin hatasının GSYH büyüme tahmini ve birincil bütçe dengesi tahmini üzerindeki etkileri incelenmiş ve mali kural ve mali konseylerin anlamlı etkileri olduğu sonucu bulunmuştur.
Hadzi-Vaskov vd., (2021)	6 Latin Amerika ülkesi	2000-2018	FE RE HEKK	Kamu borcunun GSYH'ye oranlarına yönelik tahminlerin, GSYH büyümesindeki şoklarla negatif yönde ilişkili olduğu tespit edilmiş ve bütçe dengesi kurallarının, mali tahmin hatalarının boyutunu kontrol altına almada etkili olduğu sonucuna ulaşılmıştır.
Arnold vd., (2022)	AB	2005–2019	EKK	Harcama kuralı, seçim, cari denge ve GSYH büyümesi tahmin hatasının mali denge/GSYH tahmin hatası üzerindeki etkileri incelenmiş ve harcama kuralı olan ülkelerde, tahmin hatasının daha düşük olduğu bulgusu elde edilmiştir.

Liargovas ve Pilichos, (2022)	19 Avro Bölgesi ülkesi	1999–2019	EKK	Bütçe dengesi tahmin hatası bağımlı değişken; GSYH'deki yüzde değişim, genel devlet dengesindeki değişim, GSYH'ye oran olarak kamu borcu, uyumlaştırılmış tüketici fiyatları endeksi, seçimlerin, ekonomik büyümeyi tahmin etme hatasının ve bağımsız mali kurumun varlığının bağımsız değişken olarak kullanıldığı çalışmada mali kurumların hataları azaltıcı etkisi olduğu sonucuna ulaşılmıştır.
Beetsma vd., (2022)	27 AB ülkesi	1998-2020	FE	Bağımlı değişken olarak harcama ve gelir tahmin hataları, GSYH büyüme tahmin hatası, bağımsız değişkenler olarak mali konsey yüksek medya gücü, mali konsey varlığı, mali kural, hükümet değişikliği kullanılmıştır.

Kaynak: Tablo yazar tarafından oluşturulmuştur.

Literatürde hükümetler tarafından hazırlanan tahminlerin hatalarını sınırlamak için bağımsız kuruluşların ve mali kuralların rolü incelenmiştir (Frankel ve Schreger 2016; Merola ve Perez 2013; Beetsma ve diğerleri 2019). Bağımsız bir konseyin varlığı, kaynakların doğru tahsis edilmesini sağlayarak bütçe dengesi üzerinde olumlu bir etkide bulunurken güvenilir ekonomik projeksiyonlar özel sektör için sinyal görevi görmektedir.

Pima ve Venes (2007); Von Hagen (2010); Frankel ve Schreger (2013); Debrun ve Kinda, (2014); Gilbert (2017); Beetsma vd. (2019) ; Hadzi-Vaskov vd; (2021); Arnold vd. (2022) mali kural uygulamasının tahminlerdeki iyimser sapmaları azalttığını ampirik olarak kanıtlamışlardır. Frankel ve Schreger, (2012) ; Gilbert (2017) ; Beetsma vd. (2019) ; Debrun ve Kinda (2014) mali konseylerin varlığının tahminlerin daha gerçekçi hazırlanmasına katkıda bulunduğunu tespit etmişlerdir.

Siyasiler iktidara gelmek için ortanca seçmeni ikna edecek vaatlerde bulunmakta ve kamu harcamalarını artırmaktadır. Seçimler yaklaştığında seçim ekonomisi (electoral business cycle) olarak adlandırılan hükümetlerin genişletici maliye politikaları ve para politikaları benimsediği döneme girilmektedir. Seçim dönemlerinde; vergi indirimleri, vergi cezalarının affı, imar barışı, emeklilik yaş sınırının öne çekilmesi, memur ve emeklilerin ücretlerine ek zamlar ve vaatler gündeme gelmektedir. Literatürdeki çalışmalara göre bütün ülkelerde seçim dönemlerinde seçim ekonomisi görülmekle birlikte gelişmekte olan ülkelerde bu durum daha belirgindir[40]. Oy maksimizasyonu saikiyle hareket eden hükümetlerin hazırladığı tahminlerin özellikle seçimlerin yaklaştığı dönemlerde geleceğe yönelik daha iyimser bir tablo çizdiği görülmektedir (Jonung ve Larch, 2006; Pina ve Venes, 2007; Merola ve Perez, 2012; Gilbert, 2017).

Strauch vd. (2004); Frankel, (2011); Frankel ve Schreger (2012), ekonomilerin konjonktürel genişlemeye girdiği dönemlerde geleceğe yönelik beklentilerin daha iyimser olduğu sonucuna ulaşmışlardır.

Strauch vd. (2004), 1990–2002 dönemi için incelediği AB ülkelerinde, bazı ülkelerin sistematik olarak fazla iyimser ve diğerlerinin fazla temkinli tahminler yayımladığını tespit etmiştir. Ekonomik konjonktür ve bütçe sürecinin tasarımının bütçe dengesinin tahmin hatalarını etkilediği sonucuna ulaşmıştır. Maliye politikasını belirli hedefler çerçevesinde uygulayan AB ülkelerinin tahminlerinin daha temkinli olduğunu gözlemlemiştir.

Jonung ve Larch (2006), AB ülkelerinin planlarını hazırlarken ekonomik büyüme oranını abartma yönünde açık bir eğilimleri olduğunu bulmuştur. Çalışma, AB'deki tahmin yanlılığının

[40] Bu durum, gelişmekte olan ekonomilerde hükümetlerin yetkileri üzerinde daha az yasal sınırlama olması ve bütçe sürecinde kuvvetler ayrılığı ilkesinin uygulanmamasından kaynaklanmaktadır (Frankel, 2010: 26).

siyasi saikten kaynaklanabileceğini ve mali konsey gibi bağımsız bir otorite tarafından yapılan tahminin Maliye Bakanlığı tarafından sağlanan tahmine tercih edileceğini göstermiştir.

Pina ve Venes (2007), 1994 ve 2006 dönemi için 15 AB ülkesini incelediği çalışmasında çok çeşitli ekonomik ve kurumsal değişkenler ile politik faktörlerin mali tahminler üzerindeki etkisini değerlendirmiştir. Bütçe dengesi tahmin hatalarının GSYH büyüme tahmin hatalarından sistematik ve pozitif yönde etkilendiğini göstermiş ve seçimlerin tahmin hataları üzerinde olumsuz bir etkisi olduğunu bulmuştur. Harcama kurallarının daha ihtiyatlı bütçe dengesi tahmin hatalarıyla ilişkili olduğuna dair kanıt sunmuştur. Pina ve Venes (2011), 1999 ve 2007 dönemi için yaptığı çalışmada büyüme şoklarının, mali kurumların, seçim döngülerinin, mali yönetişim biçimlerinin ve sayısal harcama kurallarının (açık ve borç kurallarının aksine) tahmin hataları üzerinde etkili olduğu sonucuna ulaşmıştır.

Beetsma vd. (2009), AB ülkelerinin bütçe dengesi tahminlerinin iyimser ve ulus üstü kurumların tahminlerindeki yanlılıkların genellikle daha küçük olduğunu tespit etmiştir. Ayrıca, tahmin hatalarının tahmin ufkunun genişlemesiyle arttığını doğrulamıştır.

Von Hagen (2010), 1998–2004 dönemi için 15 AB ülkesinin mali ve makroekonomik tahminlerindeki hataları analiz etmiş, AB ülkelerinde mali yönetişim biçimi ve mali kuralların katılığı gibi kurumsal faktörlerin projeksiyonlardan sapmaları açıkladığını ampirik olarak kanıtlamıştır.

Merola ve Perez (2012), AB ülkeleri için yaptığı ampirik çalışmada siyasi saikten uzak uluslararası kuruluşlar tarafından yapılan tahminlerin hükümetler tarafından yapılan tahminlere göre daha az iyimser olduğu sonucuna ulaşmıştır. Seçimlerin tahminlerdeki iyimserliği artırdığını, konjonktürel genişleme dönemlerinde bu etkinin daha fazla olduğunu tespit etmiştir (Merola ve Perez, 2012: 23-24).

Frankel ve Schreger (2012), 34 ülkeyi incelemiş ve ülkelerin resmî bütçe tahminlerinin özellikle Avro Bölgesinde yer alan ülkelerde aşırı iyimser olduğu ve konjonktürel genişleme dönemlerinde GSYH büyüme tahminlerinin iyimserliğinin arttığı sonucuna ulaşmıştır. Bütçe tahminleri üreten bağımsız mali kurumların, aşırı iyimser önyargıyı azalttığını bulmuştur.

Frankel (2011), 33 ülkelik bir örneklemdeki resmî bütçe ve GSYH büyüme tahminlerinin ortalama olarak aşırı iyimser olduğu ve tahmindeki sapmanın daha uzun vadelerde daha fazla olduğu sonucuna ulaşmıştır. Ekonomik genişleme dönemlerinde iyimserliğin artığını tespit etmiştir. GSYH büyüme tahmininde aşırı iyimserliğin bütçe dengesi tahmininde de aşırı iyimserliğe neden olduğunu tespit etmiştir (Frankel, 2011: 25). İyimserlik önyargısının, politika yapıcıları gelecekte olması muhtemel borç sıkıntısı dönemlerini önleyebilecek ihtiyati mali politikalar uygulamaktan alıkoyduğunu göstermiştir.

Frankel ve Schreger (2013), Frankel (2011)'de kullanılan veri setinin genişletilmiş versiyonu ile 34 ülkeyi (24 ülke için en az 10 yıllık) incelemiştir. Ulusal bütçe dengesi kuralları veya kendi bağımsız tahminlerini sağlayan bağımsız mali kurulların tahminlerdeki iyimserliği azaltmaya yardımcı olduğu bulgusuna ulaşmıştır (Frankel ve Schreger, 2013: 251-271).

Gilbert ve De Jong (2014), AB ülkelerinde mali kuralların tahminlerdeki iyimserliği azalttığını tespit etmiştir.

Debrun ve Kinda (2014), Avrupa ülkelerinde iyi tasarlanmış mali konseylerin daha güçlü mali performansla ve daha iyi makroekonomik ve bütçe tahminleri ile ilişkili olduğunu göstermiştir. Spesifik olarak mali konseylerin bağımsız olduğu, medya etkisinin yüksek olduğu, makroekonomik tahminler sağladığı veya değerlendirdiği ve mali kuralları izlediği ülkeler, bütçe dengesine ilişkin resmî tahminlerinde daha düşük yanlılığa sahiptir. Çalışmanın sonuçlarına göre; bağımsız mali konseyler, aşırı iyimser tahminleri engelleyerek mali kuralların uygulanmasına katkıda bulunabilir (Debrun ve Kinda, 2014: 24-26).

Cimadomo (2016), Almanya, Birleşik Krallık, Fransa, Hollanda, İrlanda, İspanya, İtalya, Portekiz ve Yunanistan'ı incelediği çalışmasında tahminlerin iyimser olduğu sonucuna ulaşmış ve mali kuralların ve mali konseylerin tahminlerdeki iyimser yanlılığı azalttığını tespit etmiştir.

Gilbert ve De Jong (2017), AB ülkelerini incelemiş ve seçimlerin mali tahminlerin kalitesini etkilediğini göstermiştir. Mali kural endeksi ile ölçüldüğü şekliyle daha katı bir ulusal kurumsal ortamın genellikle daha ihtiyatlı tahminlerle ilişkili olduğu sonucuna ulaşmıştır (örneğin: Frankel ve Schreger, 2013; Pina ve Venes, 2011; Debrun ve Kinda, 2014). Aynı şekilde, bağımsız bir mali konseyin varlığının mali tahminlerin daha gerçekçi olmasına katkı sağladığını bulmuştur.

Beetsma (2017), ekonomik tahminleri gerçekçi orta vadeli beklentilere dayandırmanın önemini vurgulamıştır. Çalışmanın sonuçlarına göre, mali konsey ve mali kuralların varlığı tahminleri iyileştirmektedir.

Beetsma (2019), ilk önce mali konseylerin benzer nitelikte olması nedeniyle Avrupa Birliği ülkelerini incelemiş, daha sonra çalışmasını 36 ülkeyi kapsayacak şekilde genişletmiştir. Mali konseyi olan AB dışındaki ülkeler de analize dâhil edilerek ek tahminler de bulunmuştur. Genişletilmiş örnek için yapılan tahmin sonuçları AB örneği için yapılan tahminlerle uyumludur. Diğer yandan, analize daha fazla sayıda ve farklı özellikte konseylerin dahil olması nedeniyle mali konseylerin tahminler üzerindeki sapmayı sınırlayıcı etkisi azalmaktadır.

Hadzi-Vaskov vd. (2021), Arjantin, Brezilya, Şili, Kolombiya ve Meksika'yı incelediği çalışmasında kamu borcunun GSYH'ye oranlarına yönelik tahmin hatalarının, GSYH büyümesindeki şoklardan negatif yönde etkilendiğini tespit etmiştir. Bütçe dengesi kurallarının, mali tahmin hatalarının boyutunu kontrol altına almada etkili olduğu sonucuna ulaşmıştır.

Arnold vd. (2022), AB ülkelerini incelemiş mali denge için tahmin hatasının, harcama kuralı olan ülkelerde, böyle bir kuralı olmayan ülkelere göre (her üç tahmin ufkunda da) GSYH'nin yüzde 0,6'sı kadar daha düşük olduğu bulgusunu elde etmiştir. AB mali kurallarına daha iyi uyan

ülkelerde de harcamalara ilişkin iyimser bir önyargı olmakla birlikte harcamaları ihtiyatlı gelir tahminleriyle telafi etme eğilimindedir (Arnold vd. 2022: 32).

Liargovas ve Pilichos (2022), 1999–2019 dönemi için 19 Avro Bölgesi ülkesinin panel verilerini kullanarak bütçe sonuçlarından sapmaları incelemiştir. Çalışmanın sonuçları, ekonomik büyüme, enflasyon ve genel devlet dengesindeki değişimin mali tahmin hatası üzerindeki olumlu etkilerini göstermiştir. Yazarlar, mali tahmin hatasının kamu borç düzeyi ve seçimlerden olumsuz olarak etkilendiği bulgusunu elde etmiştir. Mali şeffaflık, genel devlet dengesi tahmin hatasını olumlu yönde etkileyen bağımsız finansal kuruluşlar aracılığıyla analize entegre etmiştir. Ayrıca, Ekonomik Uyum Programları'nın mali tahmin hatası üzerinde olumlu bir etkiye sahip olduğu ve böylece mali yönetişimin etkinliğini artırdığı sonucuna ulaşmıştır. Bu makale, mali konseyler gibi bağımsız bütçe kurumlarının ve bunlara daha fazla sorumluluk verilmesinin, ülkelerin kamu maliyesinin sürdürülebilirliğini artırdığını tespit etmiştir.

Beetsma vd. (2022), AB Ekonomik ve Parasal Birliği'nin başlangıcından Kovid-19 salgını kaynaklı krizinin başlangıcına kadar olan dönemde, AB Üye Devletlerinin t-1 dönemde t dönemi için bütçe projeksiyonlarını incelemiştir. Bütçe dengesi, harcama ve gelir düzeyi için hazırlanan tahminlerdeki hatalar ayrı ayrı analiz etmiştir. En önemli bağımsız değişkenin, GSYH büyüme hatası olduğu, GSYH büyüme projeksiyonlarında daha fazla iyimserliğin, daha iyimser bütçe projeksiyonlarına neden olduğu sonucuna ulaşmıştır. Yüksek medya etkisi olan bağımsız mali kurumların projeksiyon hatalarını nasıl şekillendirdiğini araştırılmış, makroekonomik tahmin üreten veya değerlendiren kuruluşların varlığının, tahminlerde iyileşmeye yol açtığını göstermiştir.

4.2. Genelleştirilmiş Momentler Metodu (GMM) İle Mali Kural ve Mali Konseylerin Etkinliğinin Ölçülmesi

Tezin bu alt başlığında; mali kuralların ve bağımsız mali konseylerin GSYH büyüme tahminleri üzerindeki etkisi teorik çerçeve ve ilgili literatürle uyumlu bir şekilde ampirik olarak analiz edilmektedir. Bu kapsamda bu başlıkta sırasıyla; ekonometrik modellerde kullanılan değişkenlere ilişkin detaylı bilgilere, kullanılan tahmin yöntemine, tahmin edilen regresyonlara ve elde edilen ampirik bulgulara yer verilmektedir. Mali kural ve bağımsız mali konseylerin varlığının GSYH büyüme tahminlerinin iyimser önyargılı olmasını sınırlandırılıp sınırlandırmadığı sorusuna cevap aranmaktadır. Bu kapsamda, borçlanma, harcama ve bütçe dengesi mali kurallarının mali konseylerle etkileşim verisi ayrı ayrı incelenmektedir. Bağımsız mali konsey ve mali kuralın bir arada olması halinde etkileşim kukla değişkeni 1 değerini alırken bu değişkenlerden birinin olmaması halinde kukla değişken 0 değerini almaktadır. Literatürdeki çalışmaların sonuçlarından da gözlemlendiği üzere mali kuralların ve mali konseylerin tek başına varlığı tahminlerin objektifliği üzerinde beklenen etkide bulunmamaktadır. Tarafsız tahminler ve harcama, borçlanma üzerine getirilen sınırlamalar daha gerçekçi ekonomik büyüme ve harcama tavanlarının belirlenmesinde belirleyici olmaktadır. Mali kurallar ve mali konseyler birbirinin etkisini güçlendirmekte ve mali disipline daha fazla katkı sağlamaktadır.

