



Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü
İktisat Anabilim Dalı

**MALİYE POLİTİKASI VE EKONOMİK ŞOKLAR:
TÜRKİYE ÖRNEĞİ**

Taner Turan

Doktora Tezi

Ankara, 2011

MALİYE POLİTİKASI VE EKONOMİK ŞOKLAR:
TÜRKİYE ÖRNEĞİ

Taner Turan

Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü
İktisat Anabilim Dalı

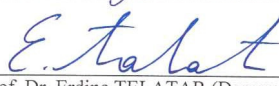
Doktora Tezi

Ankara, 2011

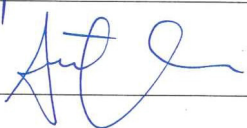
KABUL VE ONAY

Taner TURAN tarafından hazırlanan "Maliye Politikası ve Ekonomik Şoklar: Türkiye Örneği" başlıklı bu çalışma, 20.09.2011 tarihinde yapılan savunma sınavı sonucunda başarılı bulunarak jürimiz tarafından Doktora Tezi olarak kabul edilmiştir.


Prof. Dr. Necmiddin BAĞDADIOĞLU (Başkan)


Prof. Dr. Erdiñç TELATAR (Danışman)


Doç. Dr. Cahit GÜRAN


Doç. Dr. Lütfi ERDEN


Doç. Dr. İbrahim TOKATLIOĞLU

Yukarıdaki imzaların adı geçen öğretim üyelerine ait olduğunu onaylarım.

Prof. Dr. İrfan ÇAKIN

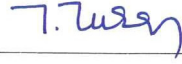
Enstitü Müdürü

BİLDİRİM

Hazırladığım tezin tamamen kendi çalışmam olduğunu ve her alıntıya kaynak gösterdiğimi taahhüt eder, tezimin kâğıt ve elektronik kopyalarının Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü arşivlerinde aşağıda belirttiğim koşullarda saklanmasına izin verdiğimi onaylarım:

- ☐ Tezimin tamamı her yerden erişime açılabilir.
- ☐ Tezim sadece Hacettepe Üniversitesi yerleşkelerinden erişime açılabilir.
- ☒ Tezimin 3 yıl süreyle erişime açılmasını istemiyorum. Bu sürenin sonunda uzatma için başvuruda bulunmadığım takdirde, tezimin tamamı her yerden erişime açılabilir.

20.09.2011



Taner TURAN

Sevgili eşim Selcen'e

TEŞEKKÜR

Bu tezin başından sonuna kadar her aşamasında engin bilgi ve birikimleriyle bana destek olan ve yol gösteren Tez Danışmanım Sayın Prof. Dr. Erdiç Teletar'a teşekkürü borç bilirim. Tezin savunma aşamasında görüş ve değerlendirmelerini benden esirgemeyen Sayın Prof. Dr. Necmiddin Bağdadioğlu'na, Sayın Doç. Dr. Cahit Güran'a, Sayın Doç. Dr. Lütfi Erden'e ve Sayın Doç. Dr. İbrahim Tokatlıoğlu'na teşekkür ederim. Tüm aileme ve özellikle büyük bir sabır, anlayış ve özveriyle her an yanımda olan ve bana destek veren sevgili eşim Selcen'e ne kadar teşekkür etsem azdır.

ÖZET

TURAN, Taner. *Maliye Politikası ve Ekonomik Şoklar: Türkiye Örneği*, Doktora Tezi, Ankara, 2011.

Keynesyen yaklaşımın egemen olduğu dönemlerde bağlayıcı olmayan politikaların kurallara dayalı politikalardan daha üstün olduğu, politika yapıcılarının kurallarla sınırlandırılmaması gerektiği yaygın sayılabilecek biçimde kabul edilmiştir. 1970'lerden itibaren gerek teorik çalışmalar gerekse de yaşanan gelişmeler nedeniyle kurala dayalı politikalar daha fazla destek bulmaya başlamıştır. Maliye politikası kurallarının hükümetlerin bütçe açıkları verme eğilimlerini azaltabileceği, dalgalı ve konjonktür yanlısı politikaları sınırlayabileceği, hükümet politikalarının güvenilirliğini yükseltebileceği ileri sürülmektedir. Mali kurallara yönelik bazı itiraz ve eleştiriler olmasına karşın günümüzde çok sayıda ülkede değişik mali kurallar kabul edilmekte ve uygulanmaktadır. Türkiye'de yasalaşmış açık bir mali kural bulunmamaktadır.

Son dönemlerde maliye politikasını ampirik mali kural veya tepki fonksiyonu tahmin ederek inceleyen çalışmalarda bir artış olduğu görülmektedir. Daha çok Avrupa ülkeleri ve ABD üzerine yoğunlaşan söz konusu çalışmalarda temel olarak maliye politikasının konjonktürel davranışı ve kamu borcuna nasıl tepki verdiği incelenmektedir.

Bu çalışmada sık hükümet değişikliklerinin, ekonomik şokların ve krizlerin yaşandığı 1987-2007 döneminde Türkiye'de uygulanan maliye politikası ampirik mali kurallar tahmin edilerek incelenmektedir. Hem sabit hem de zaman değişken katsayılı modeller kullanılmaktadır. Ampirik sonuçlar Türkiye'de uygulanan maliye politikasının sabit katsayılı değil, zaman değişken katsayılı modeller kullanılarak daha iyi analiz edilebileceğini açık bir şekilde göstermektedir. Örtük mali kural uygulamalarının ağırlık kazandığı 2000'li yıllarda maliye politikasının, önceki dönemlere nazaran, genelde daha konjonktür karşıtı bir nitelik taşıdığı, borç stokuna daha fazla tepki verdiği anlaşılmaktadır. Ayrıca, 1994, 1999 ve 2001 yıllarında yaşanan krizlerin ardından maliye politikasında önemli değişiklikler olduğu bulunmuştur. Bulgularımız özellikle

1991, 1999 ve 2002 yıllarındaki genel seçim dönemlerinde, maliye politikasının borç stokuna tepkisinde belirgin bir zayıflama veya düşme olduğuna işaret etmektedir.

Anahtar Sözcükler

Maliye Politikası, Mali Kural, Ampirik Mali Kurallar, Mali Tepki Fonksiyonu, Mali Kural Tahminleri, Zaman Değişken Katsayılar, Sabit Katsayılar.

ABSTRACT

TURAN, Taner. *Fiscal Policy and Economic Shocks: Turkish Case*, PhD Thesis, Ankara, 2011.

When Keynesian policies are popular and dominant throughout the policy circles, it is widely agreed that discretionary policies are superior to rules-based policies and policy makers should not be restrained by the latter policies. After 1970s, due to the extent of both theoretical studies and the experiences of national economies, rules-based policies begin to attract more support. It is argued that fiscal policy rules can reduce governments' deficit bias, restrict volatile and procyclical policies, and enhance the credibility of government policies. Although in respect to fiscal rules there are some criticisms and objections, different fiscal rules have been adopted and enacted in many countries. There is no formal legislated fiscal rule in Turkey.

There is an increase in the number of studies that analyze fiscal policy by estimating empirical fiscal rules or reaction functions. Focusing largely on European countries and the US, these studies examine the cyclical behavior of fiscal policies and the reaction of fiscal policies to public debts.

This study examines Turkish fiscal policy for the period over 1987-2007 by estimating fiscal rules. During this period, Turkey has experienced frequent government changes, several economic shocks and crisis. We employ both models with constant parameters and with time varying parameters to estimate fiscal rules. Our empirical results clearly indicate that fiscal policy in Turkey ought to be analyzed by using models with time varying parameters. Compared to previous periods, Turkish fiscal policy in 2000s generally has become more countercyclical and reacted more strongly to debt stock. It seems that very important changes in fiscal policy experienced after the crisis took place in 1994, 1999 and 2001. Regarding the general election years (1991, 1999 and 2002), our findings suggest that significant reductions experienced in the reactions of the fiscal policy to debt stock in related periods.

Key Words

Fiscal Policy, Fiscal Rules, Empirical Fiscal Rules, Fiscal Reaction Functions, Estimating Fiscal Rules, Constant Parameters, Time Varying Parameters.

İÇİNDEKİLER

KABUL VE ONAY	i
BİLDİRİM	ii
TEŞEKKÜR	iv
ÖZET	v
ABSTRACT	vii
İÇİNDEKİLER	ix
SİMGELER VE KISALTMALAR DİZİNİ	xii
TABLolar DİZİNİ	xiii
GRAFİKLER DİZİNİ	xiv
 GİRİŞ	 1
 1. MALİYE POLİTİKASI VE KURALA DAYALI-BAĞLAYICI OLMAYAN	
POLİTİKA TARTIŞMALARI	6
1.1. KLASİK YAKLAŞIM	6
1.2. KEYNESYEN YAKLAŞIM	7
1.3. MONETARİST YAKLAŞIM	10
1.4. YENİ KLASİK YAKLAŞIM	12
1.5. REEL İŞ ÇEVİRİMLERİ YAKLAŞIMI	18
1.6. YENİ KEYNESYEN YAKLAŞIM	20
1.7. MALİYE POLİTİKASININ ETKİLERİ İLE İLGİLİ AMPİRİK ÇALIŞMALAR	22
1.8. GENEL DEĞERLENDİRME	26
 2. MALİ KURALLAR, MALİ KURALLARA BAŞVURMA NEDENLERİ VE	
ELEŞTİRİLER	30
2.1. MALİ KURALLAR	30
2.1.1. Mali Kuralın Tanımı	30

2.1.2. Mali Kural Türleri	31
2.1.3. Mali Kuralların Etkin Olabilmesi İçin Gerekli Özellikler Ve Şartlar	35
2.1.4. Dünya’da Mali Kural Uygulamaları.....	40
2.1.5. Türkiye’de Mali Kural Benzeri Uygulamalar Ve Mali Kural Kanun Tasarısı.....	44
2.1.5.1. Mali Kural Benzeri Düzenlemeler Ve Örtük Mali Kural Uygulamaları	44
2.1.5.2. Mali Kural Kanun Tasarısı Ve Tasarının Değerlendirilmesi	47
2.2. MALİ KURALA BAŞVURMA NEDENLERİ.....	52
2.2.1. Aşırı Bütçe Açıklarını Önlemek Ve Mali Sürdürülebilirliği Sağlamak	53
2.2.2. Makroekonomik İstikrarı Sağlamak	61
2.2.3. Hükümet Politikalarının Güvenilirliğini Arttırmak.....	63
2.2.4. Diğer Nedenler	67
2.3. MALİ KURALA YÖNELİK ELEŞTİRİLER VE İTİRAZLAR.....	68
2.3.1. Stabilizasyon Politikalarını Sınırlayabilir.....	69
2.3.2. Konjonktür Yanlısı Politikalara Neden Olabilir	71
2.3.3. Maliye Politikasının Kalitesini Düşürebilir	72
2.3.4. Yaratıcı Muhasebe Uygulamalarını Özendirebilir	73
2.3.5. Vergi Düzleştirme Prensibinin İhlal Edilmesine Yol Açabilir	75
2.3.6. Diğer Eleştiriler	75
3. AMPİRİK MALİ KURAL TAHMİN EDEN ÇALIŞMALAR	77

4. TÜRKİYE İÇİN SABİT VE ZAMAN DEĞİŞKEN KATSAYILI AMPİRİK

MALİ KURAL TAHMİNLERİ	93
4.1. MALİ KURALDA YER ALACAK DEĞİŞKENLERİN SEÇİMİ.....	93
4.2. VERİ SETİ VE BİRİM KÖK TESTLERİ	96
4.3. MODELLER.....	101
4.3.1. Sabit Katsayılı Modeller Ve Tahmin Sonuçları	101
4.3.2. Zaman Değişken Katsayılı Modeller Ve Tahmin Sonuçları.....	106
4.3.2.1. Model 1	108
4.3.2.1.1. Birincil Fazlanın Üretim Açığına Tepkisi	109
4.3.2.1.1.1. İncelenen Tüm Dönemlerde.....	109
4.3.2.1.1.2. Kriz Dönemlerinde	111
4.3.2.1.1.3. Seçim Dönemlerinde	113
4.3.2.1.2. Birincil Fazlanın Borç Stokuna Tepkisi	114
4.3.2.1.2.1. İncelenen Tüm Dönemlerde.....	114
4.3.2.1.2.2. Kriz Dönemlerinde	117
4.3.2.1.2.3. Seçim Dönemlerinde	118
4.3.2.2. Model 2	120
4.3.2.2.1. Birincil Fazlanın Üretim Açığına Tepkisi	121
4.3.2.2.1.1. İncelenen Tüm Dönemlerde.....	121
4.3.2.2.1.2. Kriz Dönemlerinde	123
4.3.2.2.1.3. Seçim Dönemlerinde	124
4.3.2.2.2. Birincil Fazlanın Borç Stokuna Tepkisi	125
4.3.2.2.2.1. İncelenen Tüm Dönemlerde.....	125

4.3.2.2.2. Kriz Dönemlerinde	126
4.3.2.2.3. Seçim Dönemlerinde	127
SONUÇ.....	129
KAYNAKÇA.....	138
EKLER.....	154

SİMGELER VE KISALTMALAR DİZİNİ

ADF:	Augmented Dickey Fuller
AR:	Autoregressive
EMU:	European Monetary Union
GMM:	Generalized Methods of Moments
GSYİH:	Gayrisafi Yurtiçi Hasıla
IMF:	International Monetary Fund
IV :	Instrumental Variables
ML:	Maximum Likelihood
MT:	Maastricht Treaty
OECD:	Organisation for Economic Co-operation and Development
OLS:	Ordinary Least Squares
RW:	Random Walk
SGP:	Stability and Growth Pact
SVAR:	Structural Vector Autoregression
VAR:	Vector Autoregression

TABLOLAR DİZİNİ

Tablo 1. ADF Test Sonuçları.....	97
Tablo 2. Borç Stoku Serisi İçin İlave ADF Test Sonuçları.....	98
Tablo 3. KPSS Test Sonuçları.....	99
Tablo 4. En Küçük Kareler Yöntemi Tahmin Sonuçları (Model 1).....	103
Tablo 5. En Küçük Kareler Yöntemi Tahmin Sonuçları (Model 2).....	103
Tablo 6. En Küçük Kareler Yöntemi Tahmin Sonuçları (Model 3).....	104
Tablo 7. En Küçük Kareler Yöntemi Tahmin Sonuçları (Model 4).....	104
Tablo 8. Değişken Katsayılı Model Tahmin Sonuçları (Model 1, RW).....	108
Tablo 9. Değişken Katsayılı Model Tahmin Sonuçları (Model 2, RW).....	121

GRAFİKLER DİZİNİ

Grafik 1. Üretim Açığı İle İlgili Katsayı (Model 1, RW).....	109
Grafik 2. Borç Stoku İle İlgili Katsayı (Model 1, RW)	115
Grafik 3. Üretim Açığı İle İlgili Katsayı (Model 2, RW).....	122
Grafik 4. Borç Stoku İle İlgili Katsayı (Model 2, RW).....	125
Grafik 5. Üretim Açığı İle İlgili Katsayı (Model 3, RW).....	154
Grafik 6. Borç Stoku İle İlgili Katsayı (Model 3, RW).....	154
Grafik 7. Üretim Açığı İle İlgili Katsayı (Model 4, RW).....	155
Grafik 8. Borç Stoku İle İlgili Katsayı (Model 4, RW).....	155
Grafik 9. Üretim Açığı İle İlgili Katsayı (Model 1, AR).....	156
Grafik 10. Borç Stoku İle İlgili Katsayı (Model 1, AR).....	156
Grafik 11. Üretim Açığı İle İlgili Katsayı (Model 2, AR).....	157
Grafik 12. Borç Stoku İle İlgili Katsayı (Model 2, AR).....	157
Grafik 13. Üretim Açığı İle İlgili Katsayı (Model 3, AR).....	158
Grafik 14. Borç Stoku İle İlgili Katsayı (Model 3, AR).....	158
Grafik 15. Üretim Açığı İle İlgili Katsayı (Model 4, AR).....	159
Grafik 16. Borç Stoku İle İlgili Katsayı (Model 4, AR).....	159

GİRİŞ

Maliye politikasıyla ilgili çalışmaların son zamanlarda giderek arttığı gözlemlenmektedir. Bu kapsamda en çok tartışılan veya üzerinde durulan konulardan biri kuşkusuz mali kurallardır. Mali kurallar sadece bilimsel bir inceleme veya tartışma konusu olarak kalmamış, özellikle 1990'lı yıllardan itibaren çok sayıda ülkede uygulamaya geçirilmiştir.