Bu çalışmada ayrıca tahmin hazırlama yetkisi olan veya tahmin hazırlama yetkisi olmamakla birlikte hükümetler tarafından hazırlanan tahminler yayımlanmadan önce ön görüş verme yetkisi olan bağımsız mali konseylerin GSYH büyüme tahminleri üzerindeki etkisi incelenmektedir.

4.2.1. Çalışmanın Kapsamı

Bu çalışmada; 2009-2019 yılları arasındaki dönemi kapsayan yıllık veriler ile 23 ülke için mali konseylerin ve mali kuralların reel GSYH büyüme tahmini üzerindeki etkisi incelenmektedir. 2008 yılında yaşanan küresel ekonomik kriz tahmin hazırlayanlar tarafından beklenmeyen bir durum olduğu için çalışma 2009 yılı GSYH büyüme tahminleri ile başlatılmaktadır. 2008 sonrası dönemde ülkelerin gerçekçi tahminler hazırlanması için uygulamaya koydukları mali kural ve mali konseylerin performansı değerlendirilmektedir. Çalışma, tahmin hazırlayanlar tarafından öngörülmesi mümkün olmayan Kovid-19 salgınının ortaya çıktığı 2020 yılına kadar olan dönemi kapsamaktadır.

Çalışmanın öne çıkan özellikleri aşağıda sıralanmaktadır:

- Literatürde mali kural ve mali konsey etkileşim verisinin etkisini ve mali kural türlerinin etkisini inceleyen çalışmalar olmakla birlikte farklı mali kural türlerinin mali konseylerle etkileşim verisini inceleyen bir çalışmaya rastlanmamıştır. Çalışma, farklı mali kural türlerinin mali konseylerle etkileşimi ayrı regresyonlarla incelemesi bakımından literatüre katkı sağlamaktadır.
- Literatürdeki çalışmaların tamamına yakını uluslararası kuruluşlar tarafından hazırlanan tahminlerle analiz yapmaktadır. Ülkelerin kendi resmî tahminleri ile hesaplama yapan çok az sayıda çalışma bulunmaktadır ve bu çalışmalarda da çok az sayıda Avrupa ülkelesi veya Latin Amerika ülkelesi incelenmektedir. İlk defa bu çalışmada resmî tahminlerle yapılan analize konu ülke sayısı en üst seviyeye çıkartılmakta ve bu ülkeler arasına Türkiye ilk kez dahil edilmektedir

- Çalışma, tahmin hazırlama veya tahmin ön değerlendirme yetkisi olan mali konseylerin GSYH büyüme tahminleri üzerindeki etkisini inceleyerek bu konuda oldukça sınırlı olan literatüre katkıda bulunmaktadır[41].

4.2.2. Verilerin Tanımlanması

Tablo 11: Veri Seti ve Kaynağı

Değişkenin Modeldeki Adı	Değişkenin Açıklaması	Değişkenin Birimi	Değişkenin Kullanıldığı Çalışmalar	Kaynak
gsyh	Ülkelerin t+1 (t içinde bulunulan yılı, t+1 gelecek yılı ifade etmektedir) dönem için resmî reel GSYH büyüme hedefleri ile gerçekleşme rakamları arasındaki fark. (Tahmin-Gerçekleşme)	Yüzde olarak	Strauch vd. (2004), Pina ve Venes, (2011), Frankel ve Schreger, (2012), Debrun ve Kinda, (2014)	Ülkelerin orta vadeli programlarında yer alan reel GSYH büyüme hedefleri, AB ülkeleri için İstikrar ve Yakınsama Raporları'nda yer alan hedefler, IMF WEO veri tabanında yer alan gerçekleşme rakamları.
çıktıaçığı	Çıktı açığı/GSYH	GSYH'nin yüzdesi olarak	Pina ve Venes, (2011), Gilbert ve De Jong, (2014), (2017), Debrun ve Kinda, (2014), Cimadomo,(2016), Beetsma, (2017), (2019)	OECD stats.
enflasyon	Enflasyon oranı	Endeks değeri	Liargovas ve Pilichos, (2022), Beaudry ve Willems (2018), (2020)	OECD stats.
chd	Cari denge/GSYH	GSYH'nin yüzdesi olarak	Frankel ve Schreger, (2012), Arnold vd.,	IMF/WEO

[41] Debrun ve Kinda (2014) tahmin hazırlama yetkisi olan mali konseylerin etkisini, Beetsma vd. (2022) ise medya gücü olan mali konseylerin etkisini incelemektedir.

			(2022)	
borçstoku	Genel devlet brüt bütçe borç stoku/GSYH	GSYH'nin yüzdesi olarak	Cimadomo, (2016), Beetsma, (2017), (2019), Liargovas ve Pilichos, (2022)	IMF/WEO
hkmk	Harcama kuralı ve mali konsey değişkeni etkileşim verisi kukla değişkeni	0 veya 1	Pina ve Venes, (2007), (2011), Frankel ve Schreger, (2012), Gilbert ve De Jong, (2014), (2017), Debrun ve Kinda, (2014), Cimadomo, (2016), Beetsma, (2017), (2019), (2022), Hadzi-Vaskov vd., (2021), Arnold vd., (2022)	IMF Fiscal Council Dataset ve IMF Fiscal Rule Dataset
bkmk	Borçlanma kuralı ve mali konsey değişkeni etkileşim verisi kukla değişkeni	0 veya 1	Pina ve Venes, (2007), (2011), Frankel ve Schreger, (2012), Gilbert ve De Jong, (2014), (2017), Debrun ve Kinda, (2014), Cimadomo, (2016), Beetsma, (2017), (2019), (2022), Hadzi-Vaskov vd., (2021)	IMF Fiscal Council Dataset ve IMF Fiscal Rule Dataset
bdkmk	Bütçe dengesi kuralı ve mali konsey değişkeni etkileşim verisi kukla değişkeni	0 veya 1	Pina ve Venes, (2007), (2011), Frankel ve Schreger, (2012), Gilbert ve De Jong, (2014), (2017), Debrun ve Kinda, (2014), Cimadomo, (2016), Beetsma, (2017), (2019), (2022), Hadzi-Vaskov vd., (2021)	IMF Fiscal Council Dataset ve IMF Fiscal Rule Dataset
mk	Tahmin hazırlayan veya tahmin değerlendiren mali konsey kukla değişkeni	0 veya 1	Debrun ve Kinda, (2014), Beetsma vd., (2022)	IMF Fiscal Council Dataset ve IMF Fiscal Rule Dataset

Kaynak: Ampirik literatür dikkate alınarak yazar tarafından oluşturulmuştur.

Tüm regresyonlarda zaman kukla değişkenleri kullanılmıştır. Zaman kukla değişkenleri katsayıları verilmemiştir. Zaman kuklası, belirli bir yıl için 1'e ve diğer tüm yıllar için 0'a eşit olan bir değişkendir. Belirli bir zaman periyodu, etkiler veya panel birimleri ile sınırlı olan ve diğer açıklayıcı değişkenler tarafından kontrol edilmeyen şoklar gibi zamana özgü sabit etkilerin kontrol edilmesini sağlamaktadır.

Bağımlı değişken (gsyh), reel GSYH büyüme tahmini ile reel GSYH büyüme gerçekleşmesi arasındaki farkı göstermektedir (Tahmin-Gerçekleşme). Ampirik analizde bu farkı artıran ve azaltan değişkenler ve bu değişkenlerin etkisinin büyüklüğü ve şiddeti tespit edilmeye çalışılmaktadır. Çalışmada literatürde yapılan benzer çalışmalarda kullanılan bağımsız değişkenlere yer verilmektedir. Ülkeler tahminlerini hazırlarken mevcut yıla (t dönemine) ilişkin veriler henüz gerçekleşmediği için, bir önceki yılın (t-1 dönemi) gerçekleşme verilerine bakarak karar almaktadır. Beetsma (2019)'nın tarihli çalışmasına benzer şekilde bir önceki yıla ait (gecikmeli) veriler bağımsız değişkenler olarak analize dahil edilmektedir.

t döneminde t+1 dönemi için hazırlanan reel GSYH büyüme tahminleri, t-1 dönemde t dönemi için hazırlanan tahminlerden etkilenmektedir. Nitekim ülkelerin iyimser tahmin eğilimini birbirini takip eden yıllarda sürdürme eğiliminde oldukları görülmektedir. Bu nedenle bir önceki yılın GSYH büyüme tahmin hatası modelde bağımsız değişken olarak yer almaktadır.

Tahminlerin önemli bir belirleyicisi de çıktı açığının GSYH'ye oranıdır. Gerçekleşen üretim düzeyi potansiyel GSYH[42]'nin altında ise ekonomide çıktı açığı vardır. Çıktı açığı ekonominin daha fazla büyüme potansiyeline sahip olduğunu gösterdiği için büyüme tahminlerinin iyimser olmasına katkıda bulunması beklenmektedir. GSYH büyüme tahmin hatasının bağımlı değişken olduğu modellerin tamamına yakınında çıktı açığı verisi bağımsız değişken olarak kullanılmaktadır.

Çok yüksek düzeyde ve istikrarlı olmayan enflasyon artış hızı geleceğe yönelik tahmin yapmayı zorlaştırmaktadır. Reel GSYH enflasyondan arındırıldığı için enflasyon artışının tahmin hatasının artmasında sınırlı bir etkisinin bulunması beklenmektedir.

Cari hesap açığı ekonomide harcama düzeyinin tasarrufların üzerinde olduğunu göstermektedir. Dışa bağımlılığı yüksek olan ekonomiler cari açık vererek büyümektedir, bu

[42] Potansiyel GSYH ekonominin emek, sermaye ve teknoloji verimliliği maksimum düzeyde kullanıldığında elde edilen GSYH düzeyidir.

ekonomilerde ekonomik kriz dönemlerinde cari fazla verildiği görülmektedir. Cari hesap açığı ekonomilerin şoklara karşı kırılganlıklarını artırmakla birlikte daha fazla büyüme tahmininde bulunmalarına da neden olmaktadır. Çalışmada cari açığın GSYH'ye oranı bağımsız değişken olarak kullanılmaktadır.

Bir yıl içinde gerçekleşen akım verileri gösteren bütçe gerçekleşmelerinin aksine genel hükümet borç stoku belirli bir anda bir varlığın birikimli değerini verdiği için daha az değişkenlik göstermektedir. Kamu borcunun yüksek seviyelerde yer alması ekonomileri potansiyel olarak büyük şoklara karşı kırılgan kıldığı için daha temkinli büyüme tahminleri hazırlanmasına yol açmaktadır. Çalışmada genel hükümet borç stokunun GSYH'ye oranı bağımsız değişken olarak yer almaktadır.

Çalışmada mali kurallar ve mali konseylerin etkileşim verisi kukla değişken olarak kullanılmaktadır. Kamu borçlanması, harcaması ve bütçe açığı üzerine getirilen sınırlamaların karar alıcıların davranışlarını disiplin etmesi ve daha temkinli tahminler hazırlamalarına neden olması beklenmektedir. Bu kararı verenlerin bağımsız mali konseyler olması halinde etki güçlenmektedir. Beetsma vd. (2019), ekonomilerde büyüme tahminlerindeki iyimserliği sınırlandırmada mali kuralların ve mali konseyin birlikte daha etkili olduklarını tespit etmiştir. Beetsma vd. (2019)'yi takiben mali kural ve mali konsey etkileşim verisi farklı mali kural türleri için bağımsız değişken olarak analize dahil edilmektedir. Bu bakımdan. borçlanma kuralı ve mali konsey olan ülkelerde bkmk kukla değişkeni 1 değerini almaktadır. Borçlanma kuralı veya mali konseyden biri yoksa değişkenin değeri 0 olarak kabul edilmektedir. Benzer yöntem harcama kuralı ve bütçe dengesi kuralı için de benimsenmektedir. Harcama kuralı ve mali konseyi olan ülkelerde hkmk 1 ve bütçe dengesi ve mali konseyi olan ülkelerde bdkmk 1 değerlerini almaktadır.

Ülke uygulama örnekleri incelendiğinde mk ile gösterilen tahmin hazırlayan veya tahminlere ön değerlendirmede bulunan bir mali konseyin mevcudiyetinin tahminlerdeki iyimser

sapmayı azaltması beklenmektedir. Bu iki görevden birini yerine getiren mali konseyin varlığı halinde kukla değişken 1, mali konseyin böyle bir yetkisi olmaması veya mali konsey bulunmaması durumunda 0 değerini almaktadır.

4.2.3. Çalışmada Yer Alan Ülkelere İlişkin Veriler

Tablo 12: Panel Veri Analizine Konu Ülkelerde 2009-2019 döneminde ortalama GSYH Büyüme Tahmin Hataları ve Tahminlerin Standart Sapması (GSYH % değişim tahmin-GSYH % değişim gerçekleşme)

Ülke	Ortalama	Standart Sapma	Ülke	Ortalama	Standart Sapma
Arjantin	2,8	5,1	**Kanada**	0,3	1,3
Avusturalya	0,4	0,7	**İspanya**	1,1	2,6
Almanya	0.4	2,9	**İtalya**	1,5	2,3
ABD	0,3	1,5	**Japonya**	1,1	2,4
Birleşik Krallık	0.4	2,1	**Macaristan**	0,9	3,5
Brezilya	2,1	2,6	**Meksika**	1,2	2,6
Çekya	0,7	3,4	**Polonya**	0,1	2,5
Fransa	0,6	1,6	**Portekiz**	0,7	2,4
Güney Afrika	0,8	1,5	**Şili**	1,2	2
Güney Kore	0,4	1,3	**Türkiye**	0,5	4,2
Hollanda	0,4	1,7	**Yeni Zelanda**	-0,3	1
Hırvatistan	1,6	3,6			

Kaynak: Ülkelerin orta vadeli program dokümanları.

Gelecek yıl için yapılan reel GSYH büyümesi tahmini ve gerçekleşmesi arasındaki fark 2009-2019 döneminde Yeni Zelanda dışındaki ülkelerde iyimser önyargılıdır[43]. Ortalama rakamlar pozitif ve negatif sapmaların boyutuna ilişkin bilgi sunmadığı için verilerin gerçekleşmelerden ne ölçüde saptığını gösteren standart sapma verisi tahminlerin güvenilirliği hakkında daha iyi bir göstergedir. Tahminlerin standart sapmasının büyük olması volatilitesinin (oynaklığının) yüksek olduğu anlamına gelmektedir. Volatil tahminler GSYH büyüme tahminlerinin gerçekleşmelerden önemli ölçüde saptığına işaret etmektedir. GSYH büyüme tahminlerindeki büyük sapmalar, diğer bütün ekonomik ve mali tahminlerin de yanlış hesaplanmasına, gerçekçi olmayan ekonomik programlar ve bütçeler hazırlanmasına yol açmaktadır. Sürekli olarak gerçekleşen rakamların tahminlerden büyük ölçüde sapması halinde tahminler bir formaliteye dönüşerek vatandaşlar ve yatırımcılar için yol gösterici olma işlevini yitirmektedir. Tabloda Arjantin'den sonra en yüksek standart sapmanın Türkiye'de olduğu görülmektedir. GSYH'nin sürekli olarak beklentinin altında gerçekleşmesi gibi çok üzerinde gerçekleşmesi de istenen bir durum değildir. Bu durum ekonomideki kaynakların verimli kullanılmadığı, atıl kaldığına işaret ettiği gibi ekonominin istikrarlı olmayan ve beklenmedik gelir ve harcamalar yoluyla büyüme kaydettiğini de göstermektedir. Ekonomilerde arzu edilen durum, GSYH'nin öngörülebilir bir çerçevede istikrarlı, sürdürülebilir bir seyir izlemesidir.

Birleşik Krallık'ın mali konseyi OBR, kendi tahminlerinin değerlendirmesini yaptığı Tahmin Değerlendirme Raporu'nda tahminlerini Konsey'in oluşturulmasından önce Hazine tarafından hazırlanan reel GSYH'ye ilişkin tahminlerle karşılaştırmakta ve OBR'nin hazırladığı

[43] Ortalama tahmin hatası; Fransa'da 1998-2009 döneminde 0,6, Almanya'da 1992-2009 döneminde 0,9, Macaristan'da 2005-2009 döneminde 1,8, Meksika'da 2003-2009 döneminde 1,7, Yeni Zelanda'da 1998-2008 döneminde -0,3'tür (Frankel, 2011: 555-558).

tahminlerin medyan değerinin Hazine tahminlerinden daha gerçekçi olduğunu göstermektedir (OBR, 2023: 9).

Tablo 13: Panel Veri Analizine Konu Ülkelerde 2008-2018 Döneminde Ampirik Çalışmada Yer Alan Ülkelerin Bağımsız Değişkenlerinin Ortalama Değerleri

Ülke	Çıktı Açığı/ GSYH	Cari Denge/ GSYH	Kamu Borç Stoku/ GSYH	Enflasyon Oranı
Arjantin	-1	-1,6	51,8	14,5
Avusturalya	-0,8	-3,6	29,6	2,3
Almanya	-0,04	7	72,9	1,3
ABD	-2,5	-2,6	99,4	1,8
Birleşik Krallık	-1,7	-4	78,1	2,2
Brezilya	-	-2,7	68,8	5,9
Çekya	0,2	-0,7	37,4	2
Fransa	-0,9	-0,7	90,3	1,3
Güney Afrika	-2	-3,5	39,1	5,9
Güney Kore	0.5	4,1	35,8	2,2
Hollanda	-1	8,2	60,8	1,4
Hırvatistan	0,6	-1,1	68,6	1,7
Kanada	-1,5	-2,7	84,4	1,6
İspanya	-7	-0,5	84,3	1,4
İtalya	-2,9	0,1	126,8	1,4
Japonya	-0,1	2,6	219,8	0,4
Macaristan	-1,1	0,7	75,8	2,9
Meksika	-1,8	-1,7	47,8	4,2
Polonya	-0,6	-3,1	52	2
Portekiz	-2,4	-3,2	116,5	1,2
Şili	1,2	-3	14,4	3,3
Türkiye	-0,5	-4,6	32,9	9,1
Yeni Zelanda	-1	-3,4	30,8	3

Kaynak: OECD stats, IMF/WEO

2008-2018 döneminde ortalama verilerin yer aldığı tabloda çalışmaya konu ülkelerin büyük bir kısmında çıktı açığının GSYH'ye ve cari dengenin GSYH'ye oranı negatiftir. Şili ve Yeni Zelanda'dan sonra kamu borç stokunun GSYH'ye oranının en düşük olduğu ülke Türkiye'dir. En yüksek ortalama enflasyon ise sırasıyla Arjantin ve Türkiye'dedir.

Tablo 14: Panel Veri Analizine Konu Ülkelerde 2008-2019 Döneminde Kukla Değişkenlerinin Değerleri

Ülke	bkmk		hkmk		bdkmk		mk	
	Değer	Başlangıç tarihi	Değer	Başlangıç tarihi	Değer	Başlangıç tarihi	Değer	Başlangıç tarihi
Arjantin	0	-	0	-	0	-	0	-
Avusturalya	1	(2012)	1	(2012)	1	(2012)	0	(2012)
Almanya	1	(2013)	1	(2013)	1	(2013)	1	(2013)
ABD	0	-	1	(2011)	0	-	1	(2008)
Birleşik Krallık	1	(2010)	1	(2012)	1	(2010)	1	(2010)
Brezilya	0	-	1	(2016)	1	(2016)	0	(2016)
Çekya	1	(2017)	1	(2017)	1	(2017)	0	-
Fransa	1	(2013)	1	(2013)	1	(2013)	1	(2013)
Güney Afrika	0	-	0	-	0	-	1	(2014)
Güney Kore	0	-	0	-	0	-	1	(2013)
Hollanda	1	(2008)	1	(2008)	1	(2008)	1	(2008)
Hırvatistan	1	(2013)	1	(2013)	1	(2013)	0	-
Kanada	0	-	0	-	0	-	1	(2008)
İspanya	1	(2014)	1	(2014)	1	(2014)	1	(2014)
İtalya	1	(2014)	1	(2014)	1	(2014)	1	(2014)
Japonya	0	-	0	-	0	-	0	-
Macaristan	1	(2009)	1	(2010)	1	(2009)	1	(2009)
Meksika	0	-	1	(2014)	1	(2008)	1	(2008)
Polonya	0	-	0	-	0	-	0	-
Portekiz	1	(2012)	1	(2012)	1	(2012)	1	(2012)
Şili	0	-	0	-	1	(2014)	1	(2014)
Türkiye	0	-	0	-	0	-	0	-
Yeni Zelanda	0	-	0	-	0	-	0	-

Kaynak: IMF Fiscal Council Dataset ve IMF Fiscal Rule Dataset

Tablo 13'te başlangıç tarihi sütununda ilgili mali kural ve mali konsey etkileşim verisinin hangi tarihten itibaren etkili olduğu gösterilmektedir. 2008 yılı ve önceki tarihler model 2008 yılını başlangıç tarihi olarak aldığı için tabloda 2008 olarak yazılmıaktadır. Mali kural ve mali konseyin

bir arada olduğu başlangıç tarihine göre kukla değişken 0 veya 1 değerini almaktadır. Tabloda yer alan ülkelerde mali kural uygulamasına 2019 yılından sonra son veren ülkeler olmakla birlikte ampirik çalışmaya konu olmaması bakımından bu değişiklikler tabloya yansıtılmamaktadır.

4.2.4. Tahmin Yöntemi

GSYH büyüme tahminlerinin hazırlanmasında, bağımsız değişkenler potansiyel olarak içsel bir karaktere sahip olabileceği için bağımsız değişkenler ile hata terimleri arasındaki korelasyonları ve gözlemlenemeyen heterojenliği kontrol etmek önemlidir. Bağımlı değişkenin bir gecikmeli verisinin modelde bağımsız değişken olarak kullanıldığı durumlarda da içsellik sorunu oluşmaktadır[44]. Bu çalışmada bir önceki yılın GSYH büyüme tahmin hatası cari dönemde hazırlanan tahminleri etkilediği için modelde içsellik sorunu bulunmaktadır.

Değişkenlerin birbirini etkilediği içsellik sorunu olan modellerde statik panel veri yöntemleri ile yapılan tahminler yetersiz kalmaktadır. İçsellik sorunu olan modellerde statik (sabit etkiler) panel veri yöntemi ile yapılan tahminlerde "dinamik panel veri model sapması" veya diğer adı ile "Nickell sapması" sorunu ortaya çıkmaktadır. Bu sapma özellikle kukla değişkenlerin etkisi üzerinde belirgin olmaktadır (Nickell, 1981: 1417-1426).

İçsellik sorununu ortadan kaldırmak için modeldeki değişkenlerin birbiri ile ilişkisini dikkate alan dinamik panel veri yöntemleri kullanılmaktadır. Literatürdeki çalışmalar incelendiğinde mali kurallarla ilgili çalışmaların büyük bir kısmının içsellik sorunu taşıdığı ve tahmin için dinamik panel veri yöntemlerinden yararlanıldığı görülmektedir. Bu tez çalışmasında, içsellik sorununu aşmak için Arellano-Bond (1991) ve Arellano-Bover (1995)/Blundell-Bond

[44] GMM tahmincisi, içsel değişkenlerin gecikmeli değerlerinin araç değişken olarak kullanılmasına imkan tanımaktadır (Ekinci ve Omay, 2020).

(1998) tarafından geliştirilen dinamik sistem Genelleştirilmiş Momentler Yöntemi[45] (GMM) tahmincisi kullanılmaktadır (Bundell ve Bond, 1998). Dinamik modellerin tahminde GMM tahmin yönteminin kullanılması Nickell yanlılığını ortadan kaldırmaktadır.

İçsellik sorununu dikkate almasının yanı sıra GMM tahmincisi, zaman periyodunun kısa ve yatay kesit biriminin fazla olduğu örneklemlere uygulanabilmesi bakımından da bu çalışma için uygundur (Huang, 2012: 137). Arellano-Bond ve Blundell-Bond GMM tahmincilerinin tek ve iki aşamalı versiyonları mevcuttur. Heteroskedastisite ve birimler arası korelasyon olması durumunda iki aşamalı sistem GMM uygulanması daha uygundur. Arellano ve Bover (1995), tek aşamalı GMM tahmincisi içselliği dönüştürme sürecinde veri kaybına neden olduğu gerekçesiyle ikinci dereceden bir dönüşümün (iki aşamalı GMM) kullanılmasını önermiştir. Çalışmada zaman boyutunun kısa olması bakımından da veri kaybına yol açmadığı için iki aşamalı GMM tahmincisinin uygun yöntem olduğu değerlendirilmektedir. İki aşamalı GMM tahmincisinde bir ağırlıklandırma matrisinden yararlanılmaktadır. Bu sayede iki aşamalı sistem GMM dirençli tahminleri tek aşamalı tahminlerden daha verimli hale gelmektedir.

GMM fark ve sistem yöntemleri ile içsellik sorununu ortadan kaldırmaktadır. Fark GMM tahmincisi modelin içselliğine neden olabilecek sabit etkileri, değişkenlerin farkını alarak ortadan kaldırmaktadır (Arellano-Bond, 1991). Sistem GMM tahmincisi ise orijinal denklem (seviyeler) ve dönüştürülmüş denklemden (farklar) oluşan daha fazla araç değişken kullanılmasını sağlayarak ve araçları sabit etkilerle ilişkisiz hale getirerek içsellik sorununu çözmektedir (Arellano-Bover, 1995;

[45] GMM modeli, verileri dönüştürerek içselliği ortadan kaldırmaktadır. Burada dönüşüm, bir değişkenin geçmiş değerinin mevcut değerinden çıkarıldığı istatistiksel bir süreci ifade etmektedir (Roodman, 2009: 86). Bu sayede gözlem sayısı azaltılmakta ve bu süreç (iç dönüşüm) GMM modelinin etkinliğini artırmaktadır (Wooldridge, 2012).

Blundell-Bond, 1998). Bu çalışmada, sistem GMM'in fark GMM tahmincisine göre daha az veri kaybına neden olması ve doğrusal regresyon temel varsayımını ihlal eden, farklı kesit birimleri arası ilişki anlamına gelen yatay kesit bağımlılığını dikkate alması bakımından iki aşamalı sistem GMM tahmincisi tercih edilmektedir. Böylece zaman boyutu kısaltılmadan daha fazla araç değişken kullanılabilmektedir.

Özetle; modelde içsellik sorunu nedeniyle GMM yöntemi benimsenmiş olup ampirik çalışmaya dahil olan verilerin zaman boyutunun kısa olması nedeniyle sistem GMM tahmincisi, daha az veri kaybına neden olması, heteroskedastisite ve birimler arası korelasyon sorunları nedeniyle iki aşamalı GMM tahmincisi kullanılmaktadır.

4.2.5. Ekonometrik Model

Bu tez çalışmasında mali kural ve mali konsey etkileşim verisinin kullanıldığı 3 temel model bulunmaktadır. İkinci ve üçüncü modelde ilk modelde yer alan bağımsız değişkenlerin yanına sırasıyla diğer değişkenler eklenmektedir. İlk modelde bir önceki yılın GSYH büyüme tahmin hatası, çıktı açığı verisindeki değişim ve mali konsey mali kural etkileşim verisinin GSYH büyüme tahminini ne yönde etkilediği incelenmektedir. İkinci modelde bağımsız değişkenler arasına literatüre uygun bir biçimde enflasyon oranındaki değişim ve cari hesap dengesinin GSYH'ye oranındaki değişim eklenmektedir. Üçüncü modelde ise genel hükümet borç stokunun GSYH'ye oranındaki değişimin GSYH büyüme tahminleri üzerindeki etkisi araştırılmaktadır. Bu üç model; harcama kuralı, borçlanma kuralı ve bütçe dengesi kuralı için ayrı ayrı hesaplanmaktadır, dolayısıyla dokuz farklı model iki aşamalı sistem GMM tahmincisi ile analiz edilmektedir.

Çalışmasındaki onuncu modelde ise tahminlerde bulunan veya tahminlerin ön değerlendirmesini yapan mali konsey verisinin GSYH büyüme tahmini üzerindeki etkisi iki aşamalı

sistem GMM tahmincisi ile incelenmektedir. Kısaca, bu tez çalışmada 10 farklı model iki aşamalı sistem GMM tahmincisi ile tahmin edilmektedir.

4.2.6. Borçlanma Kuralı ve Mali Konsey Verisinin Yer Aldığı Modeller

$$GSYH_{it} = \delta_{it} + \alpha 1 GSYH_{it-1} + \beta 1 \Delta \text{çıktıaçığı}_{it-1} + \beta 2 bkmk_{it-1} + \varepsilon_{i,t} \quad (4.1)$$

$$GSYH_{it} = \delta_{it} + \alpha 1 GSYH_{it-1} + \beta 1 \Delta \text{çıktıaçığı}_{it-1} + \beta 2 bkmk_{it-1} + \beta 3 \Delta enflasyon_{it-1} + \beta 4 \Delta chd_{it-1} + \varepsilon_{i,t} \quad (4.2)$$

$$GSYH_{it} = \delta_{it} + \alpha 1 GSYH_{it-1} + \beta 1 \Delta \text{çıktıaçığı}_{it-1} + \beta 2 bkmk_{it-1} + \beta 3 \Delta enflasyon_{it-1} + \beta 4 \Delta chd_{it-1} + \beta 5 \Delta borçstoku_{it-1} + \varepsilon_{i,t} \quad (4.3)$$

Yukarıda yer alan denklemlerde (i) alt indisi birim etkileri, (t) alt indisi ise zaman boyutunu göstermektedir. Bağımlı değişken olan $GSYH_{it}$, cari dönemdeki reel GSYH büyüme tahmini ile reel GSYH gerçekleşme arasındaki farkı gösteren tahmin hatası verisidir. δit; büyüme tahmini hatası üzerinde etkili olan sabit etkileri göstermektedir. α1, bir önceki yılın GSYH büyüme oranı tahmin hatasının ($GSYH_{it-1}$) cari yıl büyüme tahmini üzerindeki etkisini; β1 çıktı açığı/GSYH oranındaki ($\Delta \text{çıktıaçığı}_{t-1}$) bir birimlik değişimin büyüme tahmini hatası üzerindeki etkisinin yönünü ve şiddetini göstermektedir. β2 borçlanma kuralı mali konsey etkileşim kukla değişkeninin ($bkmk_{t-1}$), β3 enflasyondaki değişimin ($\Delta enflasyon_{t-1}$), β4 cari denge/GSYH oranındaki değişimin (Δchd_{it-1}), β5 borç stoku/GSYH oranındaki değişimin ($\Delta borçstoku_{t-1}$) büyüme tahmini hatası üzerindeki etkisinin yönünü ve büyüklüğünü göstermektedir. $\varepsilon_{i,t}$ hata terimini göstermektedir.

Denklem 4.1, 4.2 ve 4.3 iki aşamalı sistem GMM tahmincisi ile tahmin edilmektedir. Tahmin sonuçları aşağıdaki tabloda gösterilmektedir.

Tablo 15: Borçlanma Kuralı Mali Konsey Etkileşim Verisinin Etkisinin İncelendiği Modellerin Tahmin Sonuçları (GSYH % değişim tahmin-GSYH % değişim gerçekleşme)

Değişkenler	gsyh Model 1	gsyh Model 2	gsyh Model 3
l.gsyh	0,439***	0,409***	0,400**
	(0,001)	(0,006)	(0,019)
l.d.çıktıaçığı	0,145**	0,202	0,236
	(0,030)	(0,157)	(0,212)
l.bkmk	-0,707**	-0,763**	-0,712**
	(0,011)	(0,013)	(0,013)
l.d.chd		0,141**	0,141*
		(0,04)	(0,071)
l.d.enflasyon		0	0
		(0,994)	(0,966)
l.d.borçstoku			0,034
			(0,308)
Sabit	1,09**	1,04*	0,817**
	(0,028)	(0,011)	(0,040)
AR(1)	0,002	0,006	0,007
AR(2)	0,169	0,142	0,108
Hansen	0,227	0,415	0,406
Entrüman sayısı	15	20	21
Grup sayısı	23	23	23
Gözlem sayısı	228	228	228

Parantez içindeki değerler robust standart hataları göstermektedir. *** p<0,01, ** p<0,05, * p<0,1 sırasıyla %1, %5 ve %10 anlamlılık seviyelerini göstermektedir. Tabloda AR(1), AR(2) ve Hansen testlerine ilişkin p değerleri verilmektedir.

Model 1, Model 2 ve Model 3'te borçlanma kuralı ve mali konsey etkileşim verisinin GSYH büyüme tahminleri üzerindeki etkisi incelenmektedir. Model 1'de bir önceki yılın GSYH büyüme tahmin hatası, bağımlı değişken üzerinde yüzde 1 anlamlılık düzeyinde 0,439 puan pozitif yönlü etkiye sahiptir. Diğer bir ifade ile geçmiş dönemdeki iyimser tahmin, cari dönemdeki büyüme tahmininin gerçekleşme rakamının 0,439 puan üzerinde olmasına neden olmaktadır. Çıktı açığındaki bir birimlik artış yüzde 5 anlamlılık düzeyinde GSYH büyüme tahmin hatasını 0,145 puan artırmaktadır. Borçlanma kuralı mali konsey değişkeni ise yüzde 5 anlamlılık düzeyinde GSYH büyüme tahmin hatası üzerinde 0,707 puan negatif yönlü etkiye sahiptir.

Model 2'de bir önceki yılın GSYH büyüme tahmin hatası, bağımlı değişken üzerinde yüzde 1 anlamlılık düzeyinde 0,409 puan artış etkisine sahiptir. Çıktı açığındaki bir birimlik artışın anlamlı bir etkisi bulunmazken cari hesap değesindeki bir birimlik artış yüzde 5 anlamlılık düzeyinde GSYH büyüme tahmin hatasını 0,141 puan artırmaktadır. Borçlanma kuralı mali konsey değişkeni ise yüzde 5 anlamlılık düzeyinde GSYH büyüme tahmin hatalarının 0,763 puan daha düşük olmasına neden olmaktadır.

Model 3'ün sonuçlarına göre bir önceki yılın GSYH büyüme tahmin hatası, bağımlı değişken üzerinde yüzde 5 anlamlılık düzeyinde 0,400 puan pozitif yönlü etkiye sahiptir. Çıktı açığı, enflasyon ve borç stokundaki bir birimlik artışın GSYH büyüme tahmin hatası üzerinde anlamlı bir etkisi bulunmamaktadır. Cari hesap dengesindeki bir birimlik artış yüzde 10 anlamlılık düzeyinde GSYH büyüme tahmin hatasını 0,141 puan artırmaktadır. Borçlanma kuralı mali konsey değişkeni ise yüzde 5 anlamlılık düzeyinde GSYH büyüme tahmin hatasının 0,712 puan daha düşük olmasına neden olmaktadır.

GMM tahmincisi kullanıldığında, fark ve düzey değerleri için ayrı ayrı araç değişkenlerin üretilmesi araç değişken sayısını artırmakta, modelde aşırı tanımlama sorununa neden olmaktadır.

İki aşamalı tahminlerde, aşırı tanımlamayı kontrol etmek için Hansen testinin kullanılması önerilmektedir (Roodman, 2009).

Hansen testinin boş hipotezi aşağıdaki gibidir:

$H_{0:}$ Araç değişkenler geçerlidir. Aşırı tanımlamanın tüm kısıtlamaları geçerlidir.