Kurallara dayalı veya bağlayıcı olmayan/ihtiyari (discretionary) politikalardan hangisinin tercih edilmesi gerektiği konusu temelde makroiktisat yaklaşımlarına bağlı olarak değişmektedir. Ekonominin doğal olarak istikrarsız bir yapıya sahip olduğunu, fiyatların ve ücretlerin esnek olmadığını, eksik rekabetin bulunduğunu, toplumsal refah açısından aktif stabilizasyon politikalarına ihtiyaç duyulduğunu kabul eden Keynesyen yaklaşım benimsendiğinde, hükümetlerin bağlayıcı olmayan biçimde politika belirleyip uygulamaları kurallara tercih edilmektedir. Maliye politikasını iyi ve para politikasından daha etkili bir stabilizasyon aracı olarak gören Keynesyen yaklaşıma göre bağlayıcı olmayan politika belirleyip uygulama yetkisinin mali kurallar tarafından sınırlandırılması önemli refah kayıplarını beraberinde getirebilir. Ekonominin istikrarlı bir yapıya sahip olduğunu, hükümet müdahalesi olmaksızın kendiliğinden ve şoklardan sonra kısa süre içerisinde dengeye ulaşabileceğini, stabilizasyon politikalarının çeşitli nedenler yüzünden etkili olamadığını savunan neoklasik anlayış kabul edildiğinde, bu politikaları daha öngörülebilir hale getirmek ve keyfi uygulamaları sınırlandırmak için hükümetlerin bir anlamda elini bağlayan kurala dayalı politikalar daha yararlı görülmektedir. Ekonomideki dalgalanmaların reel şoklara ekonomik birimlerin optimal tepkilerinden kaynaklandığı kabul edildiğinde, söz konusu şoklar karşısında stabilizasyon politikası uygulanmasının bozucu bazı sonuçlara neden olabileceği ileri sürülmektedir. Klasik, monetarist, yeni klasik ve reel iş çevrimleri yaklaşımlarından hiçbirisi maliye politikasının iyi bir stabilizasyon aracı olduğu ve bu doğrultuda kullanılması gerektiği görüşünü benimsememektedir. Ücret ve fiyatların yapışkan olduğu, eksik rekabetin bulunduğu, piyasaların sürekli temizlenmediği yeni Keynesyen yaklaşıma göre de genel olarak maliye politikasının sadece olağandışı bazı koşullar altında stabilizasyon amacıyla kullanılabileceği ileri sürülmektedir. Temel iktisat

yaklaşımları arasında zaman içinde para politikasının maliye politikasından daha iyi bir stabilizasyon aracı olduğu konusunda genel bir uzlaşa sağlandığı ileri sürülebilir.

Keynesyen yaklaşımın egemen olduğu dönemlerde kurallar yerine bağlayıcı olmayan/ihtiyari (discretionary) politikaların daha üstün olduğu yaygın biçimde kabul edilmiş, kurala dayalı politika izlenmesi gerektiği yönündeki öneriler fazla destek bulamamıştır. 1970'lerin başından itibaren yüksek işsizlik ve enflasyonun birlikte görülmesi gibi Keynesyen yaklaşımın açıklamakta zorluk çektiği gelişmelerin yaşanması, stabilizasyon politikalarının potansiyel gücünün geçmişte sanıldığından daha sınırlı olduğunun anlaşılması, aynı dönemde Keynesyen yaklaşıma yönelik teorik eleştirilerin artması, özellikle rasyonel bekleyişler (Lucas, 1972), Lucas kritiği (Lucas, 1976) ve zaman tutarsızlığı (Kydland ve Prescott, 1977) gibi çalışmalar sonrasında kurallara dayalı politikalar daha fazla destek bulmaya başlamıştır.

1970'li yılların ortalarından itibaren çok sayıda ülkede aşırı bütçe açıkları ve kamu borcunda önemli artışlar görülmüştür. Zaman içinde aşırı bütçe açıklarının nedenlerini açıklama konusunda kamu tercihi ve politik iktisat yaklaşımları daha fazla dikkat çekmeye ve önem kazanmaya başlamıştır. Bu yaklaşımlara göre çeşitli nedenler yüzünden hükümetlerin bütçe açıkları verme yönünde bir eğilime sahip olduğu ileri sürülmektedir. Bu doğrultuda hükümetlerin bütçe açıkları verme eğilimlerini azaltacak veya ortadan kaldıracak öneriler geliştirilmiş, bu çerçevede mali kurallar ön plana çıkmıştır.

Hem maliye politikasının giderek daha zayıf bir stabilizasyon aracı olarak görülmesi hem de hükümetlerin bütçe açıkları verme eğilimlerinin düzeltilmesi ihtiyacı yüzünden, mali kurallar yoğun biçimde tartışılmaya ve çözüm olarak görülmeye başlanmıştır. Ancak bağlayıcı olmayan politika altında ortaya çıkabilen sorunlar sadece aşırı bütçe açıkları verilmesiyle sınırlı değildir. Mali kuralların bütçe açıklarının azaltılması ve mali sürdürülebilirlik yanında, ayrıca bağlayıcı olmayan politika altında ortaya çıkabilen güvenilirlik, istikrarsızlık, dalgalı ve konjonktür/döngüsellik yanlısı (procyclical) maliye politikaları gibi bazı sorunların çözümüne katkı yapabileceği savunulmaktadır.

Mali kurallara yönelik bazı eleştiriler de bulunmaktadır. Bunlardan en önemlisi ve literatürde üzerinde en çok durulanı mali kuralların, hükümetlerin şoklar veya dalgalanmalar karşısında bağlayıcı olmayan politikalar belirleyip uygulama esnekliğini kaçınılmaz bir biçimde sınırlamasıdır. Bunun yanında, ayrıca mali kurallara yönelik olarak konjonktür yanlısı politikalara neden olabileceği, maliye politikasının kalitesini düşürebileceği, yaratıcı muhasebe ve bütçe dışı işlemleri özendirebileceği, vergi düzeltirme prensibinin ihlal edilmesine yol açabileceği gibi bazı eleştiriler yöneltilmektedir.

Bazı eleştiriler olsa da, son dönemlerde kurala dayalı politikalar daha fazla tercih edilmekte, çok sayıda ülkede değişik mali kurallar uygulamaya geçirilmektedir. Bununla birlikte zaman içinde mali kuralın ne olduğu konusunda da ciddi bir değişiklik yaşanmış, mali kuralların bağlayıcı olmayan politikayı sınırlamakla birlikte her koşulda mutlaka pasif bir politika izlenmesini gerektirmediği ileri sürülmüştür. Dışsal şoklara veya dalgalanmalara karşı politika yapıcıların tepki verebilmelerine imkan sağlayan bir esnekliğin mali kurallarda bulunması gerektiği konusunda geniş çaplı bir uzlaşma bulunmaktadır. Esneklik, ideal veya etkin bir mali kuralın temel özelliklerinden biri olarak görülmektedir. Bu çerçevede ekonomideki şoklara veya değişikliklere tepki verilebilmesine olanak tanıyan mali kurallar da önerilmiştir.

Mali kurallarla ilgili çalışmaların giderek artması ve çok sayıda ülkede mali kural uygulamasına geçilmesinden sonra ampirik mali kural veya tepki (reaction) fonksiyonu tahmin eden çalışmalarda da bir artış olduğu görülmektedir. Bu kapsamdaki çalışmaların özellikle Avrupa ülkeleri ve ABD üzerine yoğunlaştığı anlaşılmaktadır. Ampirik mali kurallar tahmin edilerek maliye politikasının konjonktürel davranışı, kamu borcuna nasıl tepki verdiği gibi önemli bazı konular incelenmektedir.

Bu çalışmanın temel amacı, sık hükümet değişikliklerinin, ekonomik şokların ve krizlerin yaşandığı 1987-2007 döneminde Türkiye’de uygulanan maliye politikasını ampirik mali kural veya tepki fonksiyonları tahmin ederek analiz etmektir. Bu analiz hem sabit katsayılı hem de zaman değişken katsayılı modeller kullanılarak gerçekleştirilecektir. Türkiye’de incelenen dönemde sık hükümet değişiklikleri, ciddi

ekonomik krizler ve dalgalanmalar yaşandığı için sabit katsayılı modellerden ziyade zaman değişken katsayılı modellerin maliye politikasının incelenmesi konusunda daha uygun olacağı düşünülmektedir. Ülkemizde uygulanan maliye politikasının ampirik mali kurallar tahmin edilerek analiz edilmesi önemli olmakla birlikte Türkiye için ampirik mali kural veya tepki fonksiyonu tahmin eden bir çalışmaya rastlanmadığından çalışma bu yönüyle ilgili literatüre katkı yapmayı amaçlamaktadır. Ayrıca mali kural tahmin eden çalışmalarda genelde sabit katsayılı modellere ağırlık verilmekte, zaman değişken katsayılara veya rejim değişikliğine izin veren çok sınırlı sayıda çalışma bulunmaktadır. Söz konusu sınırlı sayıdaki çalışmanın tamamı gelişmiş ülkelerle ilgili olduğu için, bu çalışma ayrıca gelişmekte olan bir ülkeyle ilgili zaman değişken katsayılı mali kurallar tahmin ederek literatüre bu yönüyle de katkı yapmayı amaçlamaktadır.

Çalışmanın birinci bölümünde temel makroiktisat yaklaşımlarının önemli görüşleri, özellikle maliye politikasıyla ilgili analizleri ve politika önermeleri incelenmektedir. Bu bölümde ayrıca maliye politikasının önemli ekonomik değişkenler üzerindeki etkilerini araştıran ve özellikle son yıllarda yapılan bazı ampirik çalışmaların sonuçlarına değinilmekte, genel olarak kurala dayalı ve bağlayıcı olmayan politika tartışmaları değerlendirilmektedir.

Çalışmanın ikinci bölümünde öncelikle mali kuralların tanımı, türleri, etkin ve başarılı olabilmesi için taşıması gereken özellikler üzerinde durulmakta, bazı ülkelerdeki mali kural uygulamalarından örnekler verilmekte ve Türkiye’de mali kural benzeri uygulamalar ve 2010 yılı Mayıs ayında TBMM’ye sevk edilen Mali Kural Kanun Tasarısı incelenmektedir. Bu bölümde ayrıca, mali kurallara başvurma nedenleri ve mali kurallara yönelik eleştiriler detaylı biçimde ele alınmaktadır.

Çalışmanın üçüncü bölümünde ampirik mali kural tahmin eden çalışmalara ve sonuçlarına yer verilmektedir. Bu kapsamdaki çalışmalarda yaygın biçimde maliye politikasının duruşunu temsil etmek için kullanılan birincil bütçe dengesinin veya konjonktürel olarak düzeltilmiş birincil dengenin (Cyclically adjusted primary balance) özellikle üretim açığı ve kamu borcuna nasıl tepki verdiği ampirik olarak

incelenmektedir. Ayrıca mali kuralların konjonktür yanlısı (procyclical) bir davranışa neden olup olmadığı, borç stokuna verilen tepkide bir farklılığa yol açıp açmadığı üzerinde durulmaktadır.

Çalışmanın dördüncü bölümünde 1987:I-2007:III dönemi verileri kullanılarak Türkiye için mali kurallar veya tepki fonksiyonları tahmin edilmektedir. Literatürdeki ampirik çalışmalar da dikkate alınarak birincil fazlanın üretim açığı ve merkezi yönetim borç stokuna tepkisi incelenmektedir. Ülkemizde belirtilen dönemde yaşanan gelişmeler ve yapısal kırılmalar nedeniyle hem sabit katsayılı hem de zaman değişken katsayılı mali kurallar tahmin edilmiştir. Zaman değişken katsayılı modeller zaman içinde maliye politikasının nasıl değiştiğinin detaylı biçimde analiz edilmesine izin vermektedir. Bu şekilde zaman değişken katsayılı modeller kullanılarak seçim, ekonomik şok ve kriz dönemlerinde maliye politikasının üretim açığı ve borç stokuna tepkisi detaylı biçimde incelenmiştir. Ayrıca, 1999 yılının sonunda IMF ile yapılan stand-by anlaşması sonrasında 2000'li yıllarda uygulanmaya başlanan örtük mali kural uygulamalarının maliye politikasının üretim açığı ve borç stokuna verdiği tepkileri nasıl etkilediği de değerlendirilmiştir.

Çalışmanın son bölümünde ise kısa bir değerlendirmeye ve sonuca yer verilmektedir.

1. MALİYE POLİTİKASI VE KURALA DAYALI-BAĞLAYICI OLMAYAN POLİTİKA TARTIŞMALARI

Kurallara dayalı veya bağlayıcı olmayan politikalardan hangisinin toplumsal refah açısından daha üstün olduğu konusundaki tartışma çok uzun zamandan beri devam etmektedir. Bu tartışmalarda bağlayıcı olmayan politikaların mı yoksa kurallara dayalı politikaların mı tercih edilmesi gerektiği konusunda zaman içinde farklı sonuçlara ulaşılabilmekte, bazen bağlayıcı olmayan bazen de kurallara dayalı politikaların daha üstün olduğu görüşü ağır basmaktadır. Kurallara dayalı veya bağlayıcı olmayan politikalardan hangisinin tercih edilmesi gerektiği konusu, makroiktisat yaklaşımlarının temel görüşlerine, varsayımlarına ve politika önermelerine yakından bağlıdır. Makroiktisat yaklaşımlarının temel düşünce, varsayım ve politika önermeleri açıklanmadan söz konusu tartışmanın uygun bir teorik çerçevede değerlendirilmesi mümkün değildir. Bu bölümde öncelikle çeşitli makroiktisat yaklaşımlarının temel görüşlerine, özellikle maliye politikasıyla ilgili analizlerine ve politika önermelerine yer verilecek, maliye politikasının önemli ekonomik değişkenler üzerindeki etkilerini inceleyen bazı ampirik çalışmaların sonuçlarına değinilecek, son olarak genel bir değerlendirme yapılacaktır.

1.1. KLASİK YAKLAŞIM

Klasik makroiktisat modeline göre tüm ekonomik birimlerin rasyonel olduğu ve kendi karlarını veya faydalarını maksimize etmeye çalıştıkları, para yanılışına uğramadıkları, tüm piyasaların tam rekabetçi ve fiyatların tam esnek olduğu, ekonomik birimlerin piyasa şartları ve fiyatlar konusunda tam bilgiye sahip oldukları, ticaretin tüm piyasalarda piyasayı temizleyen fiyatlar oluştuğunda yapıldığı ve bireylerin istikrarlı beklentilere sahip olduğu varsayılmaktadır (Snowdon ve Vane, 2005, s.38). Klasik yaklaşıma göre ekonominin kısa ve uzun dönemde tam istihdam düzeyinde dengede olduğu, hasılanın arz tarafından belirlendiği, arz eğrisinin tam istihdam düzeyinde dik olduğu, her arzın kendi talebini yarattığını ileri süren Say yasasının geçerli olduğu, toplam talep düzeyinin hasıla üzerinde etkisinin bulunmadığı, reel ve nominal

değişkenleri belirleyen faktörler arasında bir dikotomi bulunduğu, reel değişkenlerin parasal değişkenler tarafından etkilenmediği, bir şokun ardından piyasaların kendiliğinden hızlı biçimde dengeye ulaşabildiği kabul edilmektedir.

Klasik yaklaşıma göre hükümet harcamalarında bir artışın etkilerinin analiz edilmesinde özellikle bu harcama artışının nasıl finanse edildiği önemlidir. Harcama artışının borçlanarak karşılanması halinde faiz oranları yükselecek, yatırım ve tüketim söz konusu artışı dengeleyecek biçimde azalacaktır. Bu şekilde hükümet harcamasındaki artış özel harcamanın dışlanmasına neden olarak toplam hasılanın değil, bileşiminin değişmesine neden olacaktır. Hükümet harcamasındaki artışın para basılarak finanse edilmesi fiyatların değişmesine yol açacak, ancak söz konusu artış hasıla üzerinde bir etkide bulunmayacaktır. Vergilerle ilgili değişiklikler arz yönlü etkileri nedeniyle hasılda bir değişikliğe neden olabilir.

Ekonomi bir şokun ardından esnek fiyat ve ücretler nedeniyle hızlı biçimde yeniden dengeye ulaşmaktadır. Böyle bir durumda hükümetin aktif biçimde ekonomiye müdahale etmesine gerek bulunmamaktadır. Genel olarak denk bütçeyi savunan klasik iktisatçılara göre, aktivist stabilizasyon politikaları biçimindeki hükümet müdahalesi gerekli ve istenilir olmadığı gibi böyle politikalar daha büyük istikrarsızlıklara da yol açabilir (Snowdon ve Vane, 2005, s.37).

1.2. KEYNESYEN YAKLAŞIM

1929 yılında başlayan Büyük Buhrandan (Great Depression) sonra yaşanan gelişmeler hükümet müdahalesi olmaksızın ekonominin kısa sürede kendiliğinden dengeye ulaşabileceği yönündeki görüşlerin ve bunların arkasında yatan varsayımların ciddi biçimde sorgulanmasına neden olmuş, klasik yaklaşımın ekonomide görülen değişiklikleri açıklama kabiliyetine olan güven önemli ölçüde sarsılmıştır. Böyle bir ortamda klasik iktisatçıların yukarıda belirtilen görüşlerine temelden ve güçlü bir şekilde itiraz eden Keynesyen yaklaşım ortaya çıkmıştır. Keynesyen yaklaşım göre ücret ve fiyatların esnek olmadığı, ekonominin tam istihdam düzeyinin altında faaliyet gösterebileceği, Say yasaının doğru olmadığı, toplam hasıla ve istihdam düzeyinin

temelde toplam talep tarafından belirlendiği, faiz oranının halkın para talebi ve parasal otorite tarafından karar verilen para arzı tarafından belirlendiği, parasal değişikliklerin hasıla ve istihdamı etkileyebileceği ileri sürölmüştür. Keynesyen yaklaşıma göre ekonominin doğal olarak istikrarsız olduğu ve şoklara maruz kaldığı, bu şokların cari gelire bağlı olan tüketim harcamalarının yatırım harcamalarından daha istikrarlı olması nedeniyle özellikle yatırım harcamalarından kaynaklandığı düşünölmektedir. Bir şokun ardından ekonominin en azından kısa zamanda tam istihdam civarında bir dengeye kendiliğinden ulaşamayacağı kabul edilmektedir.

Keynesyen yaklaşım çerçevesinde hükömet harcamalarındaki bir artışın etkileri izleyen biçimde analiz edilebilir. Standard IS-LM modelinde hükömet harcamalarındaki bir artış veya vergilerdeki bir azalış nedeniyle hasıla ve özel tüketim artabilir. Hükömet harcamasında bir artış veya vergilerdeki bir azalış IS eğrisinin sağa kaymasına neden olur. IS eğrisindeki bu kayma veri bir fiyat düzeyi için hasılayı ve faiz oranını yükseltir. Bu yaklaşıma göre hükömet harcamalarındaki bir artış hasılada bire birden daha fazla bir yükselme sağlayabilir. IS-LM modelinde maliye politikasının etkisi basit Keynesyen modelden daha küçüktür. IS-LM modelinde hükömet harcamalarındaki bir artış faiz oranlarının yükselmesine ve bu şekilde bir dışlama etkisinin oluşmasına yol açmaktadır. Basit Keynesyen modelde böyle bir dışlama etkisi bulunmamaktadır. Bu nedenle basit Keynesyen modelde hükömet harcama çarpanı daha büyüktür. Keynesyen yaklaşımda, kişilerin tüketimlerinin cari gelirlerine çok güçlü bir şekilde bağlı olduğu kabul edilmektedir. Bu nedenle örneğin vergi indirimi yapıldığında kişilerin cari gelirleri arttığı için tüketimlerini yükseltmeleri beklenmektedir.

Açık ekonomide maliye politikasının etkileri uygulanan kur rejimi ve sermaye hareketliliği ile ilgili varsayımlara bağlı olarak değişebilmektedir. Açık ekonomi ortamında politika analizlerinde yaygın olarak Mundell-Fleming modeli kullanılmaktadır. Mundell-Fleming modeli aslında IS-LM modelinin açık ekonomideki karşılığı olarak düşünölebilir. Açık ekonomide, ödemler dengesi (BP) eğrisinin de IS-LM modeline eklenmesi gerekir. Mundell-Fleming modelinde analizin küçöek bir açık ekonomi için gerçekleştirildiği varsayılmaktadır. Bu varsayım ulaşılan sonuçlar açısından önemlidir. Sermaye hareketliliğinin eksik olduğu ve sabit döviz kuru

sisteminin uygulandığı durumda hükümet harcamalarındaki bir artış IS eğrisinin sağa doğru kaymasına ve toplam gelir ve faiz oranının yükselmesine neden olur. Sermaye hareketliliğinin eksik olduğu ve esnek kur sisteminin uygulandığı durumda hükümet harcamalarındaki bir artış yine toplam gelir ve faiz oranının yükselmesine neden olur. Teorik olarak hükümet harcamalarındaki bir artışın esnek kur sistemi altında neden olacağı genişlemenin sabit kur sistemi altında öngörülen genişlemeden fazla veya az olması BP ve LM şedüllerinin göreceli eğimlerine bağlıdır (Froyen, 2002, s.345-351).

Sermaye hareketliliğinin tam ve sabit döviz kurunun olduğu bir durumda hükümet harcamasındaki bir artış hasılanın ve faiz oranlarının artmasına neden olur. Yurtiçi faiz oranı yurtdışı faiz oranını geçer ve ülkeye büyük bir sermaye girişi yaşanır. Sabit döviz kurunu sürdürmek için para arzında bir artış olur. Bu şekilde yurtiçi ve yurtdışı faiz oranları arasında eşitlik yeniden sağlanır ve sonuç olarak toplam gelir artar. Sermaye hareketliliğinin tam ve esnek döviz kurunun olduğu durumda hükümet harcamasındaki bir artış IS eğrisinin önce sağa kaymasına sonra eski konumuna geri dönmesine yol açar. Bu durumda maliye politikası tamamen etkisizdir (Froyen, 2002, s. 354-357).

Keynesyen yaklaşıma göre toplam hasıla ve istihdam düzeyinin temelde toplam talep tarafından belirlendiği ve tam istihdama daha hızlı biçimde ulaşılmasını sağlamak için politika yapıcılarının toplam efektif talebe müdahale edebilecekleri ve etmeleri gerektiği vurgulanmaktadır. Ekonomiye yönelik bir şokun ardından hükümetin müdahaleci politikalara başvurmak yerine, ekonominin kendiliğinden dengeye ulaşmasını beklemesi gereksiz bazı kayıplara ve maliyetlere katlanılmasına neden olmaktadır. Özellikle büyük şokların ekonomiyi vurması durumunda, işsizlik başta olmak üzere, önemli refah kaybına yol açan bazı sorunlar ortaya çıkmaktadır. Hükümetin ekonomiye müdahale ederek bu gereksiz maliyetlere katlanılmasını önleyebileceği ve önlemesi gerektiği ileri sürülmektedir. Keynesyen yaklaşım çerçevesinde özellikle maliye politikası etkili bir stabilizasyon ve toplam talep yönetim aracı olarak kabul edilmektedir. Keynesyen yaklaşımda bütçesel değişikliklerin fonksiyonel maliye için önemi vurgulanmıştır. Klasik iktisatçıların genel olarak devlet bütçesinin denk olması gerektiği görüşünden farklı biçimde, fonksiyonel maliye yaklaşımına göre sağlam maliye prensibi devlete değil, bireylere uygulanmalı, maliye politikası toplam talebi makul bir düzeyde tutmak

için kullanılmalıdır. Toplam talepte bir azalma olduğunda hükümetin örneğin kamu harcamalarını arttırarak veya bütçe açığını yükselterek bu azalmayı dengeleyebileceği kabul edilmektedir. Bu mali stabilizasyon politikası uygulanması gerektiği anlamına gelmektedir. Bu şekilde Keynesyen yaklaşıma göre maliye politikası konjonktür karşıtı bir karaktere sahip olmalıdır.

Keynesyen yaklaşımda hükümetlerin bağlayıcı olmayan politikalar izleyebilmesi önemlidir. Hükümetlerin şoklar karşısında bağlayıcı olmayan politika izleme kabiliyetlerinin sınırlanması, Keynesyen yaklaşıma göre doğru değildir. Bu açıdan bakıldığında Keynesyen çerçevede, mali kural nedeniyle hükümetin dışsal şoklara tepki verme esnekliğinin ortadan kaldırılması veya sınırlandırılması önemli refah kayıplarını beraberinde getirebilir.

1.3. MONETARİST YAKLAŞIM

1950'li yılların ortasından itibaren Friedman öncülüğünde Keynesyen yaklaşıma karşı para ve para politikasının önemine vurgu yapan monetarist yaklaşım ortaya çıkmıştır. Monetarist analizde Friedman tarafından yeniden yorumlanan paranın mikar teorisi, doğal işsizlik ve hasıla oranı, uyarlayıcı beklentiler, sürekli gelir hipotezi önemli bir yer tutmaktadır. Monetaristler reel faktörler tarafından belirlenen bir denge hasıla düzeyi ve buna eşlik eden bir işsizlik oranının bulunduğunu, para talebinin istikrarlı olduğunu, tüketimin cari değil sürekli gelirin bir fonksiyonu olduğunu ileri sürmektedir.

Monetaristlere göre nominal gelirin belirlenmesinde egemen faktör paradır. Para arzındaki değişiklikler nominal gelirde değişikliklere neden olmaktadır. Para arzındaki değişiklikler kısa dönemde hasıla ve istihdam düzeyini etkileyebilirken uzun dönemde reel değil, fiyat düzeyi gibi nominal faktörleri etkileyebilir. Friedman (1968) enflasyon ve işsizlik arasında kısa dönemde daima geçici bir değiş tokuş olduğunu fakat sürekli bir değiş tokuşun olmadığını, geçici değiş tokuşun beklenmeyen enflasyondan kaynaklandığını belirtmektedir. Hükümetin para politikasını kullanarak sürekli biçimde işsizlik oranını düşürebilmesi mümkün değildir. Keynesyenlerden farklı olarak monetaristlere göre uzun dönemde Phillips eğrisi diktir. Monetaristlere göre doğal

olarak istikrarlı bir yapıya sahip olan ekonominin istikrarsız hale gelmesinin en önemli nedeni, hükümetlerin para arzını düzensiz biçimde değiştirmeleridir.

Monetaristler maliye politikasını analiz edeken para miktarının sabit tutulduğunu varsaymakta ve maliye politikasının ekonomik faaliyet düzeyi üzerinde çok az etkiye sahip olduğunu ileri sürmektedirler. Monetaristlerin maliye politikasının etkileri ile ilgili görüşleri IS-LM modeli çerçevesinde açıklanabilir. Keynesyen yaklaşımdan farklı olarak, monetaristlere göre yatırım talebi faiz oranlarındaki değişikliklere çok duyarlı olduğundan IS eğrisinin daha yatık, para talebinin faiz esnekliği küçük olduğundan LM eğrisinin daha dik olacağı ileri sürülmektedir. Bu kapsamda hükümet harcamalarında bir artış olduğunda belirtilen nedenlerle faiz oranları yükselecek ve hasıla üzerindeki etki çok az olacaktır. Monetaristlere göre maliye politikası bir dışlama etkisine neden olmaktadır. Tüketim cari değil, sürekli gelirin bir fonksiyonu olarak görüldüğünden vergi değişiklikleri aracılığıyla toplam talep yönetiminin gücü zayıflamaktadır. Bu yaklaşıma göre maliye politikalarının etkileri analiz edilirken para miktarının sabit tutulması yerine, para politikasınca maliye politikasına eşlik edilmesi durumunda hasıla ve istihdamda daha fazla değişiklik olması mümkündür. Fakat monetaristler bu durumun maliye politikasının değil, para politikasının etkilerini yansıttığını savunmaktadır.

Monetaristler aktif, bağlayıcı olmayan politikaların ekonomiyi stabilize etmek için kullanılmasına karşı çıkmaktadırlar. Friedman (1948) bağlayıcı olmayan politikalarla ilgili zaman gecikmelerinin önemine dikkat çekmiş ve üç tür gecikmeden söz etmiştir: Birincisi müdahale ihtiyacının ortaya çıkması ve bunun fark edilmesi arasındaki gecikme, ikincisi müdahale ihtiyacının fark edilmesiyle gerekli müdahale tedbirlerinin alınması arasındaki gecikme, üçüncüsü tedbirlerin alınmasıyla etkilerini göstermesi arasındaki gecikmedir. Maliye politikası açısından ikinci tür gecikmelerin daha fazla olabileceğine vurgu yapılmakta, bağlayıcı olmayan mali stabilizasyon politikalarının hızlı biçimde uygulanamayacağına inanılmaktadır. Gecikmeler dışında ekonominin durumu ve geleceği ile ilgili kötü tahminler de toplam talep yönetimini istikrar bozucu etkisini yükseltebilir. Keynesyen yaklaşımdan farklı olarak monetaristlere göre politika yapımcıların aktif politikalar yürütmek için gerekli bilgiye sahip olmaları zordur.

Belirtilen nedenlerle monetaristler aktif toplam talep yönetimi politikalarının ekonomiyi istikrarsızlaştırabileceğini kabul etmektedirler. Monetaristlere göre para politikasının sabit bir parasal büyüme oranı gibi bir kurala bağlı olarak yürütülmesi gerektiği savunulurken maliye politikası açısından gelir dağılımı ve kaynakların tahsisi rolleri üzerinde durulmaktadır. Friedman (1948) mal ve hizmetlerle ilgili hükümet harcamaları düzeyinin bu hizmetler için toplumun istek, ihtiyaç ve ödeme isteği temeline dayanması, harcama düzeyindeki değişikliklerin sadece toplumun kamu hizmetleri ve özel tüketime verdiği göreceli değerdeki değişikliklere tepki olarak yapılması gerektiğini ileri sürmektedir. Böyle bir politikanın göreceli olarak istikrarlı bir hükümet harcama düzeyine yol açabileceği belirtilmektedir. Friedman (1948) iş aktivitesindeki konjonktürel (cyclical) dalgalanmalara cevaben doğrudan veya dolaylı biçimde hükümet harcamalarını değiştirmek için hiçbir girişimde bulunulmaması, benzer şekilde vergi yapısının da, vergi gelirleri otomatik biçimde değişecek olmasına karşın, konjonktürel dalgalanmalara tepki olarak değiştirilmemesi gerektiğini savunmaktadır.

1.4. YENİ KLASİK YAKLAŞIM

1970’li yılların başlarından itibaren monetarizm etkisini kaybetmeye başlamış ve yerini Lucas, Sargent, Wallace ve Barro öncülüğünde geliştirilen yeni klasik makroiktisat yaklaşımına bırakmıştır. Temelde klasik yaklaşıma dayanan yeni klasik makroiktisat modeli genelde monetarizmle benzer politika sonuçlarına ulaşmaktadır. Yeni klasik makroiktisat yaklaşımının monetarizmden ayrıldığı önemli noktalardan biri beklentilerin uyarlayıcı değil, rasyonel olmasıdır. Yeni klasikler, Keynesyen modelin büyük bir başarısızlık olduğunu ileri sürmektedirler (Lucas ve Sargent, 1979, s.6). Yeni klasik yaklaşımda beklentilerin rasyonel olduğu, piyasaların sürekli temizlendiği, ekonomik birimlerin kendi karlarını ve faydalarını optimize edici biçimde davrandıkları, genel denge yaklaşımının benimsenmesi gerektiği belirtilmektedir.

İlk olarak Muth (1961) tarafından ileri sürülen rasyonel beklentiler teorisi, Lucas (1972) tarafından makroekonomiye uygulanmış ve rasyonel beklentiler devrimi diye adlandırılan köklü bir değişim süreci yaşanmıştır. Yeni klasik modeller için son derece önemli olan rasyonel beklentiler teorisine göre ekonomik birimler sadece geçmişe ait

değil, mevcut tüm bilgileri kullanarak beklentilerini oluşturur ve sistematik hata yapmazlar. Rasyonel beklentiler teorisinin kabul edilmesiyle artık müdahaleci politikalar karşısında ekonomik birimlerin tepkisinin de dikkate alınması gerektiği ortaya çıkmıştır. Politika yapıcıların söz konusu tepkileri dikkate almadan uygulayacakları politikalar başarılı olamaz. Rasyonel beklentiler yaklaşımı stabilizasyon politikalarının politika yapıcılarla ekonomik karar birimleri arasında oyun teorik bir çerçevede düşünülmesine de yol açmıştır. Ayrıca makroekonomide rasyonel beklentiler varsayımının kabul edilmesi politika değerlendirmenin bir yolu olarak kuralların kullanılmasının avantajlarını önemli biçimde arttırmıştır (Taylor, 2001, s.83).

Lucas (1976) politikadaki herhangi bir değişikliğin ekonometrik modellerin yapılarını sistematik biçimde değiştireceğini, geleneksel makroekonomik modeller kullanılarak alternatif politika kurallarının etkilerinin karşılaştırılmasının geçersiz olduğunu ileri sürmüştür. Lucas kritiğine göre politikalar değiştiğinde beklentilerin de değişeceği, başka bir anlatımla beklentilerin izlenecek politikalara göre değişmez olmadığı ve yapısal parametreler gibi düşünülemeyeceği, politika değerlemesinde kullanılan yöntemlerin alternatif politika sonuçlarını karşılaştırmak için kullanılamayacağı belirtilmektedir. Bir politika değişikliği olduğunda bunun etkilerinin tahmin edilebilmesi için ekonomik birimlerin beklentilerini nasıl değiştireceklerinin bilinmesi gereklidir. Lucas kritiğine göre farklı zamanlarda uygulanacak aynı politikalar dahi kişilerin hükümet politikasıyla ilgili beklentilerinin değişmesi yüzünden farklı sonuçlara neden olabilir. Erdoğan (1997, s.16) Lucas'ın eleştirisinin hükümetin politika simülasyonları yapmak için kullandığı ekonometrik modellerde potansiyel bir yanlışlık olduğunu ileri sürerek kurallara dayalı politika lehine sonuçlar yarattığını belirtmektedir.