$H_{1:}$ Araç değişkenler geçerli değildir.

Ret veya kabul kriterleri: Prob>chi2 ≥ 0,05(% 5)

Elde edilen olasılık 0,05'e eşit veya daha yüksek ise, tahminde kullanılan araçlar geçerlidir ve bu nedenle aşırı tanımlama olmadığı yorumunda bulunulur. Öte yandan söz konusu olasılık değerinin 0,05'ten küçük olması halinde kullanılan araçların geçerli olmadığı ve sonuç olarak modelde aşırı tanımlama olduğu sonucuna ulaşılır.

Hansen J istatistiği olasılık değeri 1'e yakınsa, testin asimptotik özelliklerinin uygulanmadığı anlamına gelir ve bu nedenle H0 reddedilmelidir. Uygulamada test sonucunun 0,05 ve 0,8 değerleri aralığında olması tavsiye edilmekle birlikte Hansen test istatistiği ideal değerlerini ise 0,1 ve 0,25 aralığında almaktadır (Roodman, 2009). Test sonucu bu aralığın dışında ise modelin aşırı tanımlandığı ifade etmekte ve enstrümanlara bazı kısıtlamaların getirilmesi gerektiğine işaret etmektedir (Roodman, 2009: 142).

Tabloda Model 1, Model 2 ve Model 3 için Hansen test sonucu sırasıyla 0,227; 0,415 ve 0,406 olarak hesaplandığı için araç değişkenler geçerlidir.

Doğrusal regresyonun taşıması gereken temel varsayımlardan biri otokorelasyonun olmamasıdır. Dinamik panel veri yöntemi olan GMM'de hata terimlerinde otokorelasyon Arellano ve Bond testi ile ölçülmektedir (Arellano ve Bond, 1991: 288).

GMM tahmin sonuçları, birinci dereceden AR(1) ve ikinci dereceden AR(2) otokorelasyon testlerine tabidir. GMM tahminlerinde birinci derecede otokorelasyon olmasına izin verilirken ikinci derecede otokorelasyon olmaması gerekmektedir.

H_0: Hata terimleri arasında ikinci mertebeden otokorelasyon yoktur.

H_1: Hata terimleri arasında ikinci mertebeden otokorelasyon vardır.

Bu kapsamda, AR(1) değeri yüzde 5'te anlamlı olmalıdır. AR(2) değeri ise 0,05'ten büyük olduğunda, hata terimleri arasında seri olarak ilişki olmadığı söylenir. İki aşamalı Sistem GMM tahmincisinin kullanıldığı 1, 2 ve 3 numaralı modellerde, AR(2) verisi yüzde 0,05 değerinden büyük olduğu için otokorelasyon problemi bulunmamaktadır.

4.2.7. Harcama Kuralı ve Mali Konsey Verisinin Yer Aldığı Modeller

$$GSYH_{it} = \delta_{it} + \alpha 1 GSYH_{it-1} + \beta 1 \Delta \text{çıktıaçığı}_{t-1} + \beta 2 hkmk_{t-1} + \varepsilon_{i,t} \quad (4.4)$$

$$GSYH_{it} = \delta_{it} + \alpha 1 GSYH_{it-1} + \beta 1 \Delta \text{çıktıaçığı}_{t-1} + \beta 2 hkmk_{t-1} + \beta 3 \Delta enflasyon_{t-1} + \beta 4 \Delta chd_{t-1} + \varepsilon_{i,t} \quad (4.5)$$

$$GSYH_{it} = \delta_{it} + \alpha 1 GSYH_{it-1} + \beta 1 \Delta \text{çıktıaçığı}_{t-1} + \beta 2 hkmk_{t-1} + \beta 3 \Delta enflasyon_{t-1} + \beta 4 \Delta chd_{t-1} + \beta 5 \Delta borçstoku_{t-1} + \varepsilon_{i,t} \quad (4.6)$$

Yukarıda yer alan denklemlerde (i) alt indisi birim etkileri, (t) alt indisi ise zaman boyutunu göstermektedir. Bağımlı değişken olan $GSYH_{it}$, cari dönemdeki reel GSYH büyüme tahmini ile reel GSYH gerçekleşme arasındaki farkı gösteren tahmin hatası verisidir. δit; büyüme tahmini hatası üzerinde etkili olan sabit etkileri göstermektedir. α1, bir önceki yılın GSYH büyüme oranı tahmin hatasının ($GSYH_{it-1}$) cari yıl büyüme tahmini üzerindeki etkisini; β1 çıktı açığı/GSYH oranındaki ($\Delta \text{çıktıaçığı}_{t-1}$) bir birimlik değişimin büyüme tahmini hatası üzerindeki etkisinin yönünü ve şiddetini göstermektedir. β2 harcama kuralı mali konsey etkileşim kukla değişkeninin ($hkmk_{t-1}$), β3 enflasyondaki değişimin ($\Delta enflasyon_{t-1}$), β4 cari denge/GSYH oranındaki değişimin

(Δchd_{it-1}), β5 borç stoku/GSYH oranındaki değişimin ($\Delta borçstoku_{t-1}$) büyüme tahmini hatası üzerindeki etkisinin yönünü ve büyüklüğünü göstermektedir. $\varepsilon_{i,t}$ hata terimini göstermektedir.

Denklem 4.4, 4.5 ve 4.6 iki aşamalı sistem GMM tahmincisi ile tahmin edilmektedir. Tahmin sonuçları aşağıdaki tabloda gösterilmektedir.

Tablo 16: Harcama Kuralı Mali Konsey Etkileşim Verisinin Etkisinin İncelendiği Modellerin Tahmin Sonuçları (GSYH % değişim tahmin-GSYH % değişim gerçekleşme)

Değişkenler	gsyh Model 4	gsyh Model 5	gsyh Model 6
l.gsyh	0,416***	0,393***	0,385***
	(0)	(0,001)	(0,007)
l.d.çıktıaçığı	0,128***	0,181*	0,217
	(0,008)	(0,100)	(0,180)
l.hkmk	-0,64**	-0,599*	-0,555*
	(0,027)	(0,052)	(0,053)
l.d.chd		0,149*	0,147*
		(0,038)	(0,071)
l.d.enflasyon		0	0
		(0,957)	(0,933)
l.d.borçstoku			0,0352
			(0,292)
Sabit	1,02**	0,994**	-0,778**
	(0,035)	(0,014)	(0,048)
AR(1)	0,002	0,004	0,004
AR(2)	0,201	0,171	0,130
Hansen	0,195	0,413	0,408
Entrüman sayısı	15	20	21
Grup sayısı	23	23	23
Gözlem sayısı	228	228	228

Parantez içindeki değerler robust standart hataları göstermektedir. *** p<0,01, ** p<0,05, * p<0,1 sırasıyla %1, %5 ve %10 anlamlılık seviyelerini göstermektedir. Tabloda AR(1), AR(2) ve Hansen testlerine ilişkin p değerleri verilmektedir.

Model 4, Model 5 ve Model 6'da harcama kuralı ve mali konsey etkileşim verisinin GSYH büyüme tahminleri üzerindeki etkisi incelenmektedir. Model 4'te bir önceki yılın GSYH büyüme tahmin hatası, bağımlı değişkeni yüzde 1 anlamlılık düzeyinde 0,416 puan artırmaktadır. Çıktı açığındaki bir birimlik artış yüzde 1 anlamlılık düzeyinde GSYH büyüme tahmin hatasını 0,128 puan pozitif yönlü etkilemektedir. Harcama kuralı mali konsey değişkeni ise yüzde 5 anlamlılık düzeyinde GSYH büyüme tahmin hatasını 0,64 puan negatif yönlü etkilemektedir.

Model 5'te bir önceki yılın GSYH büyüme tahmin hatası, bağımlı değişken üzerinde yüzde 1 anlamlılık düzeyinde 0,393 puan artış etkisine sahiptir. GSYH büyüme tahmini üzerinde çıktı açığındaki bir birimlik artışın yüzde 10 anlamlılık düzeyinde 0,181 puan, cari hesap dengedeki bir birimlik artış yüzde 5 anlamlılık düzeyinde 0,149 puan pozitif yönlü etkide bulunmaktadır. Enflasyonun bağımlı değişken üzerinde anlamlı bir etkisi bulunmazken harcama kuralı mali konsey değişkeni yüzde 10 anlamlılık düzeyinde GSYH büyüme tahmin hatası üzerinde 0,599 puan negatif yönlü etkiye neden olmaktadır.

Model 6'nın sonuçlarına göre bir önceki yılın GSYH büyüme tahmin hatası, bağımlı değişken üzerinde yüzde 1 anlamlılık düzeyinde 0,385 puan pozitif yönlü bir etkiye sahiptir. Çıktı açığı, enflasyon ve borç stokundaki bir birimlik artışın anlamlı bir etkisi bulunmamaktadır. Cari hesap değesindeki bir birimlik artış yüzde 10 anlamlılık düzeyinde GSYH büyüme tahmin hatasını 0,147 puan artırmaktadır. Harcama kuralı mali konsey değişkeni ise yüzde 10 anlamlılık düzeyinde GSYH büyüme tahmin hatalarının 0,555 puan daha düşük olmasına neden olmaktadır.

Tabloda Hansen test sonucu 4 numaralı modelde 0,195; 5 numaralı modelde 0,413 ve 6 numaralı modelde 0,408 değerlerini almaktadır ve araç değişkenlerin geçerli olduğunu göstermektedir.

4, 5 ve 6 numaralı modellerde, AR(2) verisi yüzde 0,05 değerinden büyük olduğu için otokorelasyon problemi bulunmamaktadır.

4.2.8. Bütçe Dengesi Kuralı ve Mali Konsey Verisinin Yer Aldığı Modeller

$$GSYH_{it} = \delta_{it} + \alpha 1 GSYH_{it-1} + \beta 1 \Delta çıktıaçığı_{t-1} + \beta 2 bdkmk_{t-1} + \varepsilon_{i,t} \quad (4.7)$$

$$GSYH_{it} = \delta_{it} + \alpha 1 GSYH_{it-1} + \beta 1 \Delta çıktıaçığı_{t-1} + \beta 2 bdkmk_{t-1} + \beta 3 \Delta enflasyon_{t-1} + \beta 4 \Delta chd_{t-1} + \varepsilon_{i,t} \quad (4.8)$$

$$GSYH_{it} = \delta_{it} + \alpha 1 GSYH_{it-1} + \beta 1 \Delta çıktıaçığı_{t-1} + \beta 2 bdkmk_{t-1} + \beta 3 \Delta enflasyon_{t-1} + \beta 4 \Delta chd_{t-1} + \beta 5 \Delta borçstoku_{t-1} + \varepsilon_{i,t} \quad (4.9)$$

Yukarıda yer alan denklemlerde (i) alt indisi birim etkileri, (t) alt indisi ise zaman boyutunu göstermektedir. Denklemlerde; bağımlı değişken olan $GSYH_{it}$, cari dönemdeki GSYH büyüme tahmini ile gerçekleşme verisi arasındaki farkı gösteren tahmin hatası verisidir. δit; büyüme tahmini hatası üzerinde etkili olan sabit etkileri göstermektedir. $GSYH_{it-1}$ bir önceki yılın tahmin hatasını, α1 $GSYH_{it-1}$ değişkeninin cari yıl büyüme tahmini üzerindeki etkisini ifade etmektedir. $\Delta çıktıaçığı_{t-1}$ bir önceki yılın çıktı açığı/GSYH oranındaki değişimi, β1 $\Delta çıktıaçığı_{t-1}$değişkeninin büyüme tahmini hatası üzerindeki etkisinin yönünü ve şiddetini göstermektedir. $bdkmk_{t-1}$ bir önceki yılın mali konsey verisi ile bütçe dengesi kuralı etkileşimini, β2 ise bu değişkenin etkisinin yönü ve büyüklüğünü ifade etmektedir. $\Delta enflasyon_{t-1}$ bir önceki yılın enflasyonundaki değişimi, Δchd_{t-1} bir önceki yılın cari denge/GSYH oranındaki değişimi ve bu değişkenlerin tahmin hatası üzerindeki etkisinin yönünü ve şiddetini sırasıyla β3 ve β4

göstermektedir. $\Delta borçstoku_{t-1}$ bir önceki yılın genel devlet borç stoku/GSYH oranındaki değişimi, β5 $\Delta borçstoku_{t-1}$ değişkeninin büyüme tahmini hatası üzerindeki etkisinin yönünü ve büyüklüğünü göstermektedir.

Denklem 4.7, 4.8 ve 4.9 iki aşamalı sistem GMM tahmincisi ile tahmin edilmektedir. Tahmin sonuçları aşağıdaki tabloda gösterilmektedir.

Tablo 17: Bütçe Dengesi Kuralı Mali Konsey Etkileşim Verisinin Etkisinin İncelendiği Modellerin Tahmin Sonuçları (GSYH % değişim tahmin-GSYH % değişim gerçekleşme)

Değişkenler	**gsyh**	**gsyh**	**gsyh**
	Model 7	**Model 8**	**Model 9**
l.gsyh	0,428***	0,408***	0,402***
	(0)	(0,001)	(0,005)
l.d.çıktıaçığı	0,140*	0,192	0,222
	(0,014)	(0,105)	(0,168)
l.bdkmk	-0,540**	-0,513**	-0,461*
	(0,032)	(0,048)	(0,065)
l.d.chd		0,144**	0,146*
		(0,026)	(0,055)
l.d.enflasyon		0	0
		(0,853)	(0,910)
l.d.borçstoku			0,0291
			(0,342)
Sabit	-3,26***	-1,1***	0,908**
	(0)	(0,006)	(0,021)
AR(1)	0,002	0,004	0,004
AR(2)	0,171	0,146	0,116
Hansen	0,264	0,453	0,459
Entrüman sayısı	15	20	21
Grup sayısı	23	23	23
Gözlem sayısı	228	228	228

Parantez içindeki değerler robust standart hataları göstermektedir. *** p<0,01, ** p<0,05, * p<0,1 sırasıyla %1, %5 ve %10 anlamlılık seviyelerini göstermektedir. Tabloda AR(1), AR(2) ve Hansen testlerine ilişkin p değerleri verilmektedir.

Model 7, Model 8 ve Model 9'da bütçe dengesi kuralı ve mali konsey etkileşim verisinin GSYH büyüme tahminleri üzerindeki etkisi incelenmektedir. Model 7'de bir önceki yılın GSYH büyüme tahmin hatası, bağımlı değişkeni yüzde 1 anlamlılık düzeyinde 0,428 puan pozitif yönlü etkiye sahiptir. Çıktı açığındaki bir birimlik artış yüzde 5 anlamlılık düzeyinde GSYH büyüme tahmin hatasını 0,128 puan artırmaktadır. Bütçe dengesi kuralı mali konsey değişkeni ise yüzde 5 anlamlılık düzeyinde GSYH büyüme tahmin hatası üzerinde 0,54 puan negatif yönlü etkide bulunmaktadır.

Model 8'de bir önceki yılın GSYH büyüme tahmin hatası, bağımlı değişken üzerinde yüzde 1 anlamlılık düzeyinde 0,408 puan pozitif yönlü etkiye sahiptir. Çıktı açığı ve enflasyon değişkeninin bağımlı değişken üzerinde anlamlı bir etkisi bulunmamaktadır. Cari hesap dengesindeki bir birimlik artış GSYH büyüme tahminini yüzde 5 anlamlılık düzeyinde 0,144 puan pozitif yönde etkilemektedir. Bütçe dengesi kuralı mali konsey değişkeni yüzde 5 anlamlılık düzeyinde GSYH büyüme tahmin hatalarının 0,513 puan daha düşük olmasına neden olmaktadır.

Model 9'da bir önceki yılın GSYH büyüme tahmin hatası, bağımlı değişken üzerinde yüzde 1 anlamlılık düzeyinde 0,402 puan artış etkisine sahiptir. Çıktı açığı, enflasyon ve borç stokundaki bir birimlik artışın anlamlı bir etkisi bulunmamaktadır. Cari hesap değesindeki bir birimlik artış yüzde 10 anlamlılık düzeyinde GSYH büyüme tahmin hatasını 0,146 puan pozitif yönde etkilemektedir. Bütçe dengesi kuralı mali konsey değişkeni ise yüzde 10 anlamlılık düzeyinde GSYH büyüme tahmin hatalarının 0,461 puan daha düşük olmasına neden olmaktadır.

Tabloda 7, 8 ve 9 numaralı modeller için sırasıyla 0,264; 0453 ve 0,459 değerlerini alan Hansen test sonucu, araç değişkenlerin geçerli olduğunu göstermektedir. 7, 8 ve 9 numaralı

modellerde, AR(2) verisi yüzde 0,05 değerinden büyük olduğu için otokorelasyon problemi bulunmamaktadır.

4.2.9. Mali Kural ve Mali Konsey Etkileşim Verilerinin Yer Aldığı Modellerin Sonuçlarının Değerlendirilmesi

GSYH büyüme tahmin hatası üzerinde mali konseyin sırasıyla borçlanma, harcama ve bütçe dengesi mali kuralları etkisinin incelendiği modellerde, her üç kuralın da tahmin hatasını azaltmada önemli ölçüde etkili olduğu tespit edilmiştir. Tahminlerin iyimser sapmalı olmasını azaltmada en etkili mali kural türünün borçlanama kuralı olduğu, bu kuralı sırasıyla harcama kuralı ve bütçe dengesi kuralının takip ettiği görülmektedir. Tahmin edilen modellerin sonuçları aşağıdaki tabloda gösterilmektedir.