Yeni klasik analiz açısından Lucas arz fonksiyonu önemli bir yer tutmaktadır. Lucas arz fonksiyonuna göre sadece fiyatlarla ilgili beklenmedik değişiklikler hasılanın doğal orandan ayrılmasına neden olabilir. Örneğin gerçek fiyat düzeyi, beklenenden daha yüksek gerçekleştiğinde hasıla ve istihdam düzeyi yükselir. Beklenen değişikliklerin böyle bir etkisi bulunmamaktadır. Lucas arz fonksiyonunu kullanan Sargent ve Wallace (1975) rasyonel beklentiler altında sistematik politikanın etkisiz olduğunu ileri sürmüştür. Sargent ve Wallace (1976) rasyonel beklentiler varsayımına dayalı bir

sistemde politika otoritesinin konjonktür/döngüsellik karşıtı (countercyclical) politika izlemesi imkanına sahip olmasının mantığının bulunmadığını, Phillips eğrisinin kullanılabilmesi için halkın bir şekilde aldatılması gerektiğini, beklentiler rasyonel olduğunda halkın sistematik biçimde aldatılamayacağını, bunun politika otoritesinin Phillips eğrisini bir dönem için dahi kullanamayacağı anlamına geldiğini belirtmiştir. Yeni klasiklere göre beklenen değişiklikler hasıla ve istihdam üzerinde kısa dönemde dahi etkili değilken, beklenmeyen değişiklikler hasıla ve istihdam düzeyi üzerinde etkili olabilir. Beklenmeyen değişikliklerin hasıla ve istihdam düzeyi üzerindeki etkileri kısa dönemlidir.

Sargent ve Wallace (1981) aşırı bütçe açıklarının para politikası üzerinde baskı yaratacağını göstermiş, hükümet bütçe açıklarının kontrolünün para politikası için önemine vurgu yapmıştır. Maliye politikasının etkinliği Barro (1974) tarafından ileri sürülen Ricardocu denklik önermesiyle ciddi biçimde sorgulanmıştır. Ricardocu denklik önermesine göre, ekonominin sonlu ufuklu bir temsil edici birey içerdiği, bireylerin hükümetle aynı reel faiz oranında borç verdiği ve aldığı, gelecek vergilerin mükemmel biçimde önceden öngörüldüğü, vergilerin götürü olduğu, hükümet alımları patikasının verili olduğu varsayıldığında, ekonominin reel faiz oranları, yatırım, tüketim ve saire patikasının, vergiler ve bütçe açıkları arasındaki kaymalarla değişmeyeceği ileri sürülmektedir (Barro, 1989, s. 204). Ricardocu denklik önermesine göre hükümet harcamalarının vergiler veya borçla finanse edilmesi arasında aslında bir fark yoktur. Başka bir anlatımla hükümet harcamaları patikası veri iken, vergilerin zamanlamasında yapılacak bir değişiklik ekonomik aktivite için önemli değildir. Kişiler vergilerin zamanlaması ile değil şimdiki değeri ile ilgilenirler. Örneğin hükümet harcamaları veri iken, vergilerde indirim yapılarak bütçe açığının artırılması durumunda, kişiler gelecekte daha yüksek vergilere ihtiyaç duyulacağını düşünerek tüketimlerini değil tasarruflarını yükseltirler. Bu şekilde ulusal tasarruf düzeyi sabit kalır. Ricardocu denkliğin kabul edilmesi durumunda maliye politikasının anlamlı bir stabilizasyon aracı olarak kullanılabilmesi zordur.

Ricardocu denklik önermesine yönelik çok sayıda itiraz ve eleştiri yöneltilmiş, bu önermenin geçerli olmayabileceği koşullar belirlenmeye çalışılmıştır. Ricardocu denklik

sonuçlarının gerçekte uygulanması veya gerçekleşmesi muhtemelen olmayan çok sınırlayıcı teorik varsayımlar gerektirdiği, ampirik analizlerin pozitif vergi çarpanlarına işaret ettiği belirtilmektedir (Calmfors, 2003, s. 5). Vergilerin götürü değil bozucu olması, bireylerin hükümetle aynı reel faiz oranı üzerinden borçlanmalarının pratikte zor olması ve genel olarak bireylerin daha yüksek bir risk primi ödeyebilmeleri nedeniyle oluşan borçlanma sınırlamalarının bulunması, yaşam sürelerinin sınırlı olması, net nüfus artışı, irrasyonellik, miyopik davranış ve bilgi eksikliği gibi nedenler yüzünden Ricardocu denklik geçerli olmayabilir (Heijdra ve Van der Ploeg, 2002, s. 139-152). Blinder (2004) ayrıca Ricardocu denklik önermesine yapılan itirazları; miras, likidite kısıtları, farklı iskonto oranları, miyopluk, ihtiyati tasarruf, tüketici harcamalarının tüketimden daha fazla tepki vermesi, pratikte hükümetin şimdiki değer bütçe kısıtının ilgisiz olması başlıkları altında sıralamakta ve belirtilen durumlarda Ricardocu denklik önermesinin geçerli olmayabileceğini ileri sürmektedir.

Barro (1989) Ricardocu denklik önermesine yönelik itirazları ve eleştirileri sonlu yaşamlar, eksik borç verme piyasaları, gelecek vergiler ve gelirlerle ilgili belirsizlik, vergilerin zamanlaması başlıkları altında değerlendirmiştir. Buna göre Ricardocu sonuçların sonlu yaşam sürelerinin olduğu bir modelde bile geçerli kalabileceği, Ricardocu denkliğin nesiller arasındaki bağlantı derecesine bağlı olduğu, insanların bütçe açıkları veya sosyal güvenlik tarafından ima edilen hükümetin empoze ettiği nesiller arası transferlere, gönüllü transferlerde değişiklik yaparak telafi edici bir şekilde tepki verebilecekleri belirtilmektedir. Eksik kredi piyasalarıyla ilgili eleştirilere cevaben Barro (1989) Ricardocu denkliğin eğer sadece hükümet kredi piyasalarında özel olarak gerçekleştirilenden farklı ve belki daha iyi şeyler yaparsa geçersiz olacağını ileri sürmektedir. Gelecek vergiler ve gelirlerle ilgili belirsizlik konusundaki eleştirilere karşı, sonuçların gelecekteki daha yüksek vergi gelirlerinin bireylerin gelecekteki harcanabilir gelirleriyle ilişkili belirsizlik üzerindeki net etkisine bağlı olduğunu, eğer bu belirsizlik artarsa istenilen ulusal tasarrufun bütçe açığı ile yükselme eğiliminde olduğunu ileri süren Barro vergilerin götürü değil bozucu olması durumunda Ricardocu denklikten sapmaların olduğunu, bu durumda bütçe açıklarının vergilerin zamanlamasını değiştirdiğini ve böylece insanların farklı periyotlarda çalışma güdülerini etkilediğini, açıklardaki değişikliklerin yansız (neutral) olmadığını belirtmektedir. Barro (1999)

Ricardocu denkliğin başarısızlığı için muhtemelen en önemli nedenin, gerçek vergilerin bozucu etkisi olduğunu kabul etmektedir. Vergilerin götürü yerine bozucu olması durumunda, Ricardocu denklik önermesi geçerliliğini kaybetmekte ve vergilerin zamanlaması önemli hale gelmektedir. Bu şekilde vergilerin zamanlamasında yapılan değişiklik temel makroekonomik değişkenleri etkileme gücüne sahip olmaktadır. Bununla birlikte bu durum stabilizasyon amacıyla vergilerin değiştirilmesinin gerekli ve doğru olduğu anlamına gelmemektedir.

Wyplosz (2002) Ricardocu denklik önermesiyle ilgili hükmün 20 yıldan daha fazla zamana yayılan çok sayıda araştırmadan sonra hala büyük ölçüde karara bağlanmadan kaldığını, Ricardocu denkliğin, tam denklik nadiren bulunduğu halde, kolaylıkla reddedilmediğini belirtmektedir. Ricardocu denklik önermesinin geçerliliği konusunda kesin bir yargıya varmak zor olmakla birlikte, en azından uygulamada tam anlamıyla geçerli olduğunu ileri sürmek kolay değildir.

Yeni klasik makroiktisat analizinin önemli unsurlarından biri Kydland ve Prescott (1977) tarafından ileri sürülen zaman tutarsızlığı problemidir. Kydland ve Prescott (1977) optimal bağlayıcı olmayan politikaların zaman tutarsız olduğunu göstermiştir. t zamanında $t+n$ zamanı için hükümet tarafından ilan edilen politika $t+n$ zamanı geldiğinde optimal olmaktan çıkıyorsa zaman tutarsızlığı problemi oluşmaktadır. Kydland ve Prescott kontrol teorisinin dinamik ekonomik planlama için uygun bir araç olmadığını, bunun ekonomik birimlerin cari kararlarının beklenen gelecek politikaya bağlı olmasından kaynaklandığını, bu beklentilerin seçilen planlara göre değişmez olmadığını göstermiştir. Kydland ve Prescott bağlayıcı olmayan politikanın tipik olarak sosyal amaç fonksiyonunun maksimize edilmesiyle sonuçlanmayacağını, bunun yerine bazı politika kurallarına güvenerek ekonomik performansın düzeltilebileceğini, aslında bunun bağlayıcı olmayan politikalardan ziyade kurallar için bir kanıt olduğunu, fakat bunun Friedman (1948)'in yaklaşımından farklı olarak zamanlamanın ihmal edilmesine, bilgisizliğe veya politika etkilerinin büyüklüğüne bağlı olmadığını belirtmiştir. Kydland ve Prescott optimal politikanın zaman tutarlı olmadığını ve tutarlı politikanın optimal altı olduğunu göstermiştir. Kurallar politika yapıcılarının anonslarını inandırıcı yaptıklarından tutarlı sonuçlar üretmektedir. Kydland ve Prescott ekonomik

planlamanın doğaya karşı değil daha çok rasyonel ekonomik birimlere karşı bir oyun olduğunu vurgulamaktadırlar. Bu yaklaşım hükümet politikalarının yürütülmesi ve olası sonuçları açısından çok önemli implikasyonlara sahiptir.

Kydland ve Prescott (1977) zaman tutarsızlığı konusunda kamu politikasıyla ilgili patent ve taşkın ovası (flood plain) örneklerini vermektedirler. Hükümet su baskınlarına maruz kalan bir alanda evler yapılmasını istememektedir. Hükümet açısından başlangıçta tercih edilen durum söz konusu alanda evlerin ve bu evleri korumak için barajların yapılmaması veya gerekli tedbirlerin alınmamasıdır. En istenmeyen durum ise evlerin yapılması ve su baskınlarına karşı barajların yapılmamasıdır. Su baskınlarına maruz kalan bölgede evler yapmak isteyen insanlar açısından en iyi durum o bölgeye evlerin ve hükümet tarafından gerekli barajların yapılmasıdır. Hükümet başlangıçta insanların söz konusu alanda evler yapmalarını engellemek için su baskınlarına karşı baraj yapmayacağını ilan ettiğinde, insanlar bir kez evler inşa edildiğinde hükümetin önceki ilanına rağmen gerekli tedbirleri alıp barajları yapacağını düşünürlerse, o bölgeye evleri yaparlar ve daha sonra hükümet tarafından barajlar yapılır. Hükümet açısından optimal politika, evlerin yapılmasından önce su baskınlarına karşı barajların yapılmaması iken evlerin yapılmasından sonra artık gerekli barajlarına yapılmasıdır. Bu nedenle optimal politika zaman tutarsızdır.

Zaman tutarsızlığı konusunda maliye politikasıyla ilgili sermaye gelirin vergilendirilmesi örnek olarak verilebilir. Sermaye biriktirme kararı gelecekte sermaye gelirin hangi oranda vergilendirileceğinden doğrudan etkilenmektedir. Hükümet başta sermaye birikimini teşvik etmek için sermaye gelirlerinin düşük oranda vergilendirileceğini ilan edebilir. Bunun üzerine sermaye gelirin düşük oranda vergilendirileceği beklentisiyle bireylerin yatırım yapmasından sonra, hükümet açısından sermaye gelirin başta ilan edilenden daha yüksek bir oranda vergilemek, artık sermaye arzı esnek olmadığı için bozulmaya neden olmayacağından, optimaldir. Bu şekilde hükümetin başta ilan ettiği politikayla daha sonra uygulamaya karar verdiği politika birbiriyle tutarsızdır. Yatırımcılar, hükümetin taahhütlerine bağlı kalmasını sağlayan bir mekanizma yoksa, ilan ettiğinden daha farklı davranacağını öngörüp yatırım kararlarını buna göre vereceklerdir.

Barro ve Gordon (1983) politika yapıcıların politika belirlemek için bağlayıcı olmayan politika yerine bir kural izlemelerinin daha iyi olabileceğini göstermiştir. Bağlayıcı olmayan politika uygulamanın bir enflasyon yanlılığı ürettiği ve denge enflasyonun sosyal olarak arzu edilen oranı aştığı sonucuna ulaşılmıştır. Barro ve Gordon (1983) ayrıca politika yapıcı ve özel birimler arasındaki etkileşim nedeniyle şöhretin formel kurallara ikame edilebilmesinin mümkün olduğunu belirtmektedirler.

Yeni klasiklere göre beklenmeyen politika değişikliklerinin hasılayı ve istihdamı etkileyebileceği kabul edilse de, bu stabilizasyon politikası uygulanması gerektiği anlamına gelmemektedir. Yeni klasikler genel olarak bir şokun ardından ekonominin kısa dönemde dengeye ulaşacağını, aktif veya müdahaleci toplam talep yönetimi politikalarına ihtiyaç olmadığını savunmaktadırlar. Lucas (2003) geçmiş 50 yıldaki ABD performansını temel alarak, daha iyi uzun dönem arz yanlı politikalardan elde edilebilecek potansiyel refah kazançlarının, kısa dönem toplam talep yönetimindeki iyileşmelerden sağlanabilecek potansiyel kazançlardan çok daha fazla olduğunu ileri sürmektedir.

Yeni klasikler kurala dayalı politikaları bağlayıcı olmayan politikalara tercih etmekte, parasal büyüme oranı veya nominal gelirin büyüme oranı gibi kuralları savunmaktadırlar. Sargent ve Wallace (1976) para politikasının kurala mı yoksa bağlayıcı olmayan politikaya göre mi yürütülmesi gerektiği konusunda artık daha fazla ciddi bir tartışmanın olmadığını, para politikasının bir kurala uyması gerektiğinin geniş biçimde kabul edildiğini ileri sürmektedirler.

1.5. REEL İŞ ÇEVİRİMLERİ YAKLAŞIMI

1980'li yıllarda Kydland ve Prescott öncülüğünde geliştirilen reel iş çevrimleri yaklaşımının temelleri klasik modelde bulunmaktadır. Yeni klasik modellerin devamı niteliğinde de görülebilecek olan reel iş çevrimleri yaklaşımı ekonomik birimlerin kendi karlarını veya faydalarını optimize edici biçimde davrandıklarını, ücret ve fiyatların esnek olduğunu ve piyasaların temizlendiğini varsaymaktadır. Paranın kısa dönemde

dahi yansız olduğunu ileri süren reel iş çevrimleri yaklaşımına göre hasıla ve istihdamdaki dalgalanmaların nedeni başta teknoloji veya verimlilik olmak üzere reel şoklardır. Bu yaklaşıma göre kendi karlarını veya faydalarını maksimize eden ekonomik birimler değişen şartlara optimal biçimde tepki vermektedir.

Reel iş çevrimleri yaklaşımına göre maliye politikası hasıla ve istihdamı etkileyebilir. Hükümet harcamalarındaki bir artış, reel faiz oranlarındaki yükselme nedeniyle, emek arzının artmasına, reel ücretlerin düşmesine ve istihdam ve hasılanın artmasına yol açar (Snowdon ve Vane, 2005, s. 317-318). Bu yaklaşım, Keynesyen yaklaşımdan farklı olarak, arz yönlü etkilere vurgu yapmaktadır. Vergi oranlarında yapılacak değişiklik hasıla ve istihdamı etkileyebilir. Vergi oranlarında yapılan değişiklikler kişilerin boş zaman ve çalışma kararlarını değiştirebilir. Götürü vergilerde yapılacak bir değişiklik gelir etkisi aracılığıyla kişilerin boş zaman ve çalışma tercihlerinin değişmesine neden olabilir. Örneğin götürü vergilerde bir yapılacak bir indirim kişilerin daha fazla boş zamana sahip olmayı tercih ederek emek arzını düşürmelerine neden olabilir. Bozucu vergilerde bir indirim yapılması durumunda kişilerin boş zaman ve çalışma kararları yine değişebilir, ancak net etki teorik olarak açık değildir. Örneğin gelir vergisinde yapılacak bir indirim bir yandan gelir etkisi aracılığıyla emek arzının düşürülmesine neden olurken diğer yandan ikame etkisi nedeniyle emek arzının artmasına yol açabilir. Teorik olarak bu etkilerden hangisinin baskın olduğunu söylemek mümkün değildir.