Tablo 18: Mali Kural ve Mali Konsey Etkileşim Verilerinin Yer Aldığı Modellerin Sonuçlarının Özeti (GSYH % değişim tahmin-GSYH % değişim gerçekleşme)

Bağımsız değişkenler	Sonuç	Modeller								
		1	2	3	4	5	6	7	8	9
l.gsyh	Etkinin işareti	+	+	+	+	+	+	+	+	+
	Anlamlılık	√	√	√	√	√	√	√	√	√
l.d.çıktıaçığı	Etkinin işareti	+	+	+	+	+	+	+	+	+
	Anlamlılık	√	√	X	√	√	X	√	√	X
l.bkmk	Etkinin işareti	-	-	-						
	Anlamlılık	√	√	√						
l.hkmk	Etkinin işareti				-	-	-			
	Anlamlılık				√	√	√			
l.bdkmk	Etkinin işareti							-	-	-
	Anlamlılık							√	√	√
l.d.chd	Etkinin işareti		+	+		+	+		+	+
	Anlamlılık		√	√		√	√		√	√

l.d.enflasyon	**Etkinin işareti**		0	0		0	0		0	0
	Anlamlılık		X	X		X	X		X	X
l.d.borçstoku	**Etkinin işareti**			+			+			+
	Anlamlılık			X			X			X

√ işareti anlamlılığı, X işareti anlamsızlığı belirtmektedir. 0 etki olmadığını göstermektedir. Griye boyalı kutucuklar değişkenin ilgili sütundaki numara ile gösterilen modelde yer almadığını ifade etmektedir.

Bir önceki dönemin GSYH büyüme tahmin hatası l.gsyh bağımsız değişken olarak yer aldığı dokuz regresyonda bağımlı değişken üzerinde anlamlı ve pozitif etkiye sahiptir. Bir önceki dönemin GSYH büyüme tahmin hatası mevcut dönemde yapılan GSYH büyüme tahmin hatasını 0,439-0,385 puan aralığında artırmaktadır.

Bir önceki dönem çıktı açığının GSYH'ye oranını gösteren l.d.çıktıaçığı değişkeni dokuz regresyonda kullanılmış; bütün regresyonlarda pozitif yönlü etkiye sahip olan değişkenin etkisi 1, 2, 4, 5, 7 ve 8 numaralı regresyonlarda anlamlıdır. Çıktı açığının GSYH'ye oranındaki bir birimlik değişim, GSYH büyüme tahmin iyimserliğini 0,128-0,181 puan bandında artırmaktadır.

Bir önceki dönem cari hesap dengesinin GSYH'ye oranındaki değişimi gösteren l.d.chd'nin bağımsız değişken olarak yer aldığı altı regresyonda anlamlı ve pozitif etkiye sahip olduğu ve GSYH büyüme oranı tahmin hatasını 0,141-0149 puan aralığında artırdığı görülmektedir.

Bir önceki dönem enflasyon artış verisi l.d.enflasyon yer aldığı regresyonlarda GSYH büyüme tahmini üzerinde anlamlı bir etkide bulunmamaktadır. Bir öndeki dönem genel hükümet borç stokunun GSYH içindeki payının değişimi verisi l.d.borçstoku kullanıldığı regresyonlarda pozitif ancak anlamlı olmayan bir etkiye sahiptir.

Diğer yandan borçlanma kuralı mali konsey etkileşim verisi bkmk, harcama kuralı mali konsey etkileşim verisi hkmk ve bütçe dengesi kuralı mali konsey etkileşim verisi bdkmk yer aldıkları bütün regresyonlarda anlamlı ve GSYH büyüme tahmin hatasını azaltıcı yönde etkiye

sahip olduğu tabloda görülmektedir. bkmk 0,712-0,763 puan; hkmk 0,555-0,64 puan; bdmk ise 0,461-0,54 puan aralığında GSYH büyüme tahminindeki iyimserliği azaltıcı etkide bulunmaktadır. Bu sonuçlar en etkili mali kuralın sırasıyla borçlanma, harcama ve bütçe dengesi kuralı olduğunu ifade eden literatürdeki çalışma sonuçları ile tutarlıdır.

4.2.10. Tahminleri Hazırlama Yetkisi Olan veya Tahminler İçin Ön Görüş Veren Mali Konsey Verisinin Yer Aldığı Model

$$GSYH_{it} = \delta_{it} + \alpha 1 GSYH_{it-1} + \beta 1 \Delta \text{çıktıaçığı}_{it-1} + \beta 2 \Delta enflasyon_{it-1} + \beta 3 \Delta chd_{it-1} + \beta 4 \Delta mk_{it-1} + \varepsilon_{i,t} \quad (4.10)$$

Denklem 4.10'da; (i) alt indisi birimleri, (t) alt indisi ise zaman boyutunu göstermektedir. Bağımlı değişken olan $GSYH_{it}$, cari dönemdeki GSYH büyüme tahmini ile GSYH gerçekleşme arasındaki farkı gösteren tahmin hatası verisidir. δit; büyüme tahmini hatası üzerinde etkili olan sabit etkileri göstermektedir. α1, bir önceki yılın GSYH büyüme oranı tahmin hatasının ($GSYH_{it-1}$) cari yıl büyüme tahmini üzerindeki etkisini; β1 çıktı açığındaki ($\Delta \text{çıktıaçığı}_{t-1}$) bir birimlik değişimin büyüme tahmini hatası üzerindeki etkisinin yönünü ve şiddetini göstermektedir.

β2 enflasyondaki değişimin ($\Delta enflasyon_{t-1}$), β3 cari dengedeki değişimin (Δchd_{it-1}) büyüme tahmini hatası üzerindeki etkisinin yönünü ve büyüklüğünü göstermektedir. β4 bir önceki yılın orta vadeli programlarda kullanılacak tahminleri hazırlama yetkisi olan veya tahminler için ön görüş veren mali konseylerin (mk_{t-1}) büyüme tahmini hatası üzerindeki etkisinin yönünü ve şiddetini, $\varepsilon_{i,t}$ hata terimini ifade etmektedir.

Denklem 4.10 iki aşamalı sistem GMM tahmincisi ile tahmin edilmektedir. Tahmin sonuçları Tablo 19'da gösterilmektedir. Bir önceki yılın GSYH büyüme tahminindeki bir birimlik hata cari dönemde yapılan GSYH büyüme tahmin hatasını yüzde 5 anlamlılık düzeyinde 0,363 puan

pozitif yönlü etkilemektedir. Çıktı açığının GSYH'ye oranındaki bir birimlik değişimin tahmin hatasını yüzde 10 anlamlılık düzeyinde 0,158 puan artırdığı görülmektedir. Bir önceki yılın cari hesap dengesinin GSYH'ye oranındaki değişim ile enflasyon oranının bağımlı değişken üzerinde etkisi pozitif olmakla birlikte anlamsızdır. Tahmin hazırlama yetkisi olan veya hükümetler tarafından hazırlanan tahminler için ön değerlendirmede bulunan mali konseylerin GSYH büyüme tahmini üzerindeki etkisi yüzde 10 anlamlılık düzeyinde 0,475 puan negatif yönlüdür.

0,272 değerini alan Hansen test sonucu göre araç değişkenlerin geçerli olduğunu göstermektedir. AR(2) değeri 0,05'ten büyük olduğu için otokorelasyon problemi bulunmamaktadır.

Tablo 19: Tahmin Hazırlama Yetkisi Olan Veya Tahminlere Görüş Veren Mali Konsey Verisinin Etkisinin İncelendiği Modellerin Tahmin Sonuçları (GSYH % değişim tahmin-GSYH % değişim gerçekleşme)

Değişkenler	gsyh Model 10	Etkinin işareti	Anlamlılık
l.gsyh	0,363**	+	√
	(0,013)		
l.d.çıktıaçığı	0,158**	+	√
	(0,075)		
l.d.chd	0,130	+	X
	(0,209)		
l.d.enflasyon	0,0945	+	X
	(0,557)		
mk	-0,475*	-	√
	(0,092)		
Sabit	-3,249***	+	√
	(0)		
AR(1)	0,007		
AR(2)	0,124		

Hansen	0,272
Entrüman sayısı	19
Grup sayısı	23
Gözlem sayısı	228

Parantez içindeki değerler robust standart hataları göstermektedir. *** p<0,01, ** p<0,05, * p<0,1 sırasıyla %1, %5 ve %10 anlamlılık seviyelerini göstermektedir. Tabloda AR(1), AR(2) ve Hansen testlerine ilişkin p değerleri verilmektedir.

4.3. Ampirik Bulgular Çerçevesinde Türkiye İçin Politika Önerileri

Türkiye'de orta vadeli programdaki tahminlerin standart sapması çok yüksektir. Bazı yıllar (2018 ve 2019) tahmin edilen rakamlar gerçekleşmenin çok üzerinde kalırken bazı yıllarda (2021 ve 2022) gerçekleşen rakamlar tahminleri aşmaktadır.

Tablo 20: 2018 ve 2019 Yılları İçin Orta Vadeli Program Hedefleri, Revizyon ve Gerçekleşmeler

	2018				**2019**			
	OVP (2016-2018)	**OVP (2017-2019)**	**OVP (2018-2020)**	**Gerç.**	**OVP (2017-2019)**	**OVP (2018-2020)**	**OVP (2019-2021)**	**Gerç.**
(%)								
Büyüme	5	5	5,5	3	5	5,5	2,3	0,8
Enflasyon (TÜFE)	5	5	7	20,3	5	6	15,9	11,8
Cari İşlemler Dengesi/GSYH	-3,5	-3,9	-4,3	-2,5	-3,5	-4,1	-3,3	1,4
İşsizlik Oranı	9,6	10,1	10,5	11	9,8	9,9	12,1	13,7
(Milyon TL)*								
Bütçe Dengesi	-23,1	-44,3	-65,9	-72,8	-40,1	-73,2	-80,6	-124,7
Bütçe Gelirleri	646,2	650,3	696,8	758	710,5	765,3	880,4	875,3
Bütçe Giderleri	669,3	694,6	762,8	830,8	750,6	838,5	961,0	1000
Faiz Dışı Denge	39,9	17,7	5,8	1,1	32,4	11,8	36,7	-24,8

Kaynak: OVP, TÜİK, TCMB.

* Bütçe verilerinin kapsamı merkezi yönetimdir.

Türkiye'de 2018 ve 2019 yıllarına ilişkin OVP tahmin performansı Tablo 19'da gösterilmektedir. Bu dönemler için hazırlanan OVP tahmin ve projeksiyonlar, gerçekleşme rakamının üzerindedir.

Tablo 21: 2021 ve 2022 Yılları İçin Orta Vadeli Program Hedefleri, Revizyon ve Gerçekleşmeler

	2021				2022			
	OVP (2019-2021)	**OVP (2020-2022)**	**OVP (2021-2023)**	**Gerç.**	**OVP (2020-2022)**	**OVP (2021-2023)**	**OVP (2022-2024)**	**Gerç. t.**
(%)								
Büyüme	5	5	5,8	11,4	5	5	5	5,6
Enflasyon (TÜFE)	6	6	8	36,1	4,9	6	9,8	64,3
Cari İşlemler Dengesi/GSYH	-2,6	-0,8	-1,9	-0,9	0	-0,7	-2,2	-5,3
İşsizlik Oranı	10,8	10,6	12,9	12	9,8	11,8	12	10,4
(Milyon TL)*								
Bütçe Dengesi	-97	-157,6	-245	-201,5	-160,1	-248,5	-278,4	-139
Bütçe Gelirleri	1133,9	1039,3	1101,1	1402	1135,3	1207,5	1472,6	2802
Bütçe Giderleri	1230,9	1196,9	1346,1	1603,5	1295,4	1456,0	1751	2941
Faiz Dışı Denge	74,3	1,9	-65,5	-20,7	16,3	-43,9	-38	171,8

Kaynak: OVP, TÜİK, TCMB.

* Bütçe verilerinin kapsamı merkezi yönetimdir.

Türkiye'de 2021 ve 2022 yıllarına ilişkin OVP tahmin performansı tabloda gösterilmektedir. 2020 yılında yapılan 2021-2023 dönemini kapsayan Orta Vadeli Program'da, 2021 yılına ilişkin tahminlerde GSYH büyüme ile gerçekleşen rakam arasında büyük farklılık bulunmaktadır. En büyük tahmin farkının ise TÜFE tahminlerinde olduğu görülmektedir. Tahmin ve gerçekleşme arasındaki büyük sapmalar OVP'de yer alan tahminlerin güvenilirliğini zedelemektedir.

Tahminlerin gerçekleşen rakamların bu kadar düşük olması kaynakların etkin kullanılmadığına işaret etmektedir.

Tahmin ve gerçekleşme arasında sürekli gözlemlenen bu kadar büyük oynaklık düzeyi Türkiye'de tahminlerin daha gerçekçi hazırlanması yönünde adım atılması gerektiğini göstermektedir. Bu tez çalışmasında da ifade edildiği üzere 2008 krizi sonrası dönemde tahminlerin doğruluğunun öneminin anlaşılması ile dünya genelinde birçok tedbir hayata geçirilmiştir. Bu kapsamda, ülke uygulama örnekleri ve ampirik analiz sonucunda elde edilen bulgular ışığında Türkiye'de tahminlerin güvenilirliğini artırmaya yönelik politika önerileri sunulmaktadır.

Türkiye'de 2001 yılında faiz dışı fazla hedefi için örtülü olarak benimsenen mali kural bütçe açığını sınırlamada başarılı olmuştur. 2010 yılında mali kural oluşturulmasına ilişkin bir kanun taslağı hazırlanmış olsa da bu kanun yürürlüğe girmemiştir. Bu tez çalışmasında yapılan ampirik çalışma sonucunda tahminlerin doğruluğunda sırasıyla borçlanma, harcama ve bütçe dengesi kuralının etkili olduğu dikkate alınarak Türkiye için uygun olan mali kurallar hayata geçirilebilir.

Ampirik çalışma sonuçları mali konseylerin tahmin hatalarını azaltmaya katkıda bulunduğunu göstermektedir. Yeni Zelanda, mali konseyi olmadığı halde örnek gösterilen bir kamu mali yönetim sistemine sahiptir. Yeni Zelanda'da rol ve sorumlulukların açık olduğu, şeffaflık ve hesap verebilirlik ilkelerinin benimsendiği gelişmiş bir kamu mali yönetim altyapısı bulunmaktadır. Türkiye'de kamu mali yönetim yapısı Yeni Zelanda'daki gelişmişlik düzeyinde değildir. Bununla birlikte, kamu mali yönetim altyapısı Türkiye'dekine kıyasla çok daha gelişmiş olan birçok ülkede bağımsız mali konseylerin kurulması yönünde reforma ihtiyaç duyulmuştur. Türkiye'de yasal, operasyonel ve personel bakımından bağımsız, tahmin hazırlama veya tahminlere ön değerlendirme yetkisi olan bağımsız bir mali konsey oluşturulmasının faydalı olacağı değerlendirilmektedir.

Türkiye'de kurulacak mali konseye aşağıdaki yetkiler verilebilir:

- Yılda iki kez makroekonomik tahmin hazırlaması,

- Tahminlerin başarısını değerlendirmesi ve hedeften sapıldığı durumda sebebini açıklaması,
- Yüksek medya etkisine sahip olması[46]
- Mali risklere ilişkin değerlendirmede bulunması,
- Uzun vadeli projeksiyonlar hazırlaması,
- Ekonomik varsayımlar ve politika önceliklerindeki değişikleri açıklaması,
- Taslak kanunların maliyetini hesaplanması ve tahminlere olan etkisini açıklaması,
- Siyasi partilerin seçim beyannamelerinde yer alan tedbirlerin bütçe ve ekonomi üzerinde neden olacağı etkileri hesaplayarak yayımlaması.

Türkiye'de OVHS'ye geçiş Türkiye'nin iç dinamikleri yerine, uluslararası mali kuruluşların ve Avrupa Birliği'nin etkisiyle gerçekleştiği için bürokrasi gereken sahiplenmeyi göstermemiştir (Yılmaz ve Biçer, 2010: 58) ve OVHS ile hedeflenen amaçlara ulaşılamamıştır. OVHS, mali kural ve mali konseylere yönelik reformları gerçekleştirmede siyasi irade ve bürokrasinin istekli olması gereklidir. Macaristan'da kurulan mali konseyin formalite[47] haline geldiği göz önünde

[46] Fransa'da mali konsey sahip olduğu yüksek medya etkisi sayesinde tahmin hazırlama yetkisi olmasa da tahminlerin objektifliğinin artması yönünde önemli katkıda bulunmuştur. Birleşik Krallık'ta ise OBR basın toplantısı düzenlemekte ve medya ile yakın bir iletişim kurmaktadır (OECD, 2020: 66).

[47] Macaristan, tarihsel olarak zayıf olan maliye politikası formülasyonunu ve uygulamasını güçlendirmek için 2009 yılında mali konsey kurulmuştur. 2009 ve 2010 yıllarında aktif olarak faaliyet sürdüren Konsey'in gücü 2010 yılında önemli ölçüde zayıflatılmıştır. 2010 yılında yeni göreve gelen hükümet, Konsey'in 2011 yılı bütçe teklifinde yer alan orta vadeli bütçe stratejisini eleştirel değerlendirmesinden rahatsız olmuş, Konsey'i mali şeffaflık ve sürdürülebilirliğin

bulundurulduğunda, Türkiye'de oluşturulacak mali konseyin başarılı olabilmesi için öncelikle bütçenin temel ilkeleri uygulanmalı, OVP'de yer alan hedef ve sonuçlar ölçülebilir bir biçimde sunulmalı ve toplum reformların gerekliliği hususunda bilgilendirilmelidir.

uygulanmasında hiçbir özel sorumluluğu olmayan yarı zamanlı bir organa indirgemiştir (Hagemann, 2011: 86).