Stabilizasyon politikalarına karşı çıkan reel iş çevrimleri yaklaşımı bu politikaların bozucu bazı sonuçlara neden olabileceğini ileri sürmektedir. Kydland ve Prescott (1980) stabilizasyonun maliyetinin yararlarını aştığını, vergi oranlarının ekonomik dalgalanmalara tepki vermemesi gerektiğini, vergi oranlarındaki konjonktürel dalgalanmaların vergilemenin yükünü arttırdığını belirtmektedir. Bu yaklaşım açısından maliye politikasının temel görevi ihtiyaç duyulan hükümet harcamasının en az bozulmaya neden olacak şekilde finanse edilmesidir. Keynesyen yaklaşımdan farklı olarak, reel iş çevrimleri yaklaşımına göre optimal para ve maliye politikasının amacı enflasyon ve vergi bozulmasından kaynaklanan toplam maliyetleri minimize etmektir. Bu yaklaşımda maliye politikasıyla ilgili analizlerde (Chari vd., 1991; Chari ve Kehoe, 1999) tipik biçimde hükümet harcamalarının dışsal olarak belirlendiği varsayılmakta ve

bu harcamaların optimal biçimde ekonomide en az bozulmaya neden olacak şekilde nasıl finanse edilebileceği incelenmektedir. Bu şekilde dışsal olarak belirlendiği kabul edilen hükümet harcamaları aracılığıyla bir stabilizasyon politikası yürütülmesine olanak bulunmamaktadır. Chari vd. (1991) optimal maliye ve para politikası bulgularının; işgücü üzerindeki vergi oranlarının iş çevrimi süresince hemen hemen sabit, sermaye geliriyle ilgili vergilerin ortalama sıfıra yakın, nominal faiz oranlarının sıfır olduğunu ve para politikasının şoklara tepki verdiğini, para politikasının teknoloji şoklarına göre konjonktür karşıtı ve hükümet tüketimine göre konjonktür yanlısı olduğunu belirtmektedir. Görüldüğü gibi şoklara karşı para politikasının tepki vermesi ve iş gücüyle ilgili vergi oranlarının iş çevrimi süresince sabit kalması optimal bulunmaktadır.

Reel iş çevrimleri yaklaşımına göre kurallar bağlayıcı olmayan politikalara tercih edilmektedir. Belirtilen nedenlerle mali kuralların dışsal şoklara karşı maliye politikası kullanılarak tepki verme esnekliğini sınırlamasının bu yaklaşım çerçevesinde, stabilizasyon politikalarını engellemesi nedeniyle, refah kayıplarına yol açmayacağı ileri sürülebilir.

1.6. YENİ KEYNESYEN YAKLAŞIM

Keynesyen modele özellikle yeni klasikler tarafından yöneltilen eleştiriler sonrasında özünde Keynesyen yaklaşımı esas alan ve bu yaklaşımın mikroekonomik temellerini güçlendirmeyi hedefleyen ve makroekonomik modellerin genel denge çerçevesinde oluşturulmasını savunan yeni Keynesyen yaklaşım ortaya çıkmıştır. Yeni Keynesyen modellerde ücret ve fiyatların yapışkan olduğu, eksik rekabetin bulunduğu, piyasaların sürekli temizlenmediği, genelde beklentilerin rasyonel olduğu varsayılmaktadır. Ücret ve fiyatların yapışkan olması kısa dönem arz eğrisinin yukarı eğimli olmasına neden olmaktadır. Kısa dönem arz eğrisinin dik yerine yukarı eğimli olması toplam talepteki değişikliklerin hasıla ve istihdam üzerinde etkide bulunmasına yol açmaktadır. Bu nedenle yeni Keynesyen yaklaşımda toplam talep, hasıla ve üretim düzeyinin belirlenmesi açısından önemlidir. Yeni Keynesyen yaklaşıma göre fiyat uyarlamasının küçük maliyetlerinin bile toplam talep dışsallıkları yüzünden büyük makroekonomik

etkilerinin olabileceği, resesyonların bir koordinasyon başarısızlığından meydana gelebileceği, fiyat uyarlamadaki sendeleminin (staggering) genel fiyat düzeyinin değişen ekonomik koşullara tepki vermede ağır olmasına yol açtığı belirtilmektedir (Mankiw, 2003, s. 509-517). Son yıllarda yeni Keynesyen modeller ekonomik birimlerin optimize edici davranışına dayanan ancak eksik rekabetin ve ücret ve/veya fiyat yapışkanlıklarının bulunduğu, Dinamik Stokastik Genel Denge yaklaşımı çerçevesinde oluşturulmaktadır. Bu modellerin alternatif parasal rejimlerin, Lucas kritiğine konu olmaksızın, karşılaştırılması ve analiz edilmesi için uygun olduğu ileri sürülebilir (Gali, 2008, s.6).

Sargent ve Wallace (1975)den farklı olarak Fischer (1977) ve Phelps ve Taylor (1977) tarafından para politikasının rasyonel beklentiler altında dahi, ücret ve fiyat yapışkanlıkları nedeniyle, istihdam ve hasılayı etkileyebileceği gösterilmiştir. Bu durum politika etkinsizliği önermesinin sonuçlarının ilk başta düşünüldüğünden daha zayıf olması biçiminde yorumlanabilir. Rasyonel beklentilerin kabul edilmesinin mutlaka uygulanacak politikaların etkisiz olacağı anlamına gelmemesi, yeni Keynesyen yaklaşım açısından son derece önemlidir. Yeni Keynesyen yaklaşım genel olarak rasyonel beklentiler önermesini kabul etmekle birlikte diğer varsayımlardaki farklılıklar nedeniyle yeni klasiklerden daha farklı politika önermelerini savunmaktadır. Yeni Keynesyen yaklaşımda fiyat ve ücret yapışkanlığının olması, bir şoktan sonra ekonominin denge düzeyine dönüşünün zaman alacağını göstermekte, bu şekilde hükümetin toplumsal refahı iyileştirmesi için bir imkân ortaya çıkmaktadır. Bununla birlikte yeni Keynesyen yaklaşımı savunan iktisatçılar aktif bağlayıcı olmayan stabilizasyon politikalarının istenirliği ve uygulanabilirliği konusunda tek bir görüşe sahip değildir (Snowdon ve Vane, 2005, s.364). Yeni Keynesyen yaklaşıma göre genel olarak para politikasının maliye politikasına göre daha iyi bir stabilizasyon aracı olduğu, maliye politikasının ancak bazı olağandışı durumlarda stabilizasyon amacıyla kullanılabileceği savunulmaktadır (Taylor, 2000, s.28-30). Taylor (2000) nominal faiz oranlarının sıfır sınırına yaklaşması, sermaye esnekliğinin olduğu sabit döviz kuru sistemi veya para politikasının tepki verememesi gibi bazı olağandışı durumlarda bağlayıcı olmayan maliye politikasının bir stabilizasyon aracı olarak kullanılabileceğini belirtmektedir.

Yeni Keynesyen analizde başta faiz oranlarıyla ilgili olmak üzere değişik kurallara yer verilmektedir. Yeni Keynesyen iktisatçılar maliye ve para politikasının yürütülmesinde kural yerine bağlayıcı olmayan politikaların önemi gibi konularda farklı görüşlere sahiptir (Snowdon ve Vane, 2005, s.365). Taylor tarafından önerilen ünlü Taylor kuralına göre kısa dönem nominal faiz oranının enflasyonun hedef düzeyden sapmasına ve hasılanın doğal hasıla oranından sapmasına tepki vermesi öngörülmektedir. Taylor (1997, 2000) bütçe fazlasının üretim açığına tepki verebilmesine olanak sağlayan bir maliye politikası kuralı önermiştir. Maliye politikası kuralının farklı biçimlerde oluşturulması da mümkündür. Örneğin vergi oranlarının hükümet yükümlülüklerine ve üretim açığına tepki vermesini öngören mali kurallar tasarlanabilir.

1.7. MALİYE POLİTİKASININ ETKİLERİ İLE İLGİLİ AMPİRİK ÇALIŞMALAR

Maliye politikasının etkin bir stabilizasyon politikası aracı olabilmesi için temel makroekonomik değişkenleri etkileme gücüne sahip olması gerekli ancak yeterli değildir. Maliye politikasının değişkenler üzerindeki etkilerinin büyük ölçüde bilinmesi de gereklidir. Taylor (2000) araştırmacılar arasında maliye politikası etkilerinin büyüklüğü, zamanlaması ve mali canlandırmanın veya daralmanın mekanizması konusunda anlaşmazlıklar bulunduğunu ileri sürmektedir. Perotti (2007) çoğu ekonominin federal fon oranındaki dışsal bir artışın enflasyonda bir düşmeye ve bir süre sonra büyümede yavaşlamaya yol açacağı ve ayrıca muhtemelen bu görüşle uyumlu ampirik çalışmalar konusunda anlaşabileceklerini, buna karşın makul iktisatçıların maliye politikasının temel teorik etkileri ve mevcut ampirik kanıtın yorumlanması konusunda anlaşamadıklarını belirtmektedir.

Maliye politikası etkilerinin belirlenmesi amacıyla son dönemlerde özellikle VAR ve SVAR yöntemini kullanan çok sayıda ampirik çalışma yapılmıştır. Bu çalışmalarda farklı sonuçlara ulaşıldığı görülmektedir. ABD ile ilgili 1948-1996 dönemini kapsayan bir veri setini kullanarak reel hükümet alımlarına pozitif bir dışsal şokun ekonomi üzerindeki etkilerini ampirik olarak inceleyen Edelberg vd. (1998), böyle bir şoka tepki

olarak reel ücretler, konut yatırımı ve tüketim harcamalarının düştüğünü, istihdam, üretim ve konut dışı yatırımın yükseldiğini, başlangıçta düşen faiz oranlarının sonra yükseldiğini bulmuştur. Edelberg vd. (1998) ayrıca hükümet alımlarına yönelik pozitif şoklardan sonra reel ücretlerin yükselmesini öngören modellerin veri ile uyumsuz olduğu sonucuna varmıştır.

Maliye politikasının etkilerini değerlendirmek için bir VAR çerçevesi kullanan Fatas ve Mihov (2001) ABD ile ilgili 1960-1996 yıllarını kapsayan veride hükümet harcamalarındaki artışların birden büyük bir çarpanla genişlemeci olduğunu, hasılanın bire birden daha fazla arttığını, hasıladaki bu artışın büyük ölçüde özel tüketimdeki artışlar tarafından hareket ettirildiğini, yatırımın hükümet harcamasındaki artışlara önemli biçimde tepki vermediğini, özel istihdamın yükseldiğini bulmaktadırlar.

ABD’de savaş sonrası dönem esnasında hükümet harcaması ve vergilerdeki şokların ekonomik aktivite üzerindeki dinamik etkilerini SVAR yöntemini kullanarak inceleyen Blanchard ve Perotti (2002) hükümet harcaması yükseldiğinde hasılanın yükseldiğini, vergiler yükseldiğinde hasılanın düştüğünü, çoğu durumda çarpanların küçük, sık sık 1’e yakın olduğunu, harcama şoklarını takiben özel tüketimin yükseldiğini, özel yatırımın önemli ölçüde dışlandığını, hem ihracatın hem de ithalatın düştüğünü, özel tüketimin tepkisinin maliye politikasına neoklasik yaklaşımla, vergilerdeki ve harcamalardaki artışlara tepki olarak azalan yatırımın tepkisinin Keynesyen yaklaşımla bağdaştırılmasının zor olduğunu belirtmektedirler.

ABD için 1961:I-2000:IV, Batı Almanya için 1961:I-1989:IV, İngiltere için 1964:I-2001:II, Kanada için 1962:I-2001:IV, Avusturalya için 1964:I-2000:IV dönemini kapsayan bir veri setini kullanan Perotti (2002) maliye politikasının GSYİH ve onun bileşenleri üzerindeki etkilerinin son 20 yılda önemli ölçüde daha zayıf hale geldiğini, maliye politikasının GSYİH üzerinde tahmin edilen etkilerinin küçük olma eğiliminde olduğunu, 1980 öncesinde 1’den daha büyük pozitif hükümet harcama çarpanları istisna olma eğiliminde iken 1980 sonrası dönemde önemli biçimde negatif çarpanların kural olduğunu, vergi çarpanlarının daha da küçük olduğunu bulmuştur. Hükümet harcamasına yönelik bir şokun etkileriyle ilgili olarak neoklasik modellerin özel tüketim

ve reel ücretin düşmesini, bazı Neo-Keynesyen modellerin ise aksini öngördüğünü belirten Perotti (2007) ABD ve diğer üç OECD ülkesi ile ilgili verinin neoklasik öngörülerin lehinde az kanıt sunduğu sonucuna ulaşmıştır.

1955-2000 dönemi ABD verisi için maliye politikasının etkilerini VAR yöntemini kullanarak inceleyen Mountford ve Uhlig (2008) yatırımların hem vergi artışlarına ve hem de hükümet harcamalarındaki artışlara cevaben düştüğü, vergilerdeki bir değişiklikle ilgili çarpanın harcamadaki bir değişiklikle ilgili çarpandan çok daha büyük olduğu, tüketimin hükümet harcamasındaki beklenmedik bir artışa cevaben düşmediği ve tepkisinin küçük olduğu, reel ücretlerin hükümet harcamasındaki bir artışa cevaben yükselmediği ve başlangıçta negatif tepkiye sahip olduğu, böylece yatırımın, tüketimin ve reel ücretlerin bir hükümet harcama şokuna tepkilerinin standard Keynesyen yaklaşımla uzlaştırılmasının zor olduğu, buna karşın bulunan tepkilerin ayrıca referans reel iş çevrimi modeli tarafından öngörülen tepkiler de olmadığı sonucuna ulaşmıştır. Açık-finanslı sürpriz bir vergi indiriminin ekonomiyi canlandırmak için en iyi maliye politikası olduğu, açıkla finanse edilen harcamanın ekonomiyi zayıf biçimde canlandırdığı, özel yatırımı faiz oranlarının yükselmesine neden olmaksızın dışladığı, reel ücretlerde bir artışa neden olmadığı bulunmuştur. Mountford ve Uhlig (2008) sonuçların beklenmeyen açık finanslı vergi indirimlerinin, mantıklı olduğunu değil, (kısa süreli) canlandırıcı olarak işlediğini gösterdiğini, meydana gelen daha yüksek borç yükü düzeylerinin hasıladaki kısa dönemli artışlardan çok daha kötü uzun dönem sonuçlara sahip olabileceğini ve ekonomiyi şaşırtmanın herhangi bir durumda iyi politika olmayabileceğini vurgulamaktadırlar.

Türkiye ile ilgili 1987:I-2005:IV dönemini kapsayan bir veri setini ve SVAR yöntemini kullanan Çebi (2010) pozitif bir hükümet harcama şokunun hasılayı arttırdığı, pozitif bir gelir şokunun hasılayı düşürdüğü, hasılanın hükümet harcama ve gelir şoklarına tepkilerinin kalıcılık gösterdiği, birim gelir (harcama) şokuna hasıla tepkilerinin ilk üç (ilk 5) çeyrekte istatistiksel olarak önemli olduğu, gelir aracılığıyla daraltıcı maliye politikasının ekonomik aktivite üzerindeki negatif etkilerinin harcama aracılığıyla genişletici maliye politikası tarafından kısmen dengelendiği, buna karşın etki tepkilerin

birinci çeyrek hariç tüm periyot boyunca istatistiksel olarak önemsiz olduğu sonucuna varmıştır.

Ekonomiyi canlandırmada maliye politikasının etkinliği ile ilgili teorik ve ampirik literatürün kapsamlı bir taraması yapan Hemming vd. (2002) mali çarpan tahminlerinin büyük ölçüde pozitif fakat küçük olduğu, kısa dönem çarpanların vergiler için 0.5, harcamalar için 1 civarında tahmin edildiği, Keynesyen olmayan (non-keynesyen) genişleyici mali daralmalar için kanıt bulunduğu, mali daralma büyük ve verimsiz harcamaların azaltılmasına odaklı olduğunda, faiz oranlarıyla ilgili risk priminin önemli olmasına yol açan yüksek borç bulunduğu, ücret sınırlamasıyla eşlik edildiğinde ve maliye politikasının güvenilirliği yükseldiğinde genişleyici mali daralmaların daha çok görüldüğü sonucuna varmıştır.

Vergiler ve hükümet harcaması aracılığıyla gerçekleştirilen bağlayıcı olmayan maliye politikası değişikliklerinin etkileriyle ilgili teorik ve ampirik literatürü değerlendiren Beetsma (2008, s.45-46) çoğu ampirik kanıtın bir mali genişlemenin ekonomik aktivite ve tüketim üzerinde kısa dönemli pozitif, ticari denge üzerinde negatif bir etkiye sahip olduğunu gösterdiğini, hükümet harcama artışıyla ilgili gelecekteki daha yüksek vergi maliyetinin çok büyük olabileceğini, aktif maliye politikasının kısa dönemli stabilizasyon için kullanılmasının tavsiye edilebilir olmadığını, maliye politikasıyla ilgili güvenilir sınırlamalar konulmasının ve maliye politikasının orta dönem fazlaya sahip olmaya odaklanmasının ve otomatik istikrarlandırıncıların çalışması için yeterli boşluk bırakılmasının en iyisi olduğunu, bunun para politikasını fiyat istikrarını sürdürmek için serbest bıraktığını belirtmektedir.

Bazı çalışmalar maliye politikasının ayrıca Keynesyen görüşe uygun olmayan etkilere neden olabildiğini bulmuştur. Bertola ve Drazen (1991) çok sayıda ülkede stabilizasyon politikalarının bir parçası olarak gerçekleştirilen hükümet harcamalarındaki büyük kesintilerin ekonomik aktivitede daralmalara değil, genişlemelere yol açtığını belirtmektedir. OECD ülkelerinde bütçe genişlemeleri ve uyarlamalarını araştıran Alesina ve Perotti (1995) ortalamada büyük başarılı mali uyarlamaların büyük resesyonlara neden olmadığını bulmuştur.