SONUÇ

2008 yılında yaşanan küresel ekonomik kriz, kurumsal zayıflıkları ve özellikle politika oluşturma ve planlama sürecinde ekonomi yönetimi ile mali yönetim arasındaki süreçlerin etkinleştirilmesi açısından reform gerekliliğini ortaya çıkarmıştır. Ekonomik önceliklerle uyumlu olmayan, iyimser projeksiyonlarla hazırlanan orta vadeli programlar ekonominin durumunu doğru yansıtmamakta ve kaynakların etkili, ekonomik ve verimli yönetilmesi işlevini yerine getirememektedir.

Miyop bakış açısı ile hareket eden politika yapıcılar, sonuçları uzun vadede görünen alanlara yatırım yapmak yerine etkileri kısa vadede görünen harcamaları yapmayı tercih etmektedir. Diğer bir ifade ile kısa vadeli hedefler uzun vadeli hedeflerin önüne geçebilmektedir. Bu nedenle, bir çok ülke mali disiplinin sağlanması, kaynakların stratejik önceliklere tahsis edilmesi ve etkin kullanımı için gelecek üç ya da beş yıllık dönem için orta vadeli bir harcama sistemi benimsemektedir.

2008 yılında yaşanan küresel ekonomik krizle birlikte ülkeler, orta vadeli harcama sistemlerindeki zayıflıkları gidermek amacıyla mali risklerin raporlanmasına, mali şeffaflığa önem vermiş, harcama tavanlarının gerçekçi belirlenebilmesi için bir dizi kurumsal tedbiri hayata geçirmiştir. Objektif tahminlere göre hazırlanan OVHS'ler ekonomide öngörülebilirliği artırdığı ve kamu kaynaklarının daha etkin tahsis edilmesini sağladığı için ülkeler bağımsız mali konseyler kurmuştur. Ülkeler ayrıca harcama, bütçe açığı ve borçlanma seviyeleri üzerine sınır belirleyerek harcama tavanları için bir çıpa görevi gören ve OVHS'lerin bağlayıcılığını artıran mali kuralları uygulamaya koymuştur.

Bu tez çalışmasında; 23 ülke için 2009-2019 yıllarını kapsayan dönemde yıllık verilerle bağımsız mali konseylerin ve mali kuralların GSYH büyüme tahmin hatası üzerindeki etkisini

inceleyen dokuz farklı model tahmin edilmiştir. Harcama kuralı, borçlanma kuralı ve bütçe dengesi kuralı ile mali konseylerin etkileşim verilerinin yer aldığı modeller iki aşamalı sistem GMM tahmincisi kullanılarak analiz edilmiştir.

Çalışma kapsamında tahmin edilen model sonuçlarına göre, mali kuralların GSYH büyüme tahmin hatasını azaltmada etkili olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Sırasıyla GSYH büyüme tahmin hatasını azaltmada en etkili mali kuralların borçlanma kuralı, harcama kuralı ve bütçe dengesi kuralı olduğu sonucuna ulaşılmıştır. GMM tahmincisi ile yapılan regresyon analizleri sonucunda GSYH büyüme tahminlerindeki hatanın azaltılmasında borçlanma kuralı ve mali konseyin varlığının 0,707-0,763 puan, harcama kuralı ve mali konseyin varlığının 0,55-0,64 puan ve bütçe dengesi kuralı ve mali konseyin varlığının 0,461-0,540 puan etkiye sahip olduğu tespit edilmiştir. Cari dönemde GSYH büyümesi tahmin edilirken en güncel veri bir önceki yılın gerçekleşme verileri olduğu için modellerde bağımsız değişken olarak bir önceki yılın verilerine yer verilmiştir. Bu dokuz modelin tamamına göre bir önceki yılın GSYH büyüme tahmin hatası, cari dönemde hazırlanan GSYH büyüme tahmininin hatalı olmasına katkıda bulunmaktadır. Bir önceki dönem çıktı açığının GSYH'ye oranı bütün regresyonlarda pozitif yönlü etkiye sahip olmakla birlikte altı regresyonda anlamlı etkide bulunduğu tespit edilmiştir. Model sonuçlarına göre, bir önceki dönem cari hesap dengesinin GSYH'ye oranındaki değişim verisi yer aldığı altı regresyonda da GSYH büyüme tahmini üzerinde anlamlı ve pozitif etkide bulunmuştur. Bir önceki dönem enflasyon artış verisi ve genel hükümet borç stokunun GSYH içindeki payının değişimi verileri kullanıldıkları regresyonlarda anlamlı etkide bulunmamaktadır.

Ampirik analize konu onuncu modelde ise tahmin hazırlayan veya tahminleri değerlendiren mali konseylerin GSYH büyüme tahminleri üzerindeki etkisi iki aşamalı sistem GMM ile tahmin edilmiştir. Orta vadeli programlarda kullanılacak tahminleri hazırlama yetkisi olan veya tahminler için ön görüş veren mali konseylerin iki aşamalı sistem GMM modelinde yüzde 10 anlamlılık

düzeyinde GSYH büyüme tahmin hatasını 0,475 puan azalttığı sonucuna ulaşılmıştır. Bu modelde, bir önceki yılın GSYH büyüme tahminindeki hatanın ve çıktı açığının GSYH'ye oranındaki değişimin cari dönemde yapılan GSYH büyüme tahmin hatası üzerinde anlamlı pozitif yönlü etkide bulunduğu tespit edilmiştir. Diğer yandan, bir önceki yılın cari hesap dengesinin GSYH'ye oranındaki değişim ile enflasyon oranının GSYH büyüme tahmin hatası üzerindeki etkisinin anlamsız olduğu bulgusuna ulaşılmıştır.

Literatürde mali kural ve mali konsey etkileşim verisinin ve mali kural türlerinin etkisini inceleyen çalışmalar olmakla birlikte farklı mali kural türlerinin mali konseylerle etkileşim verisini inceleyen bir çalışmaya rastlanmamıştır. Çalışma, farklı mali kural türlerinin mali konseylerle etkileşimi ayrı regresyonlarla incelemesi bakımından literatüre katkı sağlamaktadır.

Literatürdeki çalışmaların büyük bir kısmı analizlerinde uluslararası kuruluşlar tarafından hazırlanan tahminleri kullanmaktadır. Ülkelerin kendi resmî tahminleri ile hesaplama yapan çalışma sayısı çok sınırlıdır ve bu çalışmalarda da çok az sayıda Avrupa ülkesi veya Latin Amerika ülkesi incelenmektedir. Ülkelerin orta vadeli programlarında yer alan resmî tahminlerle yapılan analize ilk defa bu tez çalışmasında 20'den fazla ülke ve Türkiye dahil edilmektedir.

Çalışma, tahmin hazırlama veya tahmin ön değerlendirme yetkisi olan mali konseylerin GSYH büyüme tahminleri üzerindeki etkisini incelemesi bakımından da bu konuda yeterince çalışma olmayan literatürün zenginleşmesine katkı sunmaktadır.

Çalışmanın sonucu, mali kural ve bağımsız mali konsey uygulamasının tahminleri önemli ölçüde iyileştirdiğini göstermektedir. Türkiye'de mali kural ve mali konsey uygulaması olmadığı dikkate alındığında, mali kural ve mali konsey uygulanmasının bütçe kaynaklarının daha etkili tahsis edilmesine katkı sağlayacağı düşünülmektedir. Tahminlerin doğruluğunda sırasıyla borçlanma, harcama ve bütçe dengesi kuralının etkili olduğu dikkate alınarak Türkiye için uygun

olan mali kural(lar) hayata geçirilebilir. Türkiye'nin kamu mali yönetim yapısı dikkate alınarak uygun bir mali konsey oluşturulabilir.

Mali konseyin başarılı olabilmesi bazı koşulların yerine getirilmesine bağlıdır. Bu kapsamda, konseyin yasal ve operasyonel açıdan bağımsız olması gerekmektedir. Konseyin kendi personelini seçme hakkı olmalıdır. Medya üzerinde etkili olan konseylerin daha fazla itibar gördüğü ve tahminlerin temkinli hazırlanmasına katkı sağladığı dikkate alınarak oluşturulan mali konseyin bu özelliğe haiz tasarlanmasında fayda görülmektedir. Mali konseye tahmin hazırlama ve mali kuralın uygulanmasını takip etmesi dışında, tahminlerin başarısını değerlendirmesi, hedeften sapıldığı durumda sebebini açıklaması, mali risklere ilişkin değerlendirmede bulunması, uzun vadeli projeksiyonlar hazırlaması görevlerinin verilmesi kamu mali yönetim sistemini güçlendirebilir.

Reformların başarılı olması siyasi iradenin istekli olmasına ve bürokrasi tarafından sahiplenilmesine bağlıdır. Mali konsey ve mali kural uygulamalarının etkin bir şekilde sürdürülebilmesi, toplumun bu uygulamaların önemi hususunda bilgilendirilmesi ve toplum tarafından talep görmesi ile mümkündür.

Mali kuralların ve mali konseylerin mali disiplini sağlama yönünde amaç değil araçlar olduğu unutulmamalıdır. Her şeyden öte esasında mali saydamlığın, hesap verebilirliğin öne çıktığı, bütçe hakkını gözeten uygulamalar ülkelerin kamu mali yönetimlerini güçlendirecektir. Bunun için kamu mali yönetim alanında öncelikli olarak bütçe dışı harcamaların sınırlandırılması, raporlamaların düzenli ve zamanında yapılması, harcama hedeflerinin ölçülebilir şekilde ifade edilmesi ve hedeflere ulaşma düzeyinin düzenli olarak takip edilmesi, miyop bakış açısı yerine uzun vadeli perspektifle hareket edilmesi yönünde reformlar uygulanmalıdır.

Dünyada kamu mali yönetim sistemlerinde 2008 yılında başlayan reform süreci günümüzde hâlâ devam etmektedir. İyi bütçeleme anlayışı hiç bitmeyen bir süreçtir. En gelişmiş ekonomiler ve

etkin bütçe yönetimine sahip ülkeler dahi hâlâ makroekonomik ve kamu mali yönetimlerini iyileştirme çabası içerisindedir. Bu nedenle, kaynakların öncelikli alanlara tahsis edilmesi ve etkin kullanımının sağlanması için karar alıcılar tarafından kamu mali yönetim sistemlerinin sürekli olarak gözden geçirilmesi ve eksikliklerin giderilmesi için iyileştirmeler yapılması önemlidir.

KAYNAKÇA

Akdeniz, İ. (2020). "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sisteminde Politikaların Bütçeye Yansıtılması: Program Bütçe Sistemine Yönelik Bir Yapılandırma Önerisi" (Master's thesis, Sosyal Bilimler Enstitüsü).

Alimardanov, M., Sodiqov, I., Allakuliev, A. ve Sattoriy, A. (2019) "The Role of A Medium-Term Budgetary Framework To Improve Efficiency of The State Budget Management," International Finance and Accounting: Vol. 2019 : Iss. 1 , Article 1.

Anderson, B., Sheppard J. (2009). "Fiscal Futures, Institutional Budget Reforms, and Their Effects: What Can Be Learned?" OECD Journal on Budgeting Volume 2009/3.

Andrews, M., Cangiano, M., Cole, N., De Renzio, P., Krause, P., Seligmann, R. (2014). This is PFM. CID Working Paper Series.

Arellano, M., Bond, S. (1991). "Some Tests of Specification For Panel Data: Monte Carlo Evidence and An Application To Employment Equations." The review of economic studies, 58(2), 277-297.

Arellano, M., Bover, O. (1995). "Another Look at the İnstrumental Variable Estimation of Error-Components Models." Journal of Econometrics 68: 29–51.

Arnold, N., Balakrishnan, R., Barkbu, B., Davoodi, H., Lagerborg A.,, Lam W. R., Medas, P., Otten, J., Rabier, L., Roehler, C., Shahmoradi, A., Spector, M., Weber, S., Zettelmeyer, J. (2022), "Reforming the EU Fiscal Framework: Strengthening the Fiscal Rules and Institutions," Discussion Paper No. 14, International Monetary Fund.

Ashiya, M. (2007). “Forecast Accuracy of The Japanese Government: Its Year-Ahead GDP.Forecast Is Too Optimistic.” Japan and the World Economy.

Ataç, E. (Ed.). (2006). “Devlet Bütçesi.” Anadolu Üniversitesi, No: 873. Eskişehir.

Batırel, Ö. F. (1981). “Kamu Bütçesi.” Marmara Üniversitesi Nihad Sayar Eğitim Vakfı.

Beaudry P.,Willems, T. (2018). “On the Macroeconomic Consequences of Over-Optimism” NBER Working Paper No. 24685.

Beaudry, P., Willems, T. (2022). “On the Macroeconomic Consequences of Over-Optimism.” American Economic Journal: Macroeconomics, 14 (1): 38-59.Brueck ve Stephan (2006),

Beetsma, R., GiuliodoriM., Wierts, P. (2009). “Planning To Cheat: EU Fiscal Policy in Real Time.” Economic Policy 24: 753–804.

Beetsma, R., Debrun X., Sloo R. (2017). “The Political Economy of Fiscal Transparency and Independent Fiscal Councils”, CEPR Discussion Paper, No.12181.

Beetsma, R.M.W.J., Debrun, X., Fang, X., Kim, Y., Lled´o, V., Mbaye, S., Zang, X. (2019). “Independent Fiscal Councils: Recent Trends And Performance.” Eur. J. Polit. Econ. 57, 53–69.

Beetsma, R. (2022). “The Economics of Fiscal Rules and Debt Sustainability.” Intereconomics, 57(1), 11-15. https://doi.org/10.1007/s10272-022-1021-1

Blinder, A. S. (1997). “Is Government Too Political?” Foreign Affairs, November/December, pp.115–127.

Boex, L. F. J., Martinez-Vazquez J., McNab R. M. (2000). "Multi-Year Budgeting: A Review of International Practices and Lessons for Developing and Transitional Economies." International Center for Public Policy Working Paper Series, at AYSPS, GSU paper9804, International Center for Public Policy, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University.

Boston J., Prebble, R. (2013). "The Role and Importance of Long-Term Fiscal Planning." Policy Quarterly – Volume 9, Issue 4.

Bova, E., Ercoli R., Bosch, X. W., (Ed.). (2020). "Spending reviews: Some İnsights From Practitioners." Discussion Paper 135. December 2020. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/dp135_spending_reviews.pdf.

Budina, N., Kinda, T., Schaechter, A., Weber, A. (2013a). "Numerical Fiscal Rules: International Trends." Public Financial Management and Its Emerging Architecture, 107-135.

Budina, N., Petrie, M., Cangiano, M., Curristine, T., Lazare, M. (2013b). "Managing and Controlling Fiscal Risks. Public Financial Management and Its Emerging Architecture" 175-204.

Cangiano, M. (2013). "Introduction: The Emerging Architecture of Public Financial Management." In Public financial management and its emerging architecture. International Monetary Fund.

Caselli, F., Reynaud, J. (2019). "Do Fiscal Rules Cause Better Fiscal Balances? A New Instrumental Variable Strategy", IMF Working Peper. No. WP/19/49.

Cimadomo, J. (2016). "Real-Time Data And Fiscal Policy Analysis: A Survey Of The Literature." Journal of Economic Surveys (2016) Vol. 30, No. 2, pp. 302–326 C 2014 John Wiley &

Sons Ltd, 9600 Garsington Road, Oxford OX4 2DQ, UK and 350 Main Street, Malden, MA 02148, USA.

Corbacho A., Schwartz, G. (2007). "Promoting Fiscal Discipline Fiscal Responsibility Laws." International Monetary Fund. ISBN: 9781589066090. DOI: https://doi.org/10.5089/9781589066090.071

Çelen, M. (2011). "Doğal Afetlerin Doğurduğu Koşullu Mali Yükümlülükler. Maliye Araştırma Merkezi Konferansları", (56), 41-68.

Çelik, O., Çetiner, S. (2019). "Türkiye Ekonomisinde Kalkınma Planları Ve Kalkınma Planlarındaki Söylem Değişiklikleri." Uluslararası Ekonomi Siyaset İnsan ve Toplum Bilimleri Dergisi, 2(3), 121-131.

Darvas, Z., Martin, P., Ragot, X. (2018). "European Fiscal Rules Require A Major Overhaul." Policy Contribution Issue 18 | October 2018. https://www.bruegel.org/wp-content/uploads/2018/10/PC-18_2018.pdf

Davoodi, H., P. Elger, A. Fotiou, D. Garcia-Marcia, X. Han, A. Lagerborg, W. R. Lam, P. Medas. (2022). "Fiscal Rules and Fiscal Councils: Recent Trends and Performance During the COVID-19 Pandemic." IMF Working Paper No. 2022/11, International Monetary Fund, Washington, DC.

Debrun, X., Kinda, T., Curristine, T., Eyraud, L., Harris, J., Seiwald, J. (2013). 'The Functions Andimpact of Fiscal Councils', IMF Policy Paper, July 16, 2013, Washington, DC: InternationalMonetary Fund

Debrun, X., Kinda, T. (2014). "Strengthening Post-Crisis Fiscal Credibility: Fiscal Councils on the Rise — A New Dataset" IMF Working Papers 2014/058, International Monetary Fund.

Demirbaş, T. (2006). "Kamu Harcama Yönetimi Bağlamında Orta Vadeli Harcama Sistemi ve Türkiye Açısından Değerlendirilmesi" Uludağ Üniversitesi, Doktora Tezi, Bursa.

Demirbaş, T. (2020). "The Experience of a Medium-Term Expenditure Framework in Turkey." Public Financial Management Reforms in Turkey: Progress and Challenges, Volume 1, 63-90.

Demirkent, D., Erdem, N., Kayıran, M., Türeli, R. A., Konukman, A. (2021). "Yuvarlak Masa: Ekonomideki Sorunlar ve 2021 Bütçesi Üzerine Değerlendirmeler." Mülkiye Dergisi, 45(1), 231-284.

Francesco, M., Barroso, R. (2015). "Review of Internatoonal Practices for Determining Medium Term Resource Needs of Spending Agencies" . Policy Research Working Paper. WPS7289. June. acroeconomic and Fiscal Management Global Practices Group. World Bank Group.

Dogaru, T. ve Dumitrescu-Peculea, A. (2016). "Medium-term Budgetary Framework in the EU Member States: Study Case". MRPA.

Dorotinsky, B. (2004). "An Overview of Public Expenditure Management. Public Expenditure and Financial Management:" An Integrated Perspective in Public Expenditure Analysis & Management Course

Dünya Bankası. (1998). "Public Expenditure Management Handbook", The World Bank.

Dünya Bankası. (2013). "Beyond the Annual Budget : Global Experience with Medium-Term Expenditure Frameworks." Washington, DC: World Bank. © World Bank. https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/11971 License: CC BY 3.0 IGO.

DPT (Devlet Planlama Teşkilatı). (2001). "Uzun Vadeli Strateji ve Sekizinci Beş Yıllık Kalkınma Planı 2001-2005", Devlet Planlama Teşkilatı, Ankara.

Drazen, A. (2002). "Fiscal Rules From A Political Economy Perspective" (pp. 15-29). Palgrave Macmillan UK.

Edgar Allix, E. (1931). "Traité Elémentaire de Science des Finances et de Législation Financiére Française", 6.Bası, Paris, 1931, s.1 (Edizdoğan'dan, s.4'ten naklen).

Edizdoğan, N., Çetinkaya, Ö. (2019). "Kamu Bütçesi" (9 b.). Bursa, Osmangazi, Türkiye: Ekin Yayınevi.

El-Khouri, S. (2002). "Fiscal Policy and Macroeconomic Management" (Mohsin S.Khan, Saleh M.Nsouli, Chorng-Huey Wong-Eds., Mcro Economic Management:Programs and Policies, Washington, DC: International Monetary Fund,).

Eriçok, R. E. (2019). Türkiye'de Vergi Harcamalarının Gelişimi: 2015-2021." İstanbul İktisat Dergisi, 69(2), 321-355.

Evans, A., Holmes, M.,Williamson, T., Christiansen, K. (2003). "Implementing a Medium-Term Perspective to Budgeting in the Context of National Poverty Reduction Strategies: Good Practice Guidance Note." Overseas Development Institute, London.

Eyraud, L., Debrun X., Hodges A., Lledó V., Pattillo C. (2018). "Second-Generation Fiscal Rules: Balancing Credibility, Flexibility and Simplicity", IMF Staff Discussion Note, forthcoming.

Filc, G. ve Scartascini, C. (2010). "Is Latin America on the Right Track? An Analysis of Medium-Term Frameworks and the Budget Process" (March 2010). IDB Working Paper No. 45, https://ssrn.com/abstract=1817278 or https://publications.iadb.org/publications/english/document/Is-Latin-America-on-the-Right-Track-An-Analysis-of-Medium-Term-Frameworks-and-the-Budget-Process.pdf

Fischer, S. (1995). “Central-Bank Independence Revisited”.American Economic Review, Papersand Proceedings, Vol. 85, pp. 201–6.Frankel, J. A. (2010). “Monetary policy in emerging markets: A survey” (No. w16125). National Bureau of Economic Research.

Franek, S. (2012). “Multı-Year Budgeting – Towards The Enhancement Of Fiscal Discipline.” International Journal Of Economics And Finance Studies Vol 4, No 1, 2012 ISSN: 1309-8055 (Online) https://www.sobiad.org/eJOURNALS/journal_IJEF/archieves/2012_1/slawomir_franek.pdf

Frankel, J. A. (2011). “Over-optimism in Forecasts by Official Budget Agencies and its Implications”, Oxford Review of Economic Policy, Vol. 27 No.4, pp. 536-562. https://www.nber.org/system/files/working_papers/w17239/w17239.pdf

Frankel, J.A., Schreger, J. (2012). “Over-optimistic Official Forecasts in the Eurozone and Fiscal Rules.” NBER Working Paper No. 18283 August 2012 JEL No. F3.

Frankel, J., Schreger J. (2013). “Over-optimistic Official Forecasts and Fiscal Rules in the Eurozone”, Review of World Economics 149: 247-272

Frees, E. W. (1995). “Assessing Cross-Sectional Correlation in Panel Data.” Journal of Econometrics”, 69(2), 393 - 414

Friedman, M. (1937). “The Use of Ranks to Avoid the Assumption of Normality Implicit in the Analysis of Variance”. Journal of the American Statistical Association, 32(200), 675 - 701.

German Stability Programme (2021). https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/2021-germany-stability-programme_en.pdf

Gilbert, N., D. ve Jong, J., F. M. (2014). "Does the Stability and Growth Pact Induce a Bias in the EC's Fiscal Forecasts." De Nederlandsche Bank Working Paper No. 451, Available at SSRN: https://ssrn.com/abstract=2538521 or http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2538521

Gilbert, N., D. ve Jong, J., F. M. (2017). "Do European fiscal rules induce a bias in fiscal forecasts? Evidence from the Stability and Growth Pact," Public Choice, Springer, vol. 170(1), pages 1-32, January.

Guzman, J. P. M. ve Joyce, P. G. (2020). "International Experiences İnforming Federal Budget Reforms in the USA: Exploring Accruals, Transparency, Fiscal Rules, and Multi-year Budgeting", Public Money & Management, DOI: 10.1080/09540962.2020.1795367

Hadzi-Vaskov, M., Zamarripa R., Ricci L.A, Werner, A.M. (2021). "Authorities' Fiscal Forecasts in Latin America: Are They Optimistic?," IMF Working Papers 2021/154, International Monetary Fund.

Hagemann, R. (2011). "How Can Fiscal Councils Strengthen Fiscal Performance?", OECD Journal: Economic Studies, Vol. 2011/1. http://dx.doi.org/10.1787/eco_studies-2011-5kg2d3gx4d5c

Harris, J., Hughes, R., Ljungman G., Sateriale, C. (2013). "Medium-term budget frameworks in advanced economies : objectives, design, and performance." Public financial management and its emerging architecture. - Washington/D.C : International Monetary Fund, ISBN 978-1-4755-3109-1. - 2013, p. 137-173.

Heald, D. ve Georgiou, G. (2011). "The Macro- Fiscal Role of the U.K. Whole of Government Account (December 2011)." Abacus, Vol. 47, Issue 4, pp. 446-476, 2011, Available at SSRN: https://ssrn.com/abstract=1967324 or http://dx.doi.org/10.1111/j.1467-6281.2011.00348.x

Hemming, R., Joyce, P. (2013). "The Role of Fiscal Councils in Promoting Fiscal Responsibility". Public financial management and its emerging architecture, 205-24.

HCFP. (2018). "High Council of Public Finances, Activity Report 2015-18. French HCFP publishes its second Activity Report (2015-2018)." Designed, edited and produced by: Communications Department, Court of Auditors. https://www.hcfp.fr/sites/default/files/2019-04/HCFP-Activity-Report-2015-2018_0.pdf

Heinemann, F. (2005). "Planning or Propaganda? An Evaluation of Germany's Medium-Term Budgetary Planning", ZEW Discussion Papers No. 05–12, February 2005.

HM Treasury (2018), "Budget 2018." https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/752202/Budget_2018_red_web.pdf

Huang, Y. (2012). "Is Economic Volatility Detrimental to Global Sustainability?" The World Bank Economic Review. Vol. 26, No. 1 (2012), pp. 128-146 (19 pages).

Hughes, R., Alves,M., Flores, E., Hürcan, Y., Rial, I. (2016). "Turkey Fiscal Transparency Evaluation." IMF Country Report No. 17/208: 47.).

Hürcan, Y. (1999). "Mali Disiplinin Sağlanmasında Yasal Düzenlemelerin Yeri, Önemi, Dünya Uygulamaları ve Türkiye Örneğinin İncelenmesi", T.C. Başbakanlık Hazine Müsteşarlığı, Araştırma ve İnceleme Dizisi, Sayı:23.

IBP. (2021). "Guide to Transparency in Public Finances Looking Beyond the Core Budget". Guide to Transparency in Public Finances Looking Beyond the Core Budget. Open Budget Survey.

IMF. (2013)." IMF Policy Paper: Reassessing the Role and Modalities of Fiscal Policy in Advanced Economies." Washington, DC: International Monetary Fund.

IMF. (2014a). Budget Institutions in G-20 Countries—Country Evaluations. Washington DC: IMF.

IMF. (2014b). Budget Institutions in G-20 Countries: An Update. Washington DC: IMF.

IMF. (2018). "Turkey: 2018 Article IV Consultation-Press Release; Staff Report; and Statement by the Executive Director for Turkey." No. 18/110.

IMF Fiscal Council Dataset. https://www.imf.org/en/Data/Fiscal/fiscal-council-dataset adresinden alındı.

IMF WEO. https://www.imf.org/en/Publications/SPROLLs/world-economic-outlook-databases#sort=%40imfdate%20descending adresinden alındı.

Ismail, K., Perrelli, R., Yang, J. (2020). "Optimism Bias in Growth Forecasts—The Role of Planned Policy Adjustments." IMF working paper WP/20/229.

Jonung, L., Martin, L. (2006). "Improving Fiscal Policy İn The EU: The Case For İndependent Forecasts" Economic Policy, 21, issue 47, p. 492-534.

Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, T.C. Resmî Gazete, 24/12/2003.

Kasek, L., Webber, D. (2009). "Performance-Based Budgeting and Medium-Term Expenditure Frameworks in Emerging Europe." Washington, DC. © World Bank. https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/12517 License: CC BY 3.0 IGO.

Khalid, S.U., Khan, M., J., Khan K. (2016). "Medium Term Budgetary Framework Issues, Challenges and Prospects in Pakistan." Papers and Proceedings pp. 495–517. https://www.pide.org.pk/psde/pdf/AGM33/papers/Saif%20Ullah%20Khalid.pdf

Khalil, M., Ahmad, N., Shafique, M. N., Ahmad, H., Rehman, K., Illahi, R. (2015). "The Importance of a Medium-Term Budgetary Framework in Enhancing the Sustainability of

Public Finances", International Letters of Social and Humanistic Sciences, Vol. 53, pp. 86-93, 2015

Kim, C. J., Cho, Y. B. C., Molineris, M. (2020). "Toward Better Fiscal Governance in Asia and the Pacific 3". Available online: https://www.adb.org/sites/default/files/publication/614696/adbi-pb2020-3.pdf (accessed on 12 March 2022).

Konukman, A. (2015). "Türkiye'de Bütçe Hakkının Kullanımı: Sorunlar ve Çözüm Önerileri." Artvin Çoruh Üniversitesi Uluslararası Sosyal Bilimler Dergisi, 1(1), 23-65.

Kristensen, J. K., Bowen, M., Long, C., Mustapha, S., Zrinski, U. (Eds.). (2019). "PEFA, Public Financial Management, and Good Governance." World Bank Publications.

Landi, L., Marchionni, E., Nocella, G.,Flavio Padrini F. (2018). "Medium-Term Budgetary Frameworks A contribution to Definitions and Identification of Good Practices." EU Independent Fiscal Institutions (EU IFIs). https://www.upbilancio.it/wp-content/uploads/2018/06/MTBF_PAPER.pdf

Larch, M., Brandle, T. (2018). "Independent Fiscal Councils: Neglected Siblings of İndependent Central Banks? An EU perspective." Journal of Common Market Studies 56 (2): 267–283.

Larch, M., Thygesen, N. (2019). "Independent Fiscal Councils Palgrave Chapter. The New Palgrave Dictionary of Economics." DOI: 10.1057/978-1-349-95121-5_3086-1

Larch, M., Orseau E., van der Wielen W. (2020). "Do EU Fiscal Rules Support or Hinder CounterCyclical Fiscal Policy?" JRC Working Papers on Taxation and Structural Reforms No 01/2020Leal, T., Pérez, J. J., Tujula, M., Vidal, J., (2008). "Fiscal Forecasting: Lessons from the Literature and Challenges", Fiscal Studies, Vol. 29, Issue 3.

Leroy-Beaulieu, P. (1906). "Traité de la Science des Finances", 2.Bası, Paris, s.2 (Edizdoğan'dan, s.4'ten naklen).

Leszek, K., Webber, D. (2009). Performance-Based Budgeting and Medium-Term Expenditure Frameworks in Emerging Europe. Washington, DC. © World Bank.

Liargovas, P., Pilichos V. (2022). "Is EU Fiscal Governance Effective? A Case Study for the Period 1999–2019". Economies 10: 187. https://doi.org/10.3390/ economies10080187

Ljungman, G. (2009). "Top-down budgeting – an instrument to strengthen budget management". IMF Working Paper, WP/09/243

Marti, C., (2018). "Performance Budgeting and Medium-Term Expenditure Frameworks: A Comparison in OECD Central Governments, Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice", DOI: 10.1080/13876988.2018.1526492

Maskin, E. (2016). "Should fiscal policy be set by politicians?" Jean Monnet Lecture European Central Bank, Frankfurt, 29 September 2016. https://www.ecb.europa.eu/ pub/conferences/shared/pdf/20160928_1st_annual_research_con_Maskin_lecture.pdf
OECD. 2014.

Merola, R., Pérez, J. (2012). "Fiscal forecast errors: Governments vs. independent agencies?" Banco de Espana Working Paper No. 1233.

Moretti, D., D Kraan, D. (2018). "Budgeting in France", OECD Journal on Budgeting, Vol. 18/2. DOI: https://doi.org/10.1787/budget-18-5j8jt0pt4c0q

Moretti, D., Boucher, D., Giannini, F. (2021). Managing fiscal risks: Lessons from case studies of selected OECD countries. OECD Journal on Budgeting, 21(1).

Mutluer, M. K., Öner, E., Kesik, A. (2006). Bütçe hukuku. İstanbul Bilgi Üniversitesi.

Nickell, S. (1981). “Biases in dynamic models with fixed effects.” Econometrica: Journal of the econometric society, 1417-1426.

Noman, Z. (2008). “Performance Budgeting in the United Kingdom.” OECD Journal on Budgeting, 8(1), 1-16.

Nyasha, S., Odhiambo, N. M., (2019). “Government Size and Economic Growth: A Review of International Literature.” SAGE Open, 9(3), 1-12.

OBR. (2019a). “Fiscal Risks Report.” ISBN 978-1-5286-1497-9. https://obr.uk/frr/fiscal-risks-report-july-2019/

OBR. (2019b). “Forecast Evaluation Report.” ISBN 978-1-5286-1698-0.

OECD. (2010). “Tax Expenditures in OECD Countries”, OECD Publishing.

OECD. (2013). “OECD Principles for Independent Fiscal Institutions.” Paris: OECD Network of Parliamentary Budget Ofcials and Independent Fiscal Institutions, OECD.

OECD. (2016). “OECD Journal on Budgeting”, Volume 2015 Issue 2, OECD Publishing, Paris. https://doi.org/10.1787/budget-v15-2-en.

OECD. (2019). “Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries 2019”, OECD Publishing, Paris. https://doi.org/10.1787/9789264307957-en

OECD. (2020). “OECD Review of the Office for Budget Responsibility (OBR) of the United Kingdom”. https://www.resolutionfoundation.org/app/uploads

OECD Stats. https://stats.oecd.org/ adresinden alındı.

OMB. (2018). “Budget Concepts and Budget Process. A Budget For America’ s Future. Analytical Perspectives.” Budget of The U.S. Government. 77-99.

OPM (Oxford Policy Management). (2000). "Medium-Term Expenditure Frameworks—Panacea or Dangerous Distraction?" OPM Review Paper No. 2 (Oxford, May).

Pesaran, M. H. (2004). "General Diagnostic Tests for Cross Section Dependence in Panels" (CESifo Working Paper No. 1229). http://www.cesifo-group.de/DocDL/cesifo1_wp1229.pdf

Pesaran, M. H. (2007). "A Simple Panel Unit Root Test in The Presence of Cross - Section Dependence." Journal of Applied Econometrics, 22(2), 265 - 312.

Pınar, A. (2006). Maliye Politikası: Teori ve Uygulama.(2. Baskı). Turhan Kitabevi, Ankara.

Pina, A., Venes, N. (2007). "The Political Economy of EDP Fiscal Forecasts: An Empirical Assessment", No 2007/23, Working Papers Department of Economics, ISEG - Lisbon School of Economics and Management, Department of Economics, Universidade de Lisboa.

Pina, A., Venes, N. (2011). "The Political Economy of EDP Fiscal Forecasts: An empirical Assessment." European Journal of Political Economy, 27(3), 534–546.

Polackova, H. (1999). "Contingent Government Liabilities: A Hidden Fiscal Risk." Finance and Development, 36(1), 46.

Pretorius C., Pretorius, N. (2009). "Policy-Based Budgeting Medium-Term Expenditure Frameworks (MTEFs)", Department For International Development. Evaluation Working Paper / Evaluation Report EV698.

Public Finance Act 1989, 2020 Aralık sürümü.

Rehm, D. E., Parry, T. R. (2009). "Manual on Fiscal Transparency (2007)." In Manual on Fiscal Transparency (2007). International Monetary Fund.

Robinson, J. A., Torvik, R. (2005). “White Elephants.” Journal of Public Economics 89(2–3): 197–210.

Robinson, M. (2012). “Keeping The Lid On Aggregate Expenditure During Budget Preparation: Enforcing Aggregate Expenditure Ceilings While Preserving Allocative Flexibility.” Rules and institutions for sound fiscal policy after the crises : public finance workshop ; papers presented at the Banca d'Italia workshop held in Perugia, 31 march - 2 april, 2011. - Roma : Banca d'Italia. - 2012, p. 477-490

Roodman D. M. (2009). “A Note on The Theme of Too Many Instruments.” Oxford Bulletin of Economics and Statistics 71: 135–158.