Görüldüğü üzere maliye politikasının makroekonomik değişkenler üzerindeki etkileri konusunda bir uzlaşma bulunmamaktadır. Bu durum maliye politikasının stabilizasyon amacıyla kullanılması konusunda önemli bir sakınca olarak görülebilir. Bununla birlikte tahmin edilen etkilerin büyüklüğü ve zamanlaması farklı olsa da maliye politikasının ekonomik değişkenler üzerinde etkisinin olmadığı veya çok küçük olduğunu ileri sürmek zordur. Bu durum elbette maliye politikasının iyi bir stabilizasyon aracı olduğu ve kullanılması gerektiği anlamına gelmemektedir. Sonuç olarak maliye politikasının ekonomik şoklara karşı kullanılabilmesinin teorik açıdan kesin biçimde dışlanması doğru olmayacağı düşünülmektedir.

1.8. GENEL DEĞERLENDİRME

Stabilizasyon politikasıyla ilgili görüşler makroiktisat yaklaşımlarına göre değişmektedir. Maliye politikasının sadece Keynesyen yaklaşım tarafından çok etkili ve para politikasından daha iyi bir stabilizasyon aracı olarak görüldüğü anlaşılmaktadır. Keynesyen yaklaşım açısından maliye politikasının bağlayıcı olmayan biçimde kullanılması önemli bir yer tutmaktadır. Yeni Keynesyenler tarafından maliye politikasının bazı durumlarda stabilizasyon amacıyla kullanılabileceğini ileri sürmekle birlikte para politikasının normal şartlar altında daha iyi bir stabilizasyon aracı olduğu düşünülmektedir. Klasik, monetarist, yeni klasik ve reel iş çevrimleri yaklaşımlarından hiçbiri genel olarak maliye politikasının iyi bir stabilizasyon aracı olduğunu ve bu doğrultuda kullanılması gerektiğini kabul etmemektedir. Zaman içinde maliye politikası ancak olağanüstü koşullar altında, para politikasının artık etkisini kaybettiği durumlarda kullanılabilecek bir stabilizasyon aracı olarak görülmeye başlanmıştır. Bu doğrultuda iktisatçılar arasında stabilizasyon açısından para politikasının maliye politikasından daha etkili olduğu konusunda genel bir uzlaşma sağlanmıştır (Blinder, 2004, s.2; Cecchetti, 2002, s.21; Eichenbaum, 1997, s.236-237; Taylor, 2000, s.27). Uygulama gecikmelerinin para politikası için çok daha kısa olduğu, para politikasında gerektiğinde stabilizasyon politikalarıyla ilgili kararları geri almanın daha kolay yapılabileceği, maliye politikasının kısa dönemli stabilizasyon veya konjonktür karşıtı politika amacıyla kullanılmasından ziyade mali sürdürülebilirlik, ekonomik büyüme gibi uzun

dönemli konular üzerine yoğunlaşmasının daha doğru olacağı ileri sürülmektedir. Bununla birlikte resesyonların aşırı derecede uzun veya derin olması, nominal faiz oranlarının sıfıra yaklaşması veya toplam talepte önemli bir zayıflığın aniden ortaya çıkması gibi para politikasının ekonomiyi canlandırmada pek yararlı olamadığı bazı istisnai durumlarda maliye politikasının bir stabilizasyon aracı olarak kullanılabileceğinin altı çizilmektedir (Blinder, 2004, s.39).

Keynesyen yaklaşımın egemen olduğu dönemlerde hükümetin istikrarsızlıklar ve şoklar karşısında refah kaybına uğramamak için ekonomiye müdahale etmesi gerektiği, bu nedenle bağlayıcı olmayan politikaların kurallara dayalı politikalardan daha iyi olduğu, politika yapıcılarının kurallarla sınırlandırılmaması gerektiği yaygın sayılabilecek biçimde kabul edilmiş, Friedman tarafından savunulan sabit parasal büyüme oranı kuralı ancak çok sınırlı bir destek bulabilmiştir. 1970'lerin başından itibaren yüksek işsizlik ve enflasyonun birlikte görülmesi gibi Keynesyen yaklaşımın açıklamakta zorluk çektiği gelişmelerin ve arz şoklarının yaşanması, stabilizasyon politikalarının potansiyel gücünün gecikmeler, kötü tahminler ve bilgi eksikliği gibi nedenler yüzünden geçmişte sanıldığından daha sınırlı olduğunun anlaşılması, özellikle Lucas (1972) tarafından rasyonel bekleyişler teorisinin makroekonomik analize uygulanması, ünlü Lucas kritiği (Lucas, 1976), Kydland ve Prescott (1977) tarafından optimal politikaların zaman tutarsız olduğunun gösterilmesi, kurala dayalı politikaların daha fazla destek bulmasına neden olmuştur.

Günümüzde makroiktisat politikalarının değerlendirilmesi ve analiz edilmesinde kurala dayalı bir çerçevenin yaygın olarak benimsendiği anlaşılmaktadır. Taylor (2001) yeni normatif makroekonomik politika araştırmasının en dikkate değer karakteristiğinin, para ve maliye politikası kararlarını incelemek için politika kurallarının kullanılması olduğunu ileri sürmektedir. Taylor (1993) politika kurallarının ekonomik performansı iyileştirmede bağlayıcı olmayan politika üzerinde büyük avantajları olduğunu vurgularken, benzer biçimde Ballabriga ve Martinez-Mongay (2002) kuralların bağlayıcı olmayan politikadan daha iyi olmalarının geniş ölçüde kabul edilen teorik bir prensip olduğunu ileri sürmektedir.

Zaman içinde kuralların niteliği veya biçimiyle ilgili bir değişikliğin yaşandığı da görülmektedir. Taylor (1993) bir politika kuralı konseptinin iktisatçıların tercih ettikleri politika kurallarını tanımlamak için yazdıkları cebirsel formüllerin mekanik biçimde takip edilmesinin mümkün olmadığı bir ortamda dahi korunmasının önemine dikkat çekmekte, politika yapıcıların kuralları mekanik biçimde takip etmediklerini belirtmektedir. Kuralların mutlaka pasif bir nitelik taşımasının gerekmediği, ekonomideki değişikliklere başka bir anlatımla şoklara veya dalgalanmalara tepki verebilecek biçimde tasarlanmasının mümkün olduğu ileri sürülmektedir. Örneğin Taylor (1997, 2000) ekonomideki değişikliklere tepki verebilecek para ve maliye politikası kurallarına yer vermiştir. Ekonomideki değişikliklere tepki verilmesini öngören ünlü Taylor kuralı çok sayıda ülkede uygulama alanı bulmaktadır. Önemli olan nokta şoklara veya dalgalanmalara, bunlar ortaya çıktığında politika yapıcıların tamamen sınırsız bir şekilde tepki vermeleri yerine, nasıl tepki verileceği konusunda önceden bir kuralın belirlenmesidir. Bu kural belirlenirken ayrıca maliye politikasının kısa dönemli ekonomik stabilizasyon veya uzun dönemli sürdürülebilirlik amaçlarından birine daha fazla ağırlık verilebilmesi mümkündür. Ekonominin işleyişiyle ilgili varsayımlara bağlı olarak, stabilizasyon yerine sadece mali sürdürülebilirliği esas alan bir mali kuralın savunulması da mümkündür. Maliye politikasının iyi bir stabilizasyon aracı olmadığı ve bu doğrultuda kullanılması benimsenmediğinde, ekonomideki değişikliklere veya dalgalanmalara tepki verilmesine ağırlık veren bir kuralın tercih edilmesi beklenemez.

Yukarıda belirtilen gelişmelerin yanında, 2. Bölümde detaylı biçimde incelenecek olan, bağlayıcı olmayan politikalar altında ortaya çıkan aşırı bütçe açıkları ve istikrar bozucu politikalar maliye politikasını sınırlama ihtiyacının artmasına yol açmış, maliye politikası giderek daha zayıf bir stabilizasyon aracı olarak değerlendirilmeye başlanmış, bütçe açıklarının azaltılmasını, kamu maliyesinin sürdürülebilirliğini ve makroekonomik istikrarı sağlamada önemli katkılar yapabileceği düşünülen mali kuralların benimsenmesi ve uygulamaya geçirilmesi daha kolay hale gelmiştir. Badinger (2009) günümüzde, hükümetin elinin uygun biçimde tasarlanmış mali kurallarla bağlanması, maliye politikası sonuçlarını düzeltmeye yardım edebileceğine geniş ölçüde inanıldığını belirtmektedir. Günaydın ve Eser (2010) mali kuralların kullanılıp

kullanılmaması değil, uygulanacak olan kuralların nasıl düzenlenmesi gerektiği üzerinde durulduğunu öne sürmektedirler. Özellikle 1990'lı yıllardan itibaren mali kuralların daha çok tercih edilmeye başlandığı dikkat çekmektedir.

Bütün bu gelişmelere karşın kuralların mı yoksa bağlayıcı olmayan politikaların mı daha üstün veya yararlı olduğu konusundaki görüş ayrılıklarının artık tamamen ortadan kalktığını düşünmek için henüz erkendir. Wyplosz (2002) ehil ve özverili politika yapıcılarının iyi bir değerlendirme yapmak ve yeterli bir sınırlama ve esneklik bileşimini sunmak için sayısal tavanlar ve kurallardan daha yetenekli olduklarına dikkat çekmektedir. Önümüzdeki yıllarda kurala dayalı mı yoksa bağlayıcı olmayan politktların mı daha üstün olduğu konusundaki tartışmaların devam edeceği düşünülmektedir.

2. MALİ KURALLAR, MALİ KURALLARA BAŞVURMA NEDENLERİ VE ELEŞTİRİLER

Maliye politikası kuralları özellikle son dönemlerde büyük ilgi görmekte, yoğun biçimde tartışılmakta ve çok sayıda ülkede uygulamaya geçirilmektedir. Bu bölümde öncelikle mali kurallar incelenecek, daha sonra mali kurala başvurma nedenleri ve eleştiriler ele alınacaktır.

2.1. MALİ KURALLAR

Bu bölümde sırasıyla mali kuralın tanımı, türleri, başarılı olması için gerekli özellikler ve şartlar, bazı ülkelerde uygulanan mali kurallarla ilgili örnekler, Türkiye’de mali kural benzeri uygulamalar ve 2010 yılı Mayıs ayında TBMM’ye sevk edilen Mali Kural Kanun Tasarısı incelenecektir.

2.1.1. Mali Kuralın Tanımı

Literatürde mali kuralla ilgili en çok benimsenen tanım Kopits ve Symansky (1998) tarafından yapılmıştır. Buna göre; maliye politikası kuralı, makroekonomik kontekste, tipik biçimde genel mali performansın bir göstergesi bakımından belirlenen, maliye politikası üzerinde sürekli bir kısıt olarak tanımlanmaktadır. Bu tanımlamada iki nokta üzerindeki vurgu önemlidir: kural sürekli bir niteliğe sahip olmalı ve somut biçimde bir gösterge bakımından belirlenmelidir. Dolayısıyla bu tanıma göre geçici nitelikteki ve soyut bazı hedefler veya açıklamalar kural olarak kabul edilemez. Kopits ve Symansky (1998)in mali kural tanımını dar kapsamlı bulan Hemming ve Kell (2001) zaman-sınırlı hedefler yanında, bağlayıcı olmayan (discretionary) ve kural-temelli maliye politikalarının uygulanmasını sağlamak için kullanılan prosedür ile ilgili kuralları da kapsayan daha geniş bir tanım yapmıştır. Kennedy ve Robbins (2001) mali kuralın geniş tanımının bütçelerin hazırlanması, onaylanması ve uygulanması ile ilgili kurallar ve düzenlemeler dizisini kapsayabileceğini, daha dar tanımının ise bütçe dengesi, borç, harcama ve vergileme gibi maliye politikasıyla ilgili bir mali gösterge üzerine spesifik bir sınır koyan yasal veya anayasal kısıtlama olduğunu belirtmektedirler. Hallerberg vd.

(2004) ise mali kuralın bütçesel karar verme ve uygulamayı yönlendiren davranışsal veya yasal norm olduğunu, politik deklarasyon, çok yıllık bütçe planları ve bütçeyle ilgili yasal düzenlemeler gibi çeşitli biçimler alabileceğini belirtmektedir. Bu tanımda mali kural yasal normun yanında davranışsal normu da içerecek şekilde genişletilmiştir.

2.1.2. Mali Kural Türleri

Genel olarak mali kuralları, prosedürle ilgili (procedural) ve sayısal kurallar olmak üzere iki sınıfa ayırmak mümkündür. Bunlardan prosedürle ilgili kurallar, mali veya bütçesel kararların verildiği prosedürlerle ilgili bazı sınırlamaları veya düzenlemeleri içermektedir. Drazen (2002) prosedürle ilgili kuralların maliye politikasının formüle edildiği genel prensipler yanında politika kurallarının gerçekten uygulanmasına yardım etmeyi sağlayan prosedürlerle de ilgili olabileceğini belirtmektedir. Sayısal mali kurallar ise temel bir mali göstergeyle ilgili bağlayıcı kısıtlar öngörmektedir. Drazen (2002)'nin belirttiği gibi mali kural tartışmalarının çoğu bu tip kurallarla veya kısıtlarla ilgilidir. Literatürde yaygın biçimde sayısal mali kurallar esas alınan mali gösterge açısından; bütçe dengesi, harcama, borç ve gelir kuralları olarak gruplandırılmaktadır.

Kennedy ve Robbins (2001) en yaygın mali kural tipinin bütçe dengesiyle ilgili bir sınırlama olduğunu belirtmektedir. Bu sınırlama genel bütçe dengesi, yapısal denge, birincil denge, cari denge veya bunlarla ilgili açıklar gibi farklı biçimlerde olabilir. En eski ve bilinen mali kural kamu gelir ve giderlerinin denk olmasını gerektiren denk bütçe kuralıdır. Denk bütçe kuralı özellikle kamu tercihi okulu tarafından savunulmaktadır. Denk bütçenin hemen hemen tüm kabul edilebilir anayasal çerçevenin bir unsuru olabileceği belirtilmektedir (Buchanan ve Wagner, 1977, s.184). Böyle bir kuralın bütçe açıkları verilmesi yönündeki baskı veya taleplere karşı politika yapıcılarının kendileri açısından rasyonel sayılabilecek davranışlarını sınırlayabileceği ileri sürülebilir. Buna karşın Alesina ve Perotti (1996b)'nin de belirttiği gibi denk bütçeler optimal değildir. Katı biçimde uygulanan denk bütçe kuralı hükümetlerin bütçe açıkları vermesini ve harcamalarını artırmasını sınırlama konusunda etkin olabilmesine karşın maliye politikasının konjonktür yanlısı olmasına, stabilizasyon amacıyla kullanılamamasına ve vergi düzeltme prensibinin ihlal edilmesine yol açabilir.

Mali kural genel bütçe dengesi yerine yapısal veya konjonktürel olarak düzeltilmiş bütçe dengesi ile ilgili bir sınırlama şeklinde de olabilir. Bütçenin hem harcama hem de gelir tarafı ekonomik aktiviteyle yakından ilgilidir. Konjonktürel olarak düzeltilmiş veya yapısal dengenin esas alınması konjonktürel etkilerden arındırılmış bir politika izlenmesine imkan verirken, böyle bir dengenin tam ve doğru biçimde belirlenmesindeki güçlük nedeniyle en azından kısmi bir belirsizliği beraberinde getirmektedir. Bununla birlikte teorik olarak genel bütçe dengesi yerine konjonktürel olarak düzeltilmiş dengenin temel alınması bazı açılardan yararlı olabilir. Bu tür kurallara yönelik ilginin son yıllarda arttığı gözlemlenmektedir.

Faiz ödemelerinin en azından kısa vadede hükümetlerin kontrolünde olmaması nedeniyle mali kural genel bütçe dengesi yerine birincil (faiz dışı) denge bakımından da belirlenebilir. Birincil denge kamu harcamalarını sınırlama ve kamu borcunu sürdürülebilir düzeylerde tutma konusunda çok etkili olmayabilir. Schick (2003) minimum bir birincil fazlanın sürdürülmesinin gelişen ve piyasa ekonomilerinde, dış borcu finanse etmek ve sermaye kaçışını engellemek için büyük bir fazlaya ihtiyaç duyduklarından, popüler bir kural olduğunu belirtmektedir.

Denk bütçenin değiştirilmiş hali olarak değerlendirilebilecek altın kural ise cari denge bakımından tanımlanmakta ve hükümetin sadece sermaye veya yatırım harcamaları için borçlanmasına izin vermektedir. Altın kural yaklaşımının arkasında yatan temel düşünce kamu yatırım harcamalarının diğer harcamalardan farklı olması, ekonominin üretim kapasitesini yükseltmesi ve bunlardan uzun süreli gelir elde edilebilmesidir. Dolayısıyla bu tip harcamalar için sadece içinde bulunulan yılın geliriyle karar verilmesi doğru olmayabilir. Altın kural yaklaşımı kamu yatırım harcamalarının optimal olmayan biçimde düşürülmesini engelleyebilir. Altın kurala yönelik bir yatırımın üretken olup olmadığını belirlemek için hangi iskonto oranının kullanılması gerektiğinin belli olmaması, tüketim ve yatırım harcamaları ayrımının her zaman kolay biçimde yapılamaması gibi bazı eleştiriler bulunmaktadır. Buna karşın altın kural özellikle kamu yatırım harcamalarının gereksiz yere kısılmasını önlemek amacıyla, İngiltere’de olduğu gibi, uygulama alanı bulmaktadır.