Sayar, N. S. (1974). “Kamu Maliyesi II. Cilt Bütçe Prensipleri ve Tatbikatı.” İktisadi ve Ticari İlimler Akademisi.

Sargan, J. D. (1958). “The Estimation of Economic Relationships Using Instrumental Variables.” Econometrica, 26, 393-415. https://doi.org/10.2307/1907619

SBB. (2020). “Program Bütçe Rehberi.” Ankara.

SBB. (2021a). “Vergi Harcamalarının Kanuni Dayanaklarına İlişkin Liste.” Ankara.

SBB. (2021b). “Kamu İdareleri İçin Stratejik Planlama Kılavuzu.” Ankara.

SBB. (2021c). “2020 Yılı Genel Faaliyet Raporu.” Ankara.

Schaechter, M. A., Kinda, M. T., Budina, M. N., Weber, A. (2012). “Fiscal Rules in Response to the Crisis: Toward the" Next-Generation" Rules: A New Dataset.” International Monetary Fund.

Schiavo-Campo, S. (2008). "Of Mountains and Molehills: "The" Medium-Term Expenditure Framework." (Paper Presented at Conference on Sustainability and Efficiency in Managing Public Expenditures). Honolulu. (blogpfm.imf.org/pfmblog/files/MTEFpaperFinal.doc)

Schiavo-Campo, S. (2009). "Potemkin Villages: The Medium-term Expenditure Framework in Developing Countries." Public Budgeting and Finance 29(2): 1-26

Schick, A. (1998). "Why Most Developing Countries Should Not Try New Zealand Reforms". The World Bank Research Observer. February 1998. http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/befa05/NZReforms.pdf

Schick, A. (2005). "Sustainable Budget Policy: Concepts and Approaches." OECD Journal On Budgeting Volume 5 – No. 1. ISSN 1608-7143

Schick, A. (2008a). "Off-budget expenditure: an economic and political framework." OECD Journal on Budgeting, 7(3), 1-32.

Schick, A. (2008b). "The Federal Budget: Politics, Policy, Process", Washington, DC: Brookings Institution Press.Third edition.

Schick, A. (2013). "Reflections On Two Decades Of Public Financial Management Reforms." Public Financial Management and Its Emerging Architecture. IMF.

Sheiner, L. (2019). "Effects of Low Productivity Growth on Fiscal Sustainability in the United States." FACING UP TO LOW PRODUCTIVITY GROWTH, 87.

Sherwood, M. (2015). "Medium-Term Budgetary Frameworks in the EU Member States." European Commission.

Spackman, M. (2002). "Multi-Year Perspective in Budgeting and Public Investment Planning." Draft background paper for discussion at session III.1 of the OECD Global Forum on

Sustainable Development: Conference on Financing Environmental Dimension of Sustainable Development OECD, Paris, 24-26 April 2002.

Speck, S., Zoboli, R., Paleari, S., Marin, G., Mazzanti, M., Costantini, V., Barbieri, N., Gilli, M., D'Amato, A., Zoli, M., Sforna, G., Bassi, A. (2019). "The Sustainability Transition in Europe in an Age of Demographic and Technological Change." An exploration of implications for fiscal and financial strategies, European Environment Agency, Copenaghen.

Stabryia-Chudzio, K., (2019). "Efforts to Reduce the Public Finance Imbalance in France in the Multiannual Planning Context." Problemy ZarzÈdzania – Management Issues, vol. 17, no. 3(83): 72 –92 ISSN 1644-9584, © Wydziaï ZarzÈdzania UW DOI 10.7172/1644-9584.83.4.

Strauch, R., Hallerberg, M., Von Hagen, J. (2004). "The Design of Fiscal Rules And Forms of Governance in European Union Countries", No 419, Working Paper Series, European Central Bank.

Suescun, R. A. (2018). "Tool for Fiscal Policy Planning and Debt Substainability Analysis in a Medium-Term Fiscal Framework: The FMM-MTFF Model". Banco Interamericano de Desarollo, Washington DC. Docmento inedito.

T.C. Anayasası, T.C. Resmî Gazete, 7/11/1982.

T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı, (2018). "Vergi Harcamaları Raporu 2019" Ankara.

T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı, (2021a). "Vergi Harcamaları Raporu 2019" Ankara.

T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı, (2021b). "Kamu Borç Yönetimi Raporu 2021" Ankara.

T.C. Hazine ve Maliye Bakanlığı, (2021c). "Ekonomi Reformları Kitapçığı." Ankara.

Türer, A., Çeliker, E, (2019). "Federal Bütçenin Kongrede Görüşülmesi", ABD Kongresinde Yasama, Denetim ve Bütçe Süreçleri, Semra Gökçimen (Ed.), TBMM Basımevi, Yayın No: 11. Ankara 2019.

Uluatam, Ö. (2005). "Kamu Maliyesi", 9. Baskı. Ankara: İmaj Yayınevi.

Ülgentürk, L. (2016). "The Role Of Public Debt Managers In Contingent Liability Management" OECD.

Von Hagen, J. (2010). "Sticking to fiscal plans: the role of institutions". Public Choice 144, 487–503.

Van Eden, H., Khemani P., R. P. Emery R. P. (2013). "Developing Legal Frameworks to Promote Fiscal Responsibility: Design Matters." in: Public financial management and its emerging architecture, Washington, DC : IMF, 79–105.

Vlaicu R., Verhoeven M., Grigoli F., ve Mills Z. (2014). "Multiyear Budgets and fiscal Performance: Panel Data Evidence." Journal of Public Economics, 2014, vol. 111, issue C, 79-95.

Woods, M. (2018). "Projecting Long-Term Fiscal Outcomes." Value For Money Budget And Financial Management Reform In The People's Republic of China, Taiwan and Australia.

Wooldridge, J.M (2012). "Econometric Analysis of Cross Section and Panel Data." The MIT Press, Cambridge, Massachusetts, London, England.

Wren-Lewis, S. (2011). "Fiscal Councils: The Uk Office For Budget Responsibility." CESifo DICE Report 3/2011

Wyplosz, C. (2008). "Fiscal Policy Councils: Unlovable or Just Unloved?" Swedish EconomicPolicy Review, Vol. 15, pp. 173–92.

Yavuz, E., Özgül, H. B., Susam, N. (2021). "Türk bütçe Sistemindeki Değişimler Ve Performans Esaslı Program Bütçe Sistemine Geçiş." Maliye Çalışmaları Dergisi, (65), 115-137.

Yeni Zelanda Hazinesi, (2015). "An Introduction to New Zealand's Fiscal Policy Framework." https://www.treasury.govt.nz/sites/default/files/2015-03/nzfpf-A4.pdf.

Yeni Zelanda Hazinesi, (2019). "New Zealand's Fiscal Policy Framework: Establishing an Independent Fiscal Institution" Summary of submissions on the September 2018 Discussion Document.

Yılmaz, H. H. (1999a). "Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması: Dünya Bankası Orta Vadeli Harcama Sistemi." Devlet Planlama Teşkilatı.

Yılmaz, H., H. (1999b). "Kamu Mali Yönetiminin Yeniden Yapılandırılması: Yeni Zelanda Örneği." T.C. Başbakanlık Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı. ISBN 975-19-2244-5.

Yılmaz, H. H. (2007). İstikrar Programlarında Mali Uyumda Kalite Sorunu: 2000 Sonrası Dönem Türkiye Deneyimi. TEPAV yayını.

Yılmaz, H. H., Biçer, M. (2010). "Türkiye'de mali reformlar sonrası değişen politika oluşturma, planlama, bütçeleme süreci ve orta vadeli harcama sisteminin uygulanabilirliği." İktisat İşletme ve Finans, 25(287), 2010.

Yılmaz, H. H., Tosun, S. (2010). "5018 Sayılı Kanun Çerçevesinde Mali Saydamlık ve Parlamentonun Bütçe Sürecinde Etkinliği", Yasama Dergisi, Sayı 14, s. 5-23.

Yılmaz, H. H., Biçer, M. (2018). "Başkanlık ve Parlamenter Hükümet Sistemlerinde Bütçe Sürecinde Hesap Verebilirlik: Anayasa Değişikliği İle Türkiye'de Öngörülen Yeni Yapı", Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi Kamu Yönetiminde Değişim, ed. Prof. Dr. Yüksel Demirkaya, s.369-416 Hiper Yayın, İstanbul.

Yılmaz, H. H., Önal, M. (2019). "Fransa'da Kamu Mali Yönetim Sisteminin Yeniden Yapılandırılması ve 2008 Küresel Krizi Sonrası Dönemde Uygulanan Politikaların Analizi", Amme İdaresi Dergisi, Cilt 52, Sayı 1, Mart 2019, s.85- 116.

Yılmaz, H. H., Akdeniz, İ. (2020). "Cumhurbaşkanlığı Hükümet Sistemi İle Değişen Kamu Mali Yönetim Sisteminde Program Bazlı Bütçe Sistemine Yönelik Bir Yapılandırma Önerisi" Sayıştay Dergisi , (117) , 87-114.

ÖZET

2008 yılında yaşanan küresel ekonomik krizle ülkelerin kamu mali yönetimlerindeki zayıflıklar anlaşılmıştır. Başta gelişmiş ekonomiler bu zayıflıkları gidermek, kaynak tahsisinde etkinliği sağlamak, maliye politikasının güvenilirliğini ve mali sürdürülebilirliği güçlendirmek için orta vadeli programlara temel teşkil eden tahminlerin güvenilirliğini artırmaya yönelik bağımsız mali konseyler oluşturmuş ve mali kurallar uygulamaya başlamıştır. Bu çalışmada bağımsız mali konseylerin ve mali kuralların GSYH büyüme tahminleri üzerindeki etkisi tespit edilmeye çalışılmaktadır. Bu amaçla ilk olarak kamu mali yönetim reformuna ve orta vadeli harcama sistemine (OVHS) ilişkin kavramsal çerçeve ortaya konulmuştur. OVHS'leri güçlendirmede rol oynayan mali kurallar ve bağımsız mali konseyler tanıtılmıştır. Çalışmada, 2009-2019 döneminde 23 ülke için GMM tahmincisi ile bağımsız mali konseylerin ve mali kuralların GSYH büyüme tahmin hatası üzerindeki etkisi 9 farklı modelle incelenmektedir. Model sonuçlarına göre, mali kuralların tamamının GSYH büyüme tahmin hatasını azaltmada etkili olduğu ve bu kurallar arasında ise sırasıyla en çok borçlanma kuralının, harcama kuralının ve bütçe dengesi kuralının GSYH büyüme tahmin hatasını azaltmada etkili olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Ayrıca tahmin yetkisi olan veya tahminlere görüş veren mali konseylerin tahmin hatası üzerindeki etkisi incelenmiş ve söz konusu mali konseylerin tahminlerin doğruluğunu artırmada etkili olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Çalışma, Türkiye'deki kamu mali yönetim sisteminin iyileştirilmesine yönelik önerilerle sonlanmaktadır.

Anahtar Kelimeler: Kamu Mali Yönetim Sistemi, Mali Reformlar, Orta Vadeli Harcama Sistemi, Bağımsız Mali Konseyler, Mali Kurallar, Genelleştirilmiş Momentler Yöntemi

ABSTRACT

The 2008 global financial crisis revealed the existence of high fiscal risks and weaknesses in the public finance management process. In order to overcome these weaknesses, allocate resources efficiently, and strengthen the credibility of fiscal policy and fiscal sustainability, especially developed economies have established independent fiscal councils and started to implement fiscal rules to increase the reliability of the forecasts that form the basis of medium-term programs. In this study, the effects of independent fiscal councils and fiscal rules on GDP growth forecasts are aimed to be determined. The institutional forms of the financial councils of the countries involved in the empirical research are mentioned. For this purpose, firstly, the conceptual framework for the public financial management reform and the medium-term expenditure system (MTEF) has been put forward. Fiscal rules and independent fiscal councils playing a role in reinforcing MTEFs have been introduced. In the study, the effects of independent fiscal councils and fiscal rules on GDP growth forecast error are investigated with nine different models using the system Generalized Method of Moments (GMM) for 23 economies over the period 2009-2019. The result shows that it was concluded that all of the fiscal rules were effective in reducing the GDP estimation error, and among these rules, the borrowing rule, the expenditure rule, and the budget balance rule were the most effective in reducing the GDP growth forecast error, respectively. In addition, the effect of the financial councils, which have forecasting authority or evaluating of ex-ante forecasts, on the forecast error has been examined and it has been concluded that the financial councils are effective in increasing the accuracy of the forecasts. The study ends with recommendations for the improvement of the public financial management system in Turkey.

Key Words: Public Financial Management System, Fiscal Reforms, Medium Term Expenditure Framework, Independent Fiscal Councils, Fiscal Rules, Generalized Method of Moments

EKLER

EK 1: İkinci Nesil Birim Kök Test Sonuçları

EK 2: Model Seçimi

EK 3: Yatay Kesit Bağımlılığı Test Sonuçları

EK 1: İkinci Nesil Birim Kök Test Sonuçları

Tablo 22. Pesaran (2003) tarafından geliştirilen Kesitsel Olarak Genişletilmiş Panel Birim Kök Testi (CIPS)

	Düzey		Birinci fark	
Yüzde 5 Maxlags (1)	sabit	sabit + trend	sabit	sabit + trend
gsyh	-2,503 **	-2,761**	-	-
çıktıaçığı	-1,737	-2,402	-2,990***	-3,464***
borçstoku	-1,099	-2,721**	-2,819***	-2,633**
chd	-1,965	-1,927	-2,501***	-2,683**
enflasyon	-1,634	-2,662**	-3,001***	-3,018***

Tablo 23. Pesaran (2007) Panel Birim Kök Testi Sonuçları (CADF)

Yüzde 5	sabit	sabit + trend	sabit	sabit + trend
gsyh	2,503***	2,761**	-	-
çıktıaçığı	1,737	2,402	2,990***	3,464***
borçstoku	1,099	2,721**	2,819***	2,633**
enflasyon	1,634	2,662**	3,001***	3,018***
chd	1,965	1,927	3,406***	-2,683**

EK 2: Model Seçimi

Tablo 24. Model Seçimi

Chow testi	LM testi	Hausman testi
P= 0,0070<0,05 Havuzlanmış (pooled) model olmaz, sabit etkiler yöntemi olabilir.	P=0<0,05 Havuzlanmış olmaz, rassal etkiler yöntemi olabilir.	0,3640>0,05 Ho Kabul edilir, sabit etkiler kullanılır.

EK 3: Yatay Kesit Bağımlılığı Test Sonuçları

Pesaran ve Friedman yatay kesit bağımlılığı hipotezleri şu şekildedir:

H0: Yatay kesit bağımlılığı yoktur.

H1: Yatay kesit bağımlılığı vardır.

Tablo 25. Yatay Kesit Bağımlılığı Test Sonuçları

		Borçlanma Kuralı ve Mali Konsey Verisi	Harcama Kuralı ve Mali Konsey Verisi	Borçlanma Kuralı ve Mali Konsey Verisi	Tahminleri Hazırlamaya Yetkili Mali Konsey
Pesaran testi		Pr = 0	Pr = 0	Pr = 0	Pr = 0
Frees yatay kesit bağımlılığı testi	Frees test sonucu	1,405	0,757	0,873	0,678
	alfa = 0,10:	0,2559	0,3169	0,3169	0,3169
	alfa = 0,05:	0,3429	0,4325	0,4325	0,4325
	alfa = 0,01:	0,5198	0,6605	0,6605	0,6605
Friedman testi		Pr = 0,0011	Pr = 0,0454	Pr = 0,0294	Pr = 0,0566

Borçlanma kuralı ve mali konsey verisinin kullanıldığında Pesaran ve Friedman yatay kesit bağımlılığı test sonuçları 0,05'ten küçük olduğu için boş hipotez reddedilir ve yatay kesit bağımlılığı olduğunu söyleyen alternatif hipotez kabul edilir. Frees test sonucu alfa değerinden büyükse yatay kesitler arasında korelasyon olduğu söylenebilir. Tablo 17'de alfa 0,1; 0,05 ve 0,01 değerleri için bakıldığında Frees test sonucu alfadan büyüktür. Bu nedenle yatay kesit bağımlılığı vardır.

Harcama kuralı ve mali konsey verisinin yer aldığı modelde Pesaran ve Friedman yatay kesit bağımlılığı test sonuçları 0,05'ten küçük olduğu için boş hipotez reddedilir ve yatay kesit

bağımlılığı olduğunu söyleyen alternatif hipotez kabul edilir. Frees test sonucu alfadan büyük olduğu için yatay kesit bağımlılığı vardır.

Borçlanma kuralı ve mali konsey verisinin yer aldığı modelde Pesaran ve Friedman yatay kesit bağımlılığı test sonuçları 0,05'ten küçük olduğu için boş hipotez reddedilir ve yatay kesit bağımlılığı olduğunu söyleyen alternatif hipotez kabul edilir. Frees test sonucu alfa değerinden büyük olduğu için yatay kesit bağımlılığı vardır.

Tahmin hazırlama yetkisi olan veya tahminler için ön görüş veren mali konsey verisinin yer aldığı modelde Pesaran yatay kesit bağımlılığı test sonucu 0,05'ten küçük olduğu için boş hipotez reddedilir ve yatay kesit bağımlılığı olduğunu söyleyen alternatif hipotez kabul edilir. Friedman yatay kesit bağımlılığı test sonucu testi 0,05'ten büyük olduğu için boş hipotez kabul edilir ve test sonucu yatay kesit bağımlılığı olmadığına işaret etmektedir. Frees test sonucu alfa değerinden büyük olduğu için yatay kesit bağımlılığı vardır.