Bir mali kural tasarlanırken ulaşılmak istenen en önemli hedeflerden biri kuşkusuz kamu borcunun sürdürülebilirliğini sağlamaktır. Bu amacı gerçekleştirmek için doğrudan, örneğin kamu borcunun GSYİH'nin belirli bir oranını aşmaması şeklinde, bir borç kuralı kabul edilebilir. Borç kuralları belirli kaynaklardan borçlanmanın yasaklanması şeklinde de uygulanabilir. Kamu borcunun sürdürülebilirliğini sağlamak açısından borç kuralı çok etkili olabilmesine karşın, politika yapıcılar açısından borç düzeyi faiz veya döviz kurundaki dalgalanmalardan yakından etkilendiği için kontrolü daha zor olabilir. Böyle bir kural fiili borç düzeyinin belirlenen hedefin altında olması durumunda maliye politikasının ekonomik şoklara tepki vermek için kullanılmasına izin verebilir. IMF (2009) borç kuralının bir borç hedefine yakınsamayı sağlama konusunda çok etkili olduğunu, buna karşın borç belirlenen tavanın çok altında olduğunda maliye politikası için yeterli bir rehberlik sunmadığını, doğrudan borç oranını sınırlamanın operasyonel olarak daha zor olduğunu belirtmektedir. Ayrıca Kopits ve Symansky (1998) gelişen ülkelerde yeterince derin finansal piyasaların yokluğunda, yurtiçi borçlanma üzerindeki sınırlamalara kısmen dış borçlulukta artışla eşlik edildiğini ileri sürmektedir. Bununla birlikte borç kuralı, Avrupa Birliğinde olduğu gibi, diğer kurallarla birlikte etkili bir şekilde kullanılabilir.

Harcama kuralları ise hükümet harcamalarının belirli bir düzeyde tutulması veya azaltılması amacıyla tüm harcamaların veya belirli harcama kategorilerinin sınırlanması şeklinde olabilir. Kamu harcamaları için reel veya nominal olarak bazı tavanlar belirlenebileceği gibi kamu harcamalarının GSYİH'nin bir oranı olarak sınırlanabilmesi de mümkündür. Harcama kuralı kamu sektörünün ekonomideki payının sınırlanması amacına da hizmet edebilir. Özellikle kamu harcamalarının sürekli biçimde artırılması eğilimine sahip ülkeler açısından harcama kuralları etkili olabilir. Harcama kuralları mali disiplinin sağlanmasına doğrudan katkı yapabilecek bir potansiyele sahiptir. Buna karşın genel bir harcama kuralı kamu harcamalarının bileşimini, örneğin kamu yatırımlarının ekonomik açıdan etkin veya optimal olmayan biçimde kısılmasına neden olarak, olumsuz yönde etkileyebilir. Bütçe açığı ve harcama kurallarını farklı yönlerden karşılaştıran Anderson ve Minarik (2006) dengenin daha basit ve suistimale daha az yatkın harcama kurallarından yana olduğunu ileri sürmektedir.

Başta vergiler olmak üzere kamu gelirleriyle ilgili olarak bazı tavan veya sınırlar, GSYİH'nin belirli bir oranı gibi, belirlenebilir. Gelir kuralları vergi yükünün artmasının engellenmesi için kullanılabilir. Vergi gelirleri ekonomik aktiviteyle yakından ilgili olduğundan gelir kuralından önemli sapmalar olabilir. Gelir kurallarının kamu borçlarının sürdürülebilirliğini sağlama konusunda önemli bir katkı sağlaması ve etkili olması zor görünmektedir. Bu kurallar, harcamalarla ilgili bir sınırlama öngörmedikleri için mali disiplin açısından da fazla yararlı olmayabilir.

Mali kurallar arasında özellikle bütçe dengesi ve borç kuralları yaygın biçimde kullanılmaktadır. IMF (2009) 1999 yılında sadece 10 ülkede harcama kuralı varken, 2009'da bu rakamın 25'e yükseldiğini belirtmektedir. Zaman içinde harcama kuralının daha yaygın ve tercih edilir hale geldiği anlaşılmaktadır. Gelir kuralları diğer kurallara nazaran daha az uygulama alanı bulmaktadır. IMF (2009) ülkelerin tek bir kuraldan borç sürdürülebilirliği ile bağlantılı kurallar kombinasyonuna doğru gittiklerini, mali kurala sahip ülkelerin önemli bir bölümünün bütçe dengesi ve borç hedeflerini bir araya getirdiklerini, mali kural türleri açısından bütçe dengesi ve borç kurallarının daha iyi bütçe sonuçlarına katkı yaptığını belirtmektedir.

Hangi mali kural türünün daha etkili olduğu ve seçilmesi gerektiği ilgili ülkenin spesifik özellikleri, mali kural ihtiyacının hangi nedenlerden kaynaklandığı ve uygulanması düşünülen mali kuraldan ne beklendiği gibi çok sayıda faktöre bağlı olarak değişebilir. Belirtilen hususlar dikkate alınmaksızın tüm ülkeler için geçerli veya etkili tek bir mali kural türünden söz etmek doğru olmayabilir. Bir ülkede başarılı biçimde uygulanabilen bir mali kural, örneğin harcama kuralı, başka bir ülkede tamamen etkisiz veya başarısız olabilir. Prosedürle ilgili kuralları tercih etmek için bazı nedenler bulunduğunu ileri süren Drazen (2002) bunun mali kurallarla ilgili odaklanmanın sayısal politika kurallarından kurumlar ve bütçe sürecine doğru kayması gerektiğini savunan çalışmalarla uyumlu olduğunu belirtmektedir. Alesina ve Perotti (1996a) ulusal düzeyde denk bütçe kurallarının mali disiplini sağlamak için yeterli ve gerekli olmadığını, uygun prosedürlerin sayısal hedefler gerektirmediğini, böylece mali disiplinden vazgeçilmeksizin bütçe dengesi ile ilgili vergi düzeltirme ve stabilizasyon politikalarını

uygulamak için ihtiyaç duyulan esnekliğin sürdürülebileceğini ileri sürmüştür. Bununla birlikte daha bağlayıcı, kolay anlaşılır, somut ve hızlı uygulanabilir olmaları gibi nedenlerle sayısal mali kuralların tercih edilmesinin daha doğru olacağı da savunulabilir. Son dönemlerde sayısal kuralların daha fazla tercih edildiği gözlemlenmektedir. Bununla birlikte prosedürle ilgili ve sayısal kurallardan mutlaka birinin seçilmesi ve diğerinin dışlanması gerekmez. Bir ülkede bir yandan bazı sayısal mali kurallar, diğer yandan prosedürle ilgili bazı kurallar öngörülebilir.

2.1.3. Mali Kuralların Etkin Olabilmesi İçin Gerekli Özellikler Ve Şartlar

Bir mali kuralın etkin ve başarılı olabilmesi için bazı özelliklerin ve koşulların varlığı gereklidir. Literatürde ideal veya etkin bir mali kuralın hangi özellikleri taşıması gerektiği yoğun biçimde (Buchanan ve Wagner, 1977; Biraschi, 2008; Buiter, 2003; Inman, 1996; Kennedy ve Robbins, 2001; Kopits, 2001; Kopits ve Symansky, 1998; Schick, 2003) tartışılmıştır. Mali kuralın etkin olabilmesi için çok sayıda yasal ve operasyonel özelliğe sahip olması gerekmektedir. Bunlar arasında özellikle iyi tanımlılık, basitlik, saydamlık, yasal dayanak veya statü, esneklik, tutarlılık, güvenilirlik ve uygulama konuları ön plana çıkmakta ve daha çok vurgulanmaktadır.

Mali kuralın seçilen gösterge, kurumsal kapsam ve spesifik istisna cümleleri (escape clauses) açısından iyi tanımlanmış olması gereklidir (Kopits ve Symansky, 1998, s.18). Seçilen gösterge özellikle maliye politikasının duruşunu yansıtmaya ve operasyonel biçimde kullanılmaya elverişli olmalıdır. Ayrıca seçilen gösterge ve nihai amaç arasında belirli ve sağlam bir bağ bulunmalıdır (IMF, 2009, s.20). Mali kuralın uygulanacağı kurumsal kapsamın mümkün olduğunca açık ve geniş biçimde belirlenmesi önem taşımaktadır. Mali kuralın kamu kesiminin çok sınırlı bir bölümünü kapsamı veya sadece yerel yönetimler gibi düşük düzeylerde uygulanması başarılı ve etkin olma ihtimalini önemli ölçüde azaltabilir. Kurumsal kapsamın dar tutulması bazı harcamaların kural kapsamında olmayan birimler aracılığıyla yapılmasını özendirir.

Mali kuralın kamuoyu tarafından kolaylıkla izlenebilecek ve anlaşılabilir basitlikte olması gereklidir. Kuralların farklı yorum ve değerlendirmelere elverişli ve karmaşık

olması yerine açık ve kolay anlaşılır biçimde tasarlanması, mali kural uygulamalarının kamuoyu tarafından yakından izlenmesine ve kurala uyulmadığının rahatlıkla farkına varılmasına imkan sağlayabilir. Bu şekilde politika yapıcılarının kuralı ihlal etmeleri zorlaşabilir.

Mali kural açısından çok önemli bir özellik olarak kabul edilen saydamlık, kural uygulamalarıyla ilgili tüm işlemleri ve sonuçları içerecek şekilde düzenlenmelidir. Kopits ve Symansky (1998) saydamlığın kuralların yararlılığını belirlemede muhtemelen en önemli özellik olarak göze çıktığını, saydamlığı sağlama ve sürdürme konusunda açık bir zorunluluk olmaksızın bir mali kural uygulamasının muhtemelen atlatmalara ve bozulmalara yol açacağını, bunun da kuralın etkinliğini azaltacağını ileri sürmektedir. Kopits (2001) saydamlık ihtiyacının, yaratıcı muhasebe eğilimi nedeniyle, özellikle maliye politikası kurallarının uygulanmasındaki önemine dikkat çekmektedir. Bu nedenle mali kurallar tasarlanırken politika yapıcılarının kurala uymaları konusunda teşvik edebilecek, yaratıcı muhasebe uygulamalarını caydırabilecek saydamlığa özel önem verilmesi gereklidir.

Mali kural dışsal şoklara veya dalgalanmalara tepki verilmesine veya uyum sağlamaya imkan tanıyacak esnekliğe sahip olmalıdır. Mali kuralın iyi belirlenmiş bir esnekliğe sahip olması son derece önemlidir. Mali kural otomatik istikrarlandırıcıların işlemesine izin verecek ve konjonktür yanlısı politikaları teşvik etmeyecek biçimde tasarlanmalıdır (Buiters, 2003, s.90). Otomatik istikrarlandırıcıların işlemesine izin verme dışında mali kuralın, en azından bazı durumlarda, ekonomideki dalgalanmalara veya şoklara karşı maliye politikasının stabilizasyon amacıyla kullanılabilmesine olanak tanıyacak esneklikte düzenlenmesi de önemlidir. Mali kural dışsal şoklara veya ekonomik dalgalanmalara karşı hükümetin mutlaka pasif kalmasını gerektirmediği gibi kural çerçevesinde şoklara veya ekonomideki değişikliklere tepki verilmesi bağlayıcı olmayan politika izlendiği anlamına da gelmez. Bağlayıcı olmayan politikadan farklı olarak mali kural ekonomideki değişikliklere verilecek tepkileri önceden belirlemekte ve sınırlandırmaktadır. Bununla birlikte mali kural, tüm şokların önceden öngörülmesi mümkün olmadığı için, bir şekilde dışsal şoklara karşı maliye politikasının kullanılmasını sınırlandıracaktır.

Mali kuralın, yasal dayanığının mümkün olduğunca güçlü ve değiştirilmesi zor olmalıdır. Bir mali kural kabul edildikten sonra sık sık değiştirilmesi mali kurala uyumu zayıflatacağı gibi önemli bazı güvenilirlik sorunlarına da yol açabilir. Mali kural kapsamında bir sayısal hedef konulup sonra her istendiğinde bu hedef hiçbir maliyete veya sıkıntıya katlanılmaksızın rahatlıkla değiştirilebiliyorsa, böyle bir mali kuralın politikaları güvenilir yapması mümkün değildir. Bir mali kuralın asla değiştirilememesi doğru olmamakla birlikte, politika yapıcılar tarafından her istendiğinde keyfi biçimde kolaylıkla değiştirilebilmesi de kabul edilemez. Bu nedenle hem mali kurallara daha güçlü bir yasal zemin sağlamak hem de anayasal değişiklik yapmak daha zor olduğundan, mali kuralların anayasal güvenceye kavuşturulması gerektiği ileri sürülebilir. Ancak mali kurala anayasada yer vermek mali kuralın toplumsal refah açısından hızlı biçimde değiştirilmesinin gerekli olduğu durumlarda, anayasal değişiklik yapmak hem daha zor olduğu için hem de daha uzun zaman alacağı için, sakıncalı bazı sonuçlara yol açabilir. Ayrıca bir ülkenin anayasasında mali kural konusunda ne kadar detaylı bir düzenleme yapılabileceği de tartışmalıdır. Anayasada ancak çok genel bazı düzenlemelere yer verilebileceği için bunun farklı yorumlara imkân sağlayabileceği ve mali kural uygulamasını zayıflatabileceği iddia edilebilir. Bununla birlikte mali kuralların etkili olabilmesi için anayasal zemine sahip olması gerektiği düşüncesi yaygındır (Biraschi, 2008, s. 9; Inman 1996, s. 4).

Mali kural hem içsel hem de dışsal tutarlılığa sahip olmalıdır (Biraschi, 2008, s.10). Kopits ve Symansky (1998) sabit nominal döviz kuru sistemine bütçe açıklarının parasallaştırılmasıyla (monetizing) ilgili açık bir kısıtlama tarafından eşlik edilmesi gerektiğini, benzer biçimde bir döviz kurulu düzenlemesinin zımnen bütçe açıklarının yurtiçi bankalardan finanse edilmesi üzerine bir sınırlama empoze ettiğini belirtmektedir.

Mali kural güvenilir olmalıdır (Buiter, 2003, s. 96). Mali kuralın güvenilir olabilmesi uzun süre yürürlükte kalacağı ve farklı hükümetler tarafından uygulanmaya devam edileceği yönünde bir beklentinin veya algının oluşmasına, ayrıca temel hedeflerinin gerçekleştirilebilir ve makul olmasına bağlıdır. Bu niteliklere uygun olmayan, kısa süre

sonra veya iktidar değiştiğinde yürürlükten kalkacağı düşünölen bir mali kuralın güvenilir olması zordur. Mali kuralın güvenilir olması için ayrıca, gerekli yapısal reformlar dahil, iyi belirlenmiş politika tedbirleriyle desteklenmesi gerekir (Kopits ve Symansky, 1998, s.18).

Mali kuralların başarılı olması için etkin ve tarafsız bir uygulama, izleme ve denetleme mekanizmasının kurulması zorunludur. Böyle bir mekanizmanın olmaması durumunda mali kuralın başarılı olması tesadüflere bağlıdır. Mali kuralın izlenmesi ve denetlenmesi konusunda yetkinin tamamen siyasi otorite yerine bağımsız veya tarafsız birimlere verilmesi önemli yararlar sağlayabilir. Inman (1996) denk bütçe kuralının etkin olması için politik olarak bağımsız bir birim tarafından uygulanması gerektiğine dikkat çekmektedir. Bu birimlerin mali kural uygulama sonuçlarını geciktirmeksizin kamuoyuyla paylaşmaları, politika yapıcıların kurala daha fazla uymalarını teşvik edebilir. Kurala uyulmadığının belirlenmesi durumunda politika yapıcılarının veya kuralı uygulamakla sorumlu olanların bir bedel ödemelerini veya maliyetle karşılaşmalarını sağlayacak bir düzenlemeye mali kuralda mutlaka yer verilmelidir. Bir mali kuralı ihlal etme veya çiğneme gerçek bir yaptırıma veya maliyete katlanmayı gerektirmiyorsa kuralın başarılı bir şekilde uygulanması zordur (Drazen, 2002, s.24).

Mali kuralın etkin ve başarılı olabilmesi için yukarıda belirtilen özellikler yanında bazı (ön)şartların da yerine getirilmesi gerekmektedir. Alesina ve Bayoumi (1996) ve Poterba (1996) mali sonuçlar açısından kurumların önemini vurgulamaktadır. Mali kuralın başarılı olabilmesi sadece nasıl tasarlandığına ve hangi özellikleri taşıdığına değil aynı zamanda gerekli kurumsal ve teknik altyapının doğru ve yeterli biçimde oluşturulmasına yakından bağlıdır. Böyle bir kurumsal ve teknik altyapı olmaksızın mali kural uygulamasının kabul edilmesi muhtemelen fazla bir anlam ifade etmeyecektir. Bu nedenle başarılı bir mali kural uygulaması, ölkedeki kamu mali yönetim sisteminin ve kurumsal yapısının güçlendirilmesini gerektirmektedir. Mali kural uygulamalarının başarılı olabilmesi için güçlü bir politik irade ve kararlılık gereklidir. Mali kural uygulamaları konusunda güçlü bir politik irade ve kararlılık yoksa politika yapıcılar mali kurala uymak için fazla bir çaba göstermeyecek, mali kuralı bir şekilde işlevsiz hale getirmek için arayışlara girecektir. Schick (2003) politik irade eksik

olduğunda kurala uyumun zayıf olacağına dikkat çekmektedir. Politik iradenin güçlü olması ise aslında toplumun mali kuralı ne ölçüde benimsediğine ve desteklediğine bağlıdır. Kopits (2001) mali kuralla ilgili geniş kapsamlı bir kampanyayı, mali kuralların kabul edilmesi için yasal uzlaşmaya yol açacak bir politik tartışmanın bu kampanyaya eşlik etmesini, bir yakınsama planının dikkatli biçimde belirlenmesini önşart olarak sayarken, ayrıca çoğu ülkede mali kuralların başarılı bir şekilde uygulanması için kuralların sürdürülebilirliğini sağlayan aşamalı yapısal reformların gerçekleştirilmesinin önemine dikkat çekmektedir. Söz konusu yapısal reformlar yapılmaksızın mali kural uygulamasının günlük veya geçici bazı tedbirlerle başarılı olması mümkün değildir. Benzer şekilde mali kural, ihtiyaç duyulan yapısal reformların veya düzenlemelerin yerine geçemez. Schick (2003) mali kuralların başarılı bir şekilde uygulanabilmesi için bütçeyle ilgili zaman çerçevesinin tek bir yıldan orta vadeye uzatılması, politika değişikliklerinin gelecekteki bütçeler üzerindeki etkilerinin tahmin edilmesi, fırsatçı politikacıların kuralları ihlal etmemesini sağlayacak uygulama mekanizmalarının oluşturulması gibi bazı noktalara vurgu yapmaktadır.

Bir mali kural hazırlanırken ve kabul edilirken yukarıda belirtilen özelliklerin dikkate alınması önemli olmakla birlikte pratikte mali kuralın bunların tamamını karşılayacak şekilde oluşturulması aslında çok zordur. Örneğin bir mali kuralın iyi tanımlı, basit, güvenilir ve aynı zamanda şoklara karşı hükümetin neredeyse sınırsız tepki vermesine imkan sağlayacak biçimde esnek olması mümkün değildir. Böyle bir esneklik mali kurala duyulan güveninin azalmasına, mali kuralın daha karmaşık hale gelmesine ve iyi tanımlı olmaktan çıkmasına neden olacaktır. Bu nedenle mali kural kabul edilirken söz konusu özellikler arasında bir değiş tokuşun olması kaçınılmazdır. Bu değiş tokuş yapılırken hangi özelliklere daha çok önem veya ağırlık verilmesi gerektiği, ilgili ülkenin spesifik şartları, mali kural ihtiyacının veya arayışının hangi nedenlerden kaynaklandığı ve uygulanması düşünülen mali kuraldan ne beklendiği gibi çok sayıda faktöre bağlı olarak değişebilir. Bir ülke için esneklik özelliği daha önemliyken başka bir ülke için basitlik veya güvenilirlik özelliği daha önemli olabilir.

Kopits ve Symansky (1998) mali kurallar altında ekonomik performansın karışık olduğunu, başarılı uygulamalar yanında bazı kuralların etkisiz olduğunu, askıya

alındığını veya terk edildiğini belirtmektedir. Bernanke (2010) ise ABD ve uluslar arası deneyimin mali kuralların belirli durumlarda yararlı olabildiğini önerdiğine dikkat çekmektedir. Mali kural tek başına mali disiplini sağlayacak, bütçe açıklarını ve kamu borcunu makul düzeylere çekecek, makroekonomideki istikrarsızlıkları azaltacak, yatırımları teşvik edecek ve ekonomik büyümeyi destekleyecek sihirli bir formül veya buluş değildir. Belirtilen önemli hedeflerin gerçekleştirilmesi için mali kural zorunlu olmadığı gibi yeterli de değildir. Başka bir anlatımla söz konusu hedeflere ulaşmak sadece bir mali kural kabul etmekten fazlasını gerektirir. Bu açıdan bakıldığında mali kuralların daha geniş kapsamlı bütçeyle ilgili kurumlar çerçevesinde düşünülmesi ve değerlendirilmesi daha doğru bir yaklaşım olabilir. Bununla birlikte iyi tasarlanmış, gerekli kurumsal yapısı doğru biçimde oluşturulmuş, bağımsız birimler tarafından denetlenen, kurala uyulmaması durumunda ciddi yaptırımlar öngören, politika yapımcıların ve kamuoyunun tam desteğini almış mali kurallar belirtilen hedeflere ulaşılması konusunda katkı sağlayabilir.

2.1.4. Dünya’da Mali Kural Uygulamaları

Mali kural uygulamaları özellikle 1990’lı yıllardan itibaren yaygınlık kazanmaya başlamış, çok sayıda ülkede değişik mali kurallar ve benzeri düzenlemeler kabul edilmiştir. Bu bölümde Yeni Zelanda, Avrupa Birliği, Amerika Birleşik Devletleri, İngiltere ve Almanya’da uygulanan mali kurallara kısaca yer verilecektir.

Mali kuralla ilgili son dalga 1994 yılında Yeni Zelanda ile başlamıştır (Kopits, 2001, s.5). Yeni Zelanda’da 1994 yılında yapılan düzenleme ile sorumlu mali yönetimin prensipleri belirlenerek, saydamlığı ve mali planlamada uzun dönem odaklı olmayı arttırarak maliye politikası yönetiminin düzeltilmesi hedeflenmiş, sayısal hedefler yerine saydamlığa vurgu yapılmıştır (Kennedy and Robbins, 2001, s.9). Hükümetin yıllık operasyonel fazlalar vermesi, düzenlemede tam olarak belirlenmemiş makul bir borç düzeyine ulaşıldığında operasyonel açık vermekten sakınılması gerekmektedir. Hükümetler makul düzeyde borç hedefini kendileri belirlemektedir. Düzenlemedeki genel prensiplerden geçici ayrılıklara, hükümetin nedenlerini ve ne zaman ve nasıl söz konusu prensiplere geri döneceğini belirtmesi halinde, izin verilmektedir (Kennedy

and Robbins, 2001, s.9). Hükümetin 3 ve 10 yıllık amaçlar için spesifik mali hedefler belirlemesi gerekmekte ve kamu yatırımı ve diğer öncelikli kalemler söz konusu tavanın dışında tutulmaktadır (IMF, 2009, s.65). Mihaljek ve Tissot (2003) Yeni Zelanda'da mali kuralların benimsenmesinin, uzun dönem mali amaçlara göre son zamanlarda görülen sapmaları önlemediğini ileri sürmektedir.

Avrupa Birliği'nde Maastricht Treaty (Maastricht Anlaşması, MT) ile mali disiplini sağlamak için aşırı bütçe açıklarından kaçınılması kabul edilmiş ve Aşırı Açık Prosedürü (Excessive Deficit Procedure) oluşturulmuştur. Buna göre bütçe açığı GSYİH'nin yüzde 3'ünü ve borcu GSYİH'nin yüzde 60'ını geçmeyen devletlerin aşırı bütçe açıklarına sahip olmadıkları kabul edilmiştir. Anlaşma ciddi resesyon ve olağanüstü şartlar altında bu kurala uyulmamasına izin veren bazı istisnalara da yer vermiştir. 1997 yılında kabul edilen SGP (İstikrar ve Büyüme Paketi, SGB) ile mali disiplinin güçlendirilmesi amaçlanmış ve aşırı bütçe açıkları prosedürü önemli ölçüde değiştirilmiştir. SGP (Stability and Growth Pact) üye ülkelerin kamu maliyelerinin izlenmesini güçlendiren bir erken uyarı sistemi getirmiş, yüzde 3'lük bütçe açığı limitinin ihlal edilmesi konusuyla ilgili daha spesifik bir içerik belirlemiş ve mali cezalar için bazı kurallar tanımlamıştır (Von Hagen, 2006, s. 10). SGP 2005 yılında daha fazla esneklik sağlamak için revize edilmiştir. Orta vadeli bütçe hedefleri SGP'nin revize edilmesinden önce dengeye yakın veya fazla olması şeklinde tanımlanmışken, revizyondan sonra ülkeler arasında farklılık göstermektedir (IMF, 2009, s.42). SGP önleyici ve düzeltici olmak üzere iki kola sahiptir. Önleyici kol düzenlemeleri altında AB ülkeleri orta dönem bütçe stratejileri ile ilgili yıllık programlar teslim etmek zorundadır. Aşırı açıkların meydana gelmesin önlemek için önleyici kol altında erken uyarı ve politika tavsiyesi olmak üzere iki araç bulunmaktadır (IMF, 2009, s.42). Maliye Bakanları Konseyi, Komisyonun tavsiyesiyle, bir ülkenin orta vadeli bütçe hedefinden veya bu hedefe doğru giden uyarılama patikasıdan önemli ölçüde saptığını belirlediğinde bir erken uyarı çıkarabilirken, Avrupa Komisyonu politika tavsiyesi çıkarabilmektedir. IMF (2009) erken uyarının sadece Fransa için 2003 yılında, politika tavsiyesinin ise ilk defa 2008 yılında Fransa ve Romanya için çıkarıldığını belirtmektedir. Düzenleyici kol Aşırı Açık Prosedürünün nasıl işleyeceğini belirlemekte, bir ülke bütçe açığı ile ilgili GSYİH'nin yüzde 3'lük eşik değerine

uymadığında aşırı açık prosedürü işlemeye başlamaktadır (IMF, 2009, s.43). Von Hagen (2002) European Monetary Union (Avrupa Parasal Birliği, EMU) tarafından getirel mali kısıtların birlik üyesi büyük ülkeler için değil, küçük ülkeler için daha etkili olduğunu, Von Hagen (2006) ise EMU'nun başlamasıyla AB'de mali kuralın disipline edici etkisinin kaybolduğunu belirtmektedir. Ayrıca Murray ve Wilkes (2009) çok sayıda ülkenin, Belçika ve İtalya gibi, yüzde 60'lık borç oranını karşılamadığına dikkat çekmektedirler.

Amerika Birleşik Devletleri'nde farklı tarihlerde federal bütçenin denk olmasını öngören anayasa değişikliği teklifleri reddedilmiştir. 1985 yılında bütçe açıklarını azaltmayı amaçlayan, Gramm-Rudman-Hollings Yasası olarak da bilinen, Denk Bütçe ve Acil Açık Kontrol Yasası (Balanced Budget and Eemergency Deficit Control Act) kabul edilmiştir. Yasada öngörülen otomatik harcama kesintilerinin anayasal olmadığı belirtildiğinden söz konusu yasa 1987'de revize edilmiştir. Yasa, 1991 yılına kadar federal bütçe açığını elimine etmeyi de içeren, federal bütçe açığı için bir hedef patikası belirlemiş, daha sonra bu hedef terk edilmiştir. Yasanın temel odağının ve başarı ölçüsünün cari bütçe açığı olmasının bir problem olduğu belirtilmektedir (Bernanke, 2010, s.8). Gramm-Rudman-Hollings Yasası başarılı olamamış, 1990'da Bütçe Uygulama Yasası (Budget Enforcement Act) kabul edilmiş, Gramm-Rudman-Hollings yasasındaki sabit açık hedefinden vazgeçilmiş, yeni bir yaklaşım benimsenmiştir. Süresi uzatılan bu yasa 1990'dan 2002'ye kadar gelirler veya zorunlu harcama programlarıyla ilgili yasal değişikliklerin beş yıllık bir zaman çerçevesinde bütçe açısından yansız olmasını gerektirmektedir (Murray ve Wilkes, 2009, s.3). 1990'da uygulamaya başlanan bu yaklaşımın iki anahtar unsuru vardır: Birincisi bağlayıcı olmayan (discretionary) federal harcamanın sınırlanması, ikincisi vergi gelirleri ve zorunlu harcamayla ilgili pay as you go (PAYGO) kuralı empoze edilmesidir (Bernanke, 2010, s.8-9). Bu kural genel olarak harcama artışı veya gelir azaltılması önerilerinin açığa neden olmadan nasıl finanse edileceğinin belirtilmesini gerektirmektedir. Bernanke (2010) halihazırda kongrenin daha sınırlı PAYGO kuralları altında çalıştığını, bu kuralların harcama artışları ve vergi indirimleri için denkleştirmelerin 10 yıllık bir bütçe ufkunda bulunmasını gerektirdiğini, fakat önemli sayıda vergi ve harcama programlarının bundan hariç tutulduğunu belirtmektedir. ABD'de neredeyse tüm eyaletlerde, sadece

ikisi hariç, denk bütçe gerektiren düzenlemelerin bulunduğu, denk bütçe kuralı yanında 27 eyalette yıllık harcama ve gelir artışlarına sınırlar koyan harcama ve vergi sınırlamalarının olduğu, çoğu eyaletin genel borçlanmayla ilgili kısıtlamalara sahip olduğu belirtilmektedir (Kennedy ve Robbins, 2001, s.12). Eyalet devletlerinin çoğunda altın kural olarak adlandırılan cari denge kuralı uygulanmaktadır (Kopits, 2001, s.13; Kopits ve Symansky, 1998, s.25).

İngiltere 1998’de maliye politikasının yönetimi konusunda saydamlık, istikrar, sorumluluk, adalet ve etkinlik gibi bazı temel prensipler ve güçlü kamu maliyesini sağlamayı ve para politikasını desteklemeyi kapsayan hedefler belirlemiştir (Murray ve Wilkes, 2009, s.4). Bu doğrultuda maliye politikasının idaresi için iki kural benimsenmiştir: Altın kural ve sürdürülebilir yatırım kuralı. Altın kural sadece yatırım harcamalarının finanse edilmesi için borçlanmaya izin vermekte ve cari gelirlerin cari harcamaları karşılamasını gerektirmektedir. Sürdürülebilir yatırım kuralı ise kamu sektörü net borcunun istikrarlı ve makul düzeyde tutulmasını öngörmektedir. Kuralların ikisi de ekonomik konjonktür boyunca uygulanmaktadır. Murray ve Wilkes (2009) belirtilen kuralların en önemli yönlerinin uygulanabilme eksikliği olduğunu, düzenlemenin, nedenlerini belirtmesi ve kurallara dönüş için bir program sunması durumunda, hükümetlere kurallardan ayrılma konusunda imkan sağladığını, altın kuralın gerçek işleyişinin bütçe açık yanlılığını sona erdirmek için hiçbir şey yapmadığını ileri sürmektedir.

Kennedy ve Robbins (2001) Almanya’nın 1969 yılında yapılan anayasal değişiklikle sadece yatırım harcamaları için borçlanmaya izin veren altın kuralı kabul ettiğini, anayasanın makroekonomik dengesizlik veya savaş zamanlarında denk bütçeden ayrılmalar için istisnalar belirlediğini, önemli bir Alman politika gerekliliğinin sınırlayıcı maliye politikasının ekonomiyi istikrarsızlaştırmaması veya büyümeyi ve refahı sınırlamaması olduğunu ifade etmektedir. Genel olarak anayasal mali kuralın hükümetler için sadece küçük bir kısıt olduğu ve bütçe açıklarını önlemediği belirtilmektedir. Almanya’da yeni yapısal denge kuralı 2009 yılında Anayasaya konmuştur. Federal hükümet için 2016 ve eyaletler için 2020’de tam olarak yürürlüğe girecek kuralın, federal hükümet için GSYİH’nin yüzde 0.35’inden daha fazla olmayan

bir yapısal açık öngördüğü, eyaletler için yapısal olarak denk bütçe gerektirdiği, yeni bütçe kuralının çiğnenmesiyle ilgili bağlayıcı bir yaptırım olmamasına karşın kamu maliyesini izlemek ve erken uyarılar çıkarmak için İstikrar Konseyi kurulmasının kabul edildiği belirtilmektedir (IMF, 2009, s.40).

2.1.5. Türkiye’de Mali Kural Benzeri Uygulamalar Ve Mali Kural Kanun Tasarısı

Ülkemizde yasal dayanağa sahip açık bir mali kural bulunmamaktadır. 2010 yılında 60. hükümet tarafından Mali Kural Kanun Tasarısı hazırlanmış ama henüz TBMM tarafından kabul edilmediği için yasalaşmamıştır. Bununla birlikte mali kural benzeri veya örtük mali kural olarak nitelendirilebilecek bazı düzenlemeler ve uygulamalar bulunmaktadır. Bu bölümde öncelikle değişik yasalarda yer alan mali kural benzeri bazı hükümlere ve düzenlemelere yer verilecek, sonra özellikle 2000 yılından itibaren bir anlamda örtük mali kural olarak nitelendirilebilecek uygulamalara değinilecek ve son olarak Mali Kural Kanun Tasarısı ele alınacaktır.

2.1.5.1. Mali Kural Benzeri Düzenlemeler Ve Örtük Mali Kural Uygulamaları

Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanunun, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ve 5393 sayılı Belediye Kanununu mali kural benzeri bazı düzenlemeler içermektedir. Ayrıca 1999 yılı sonunda IMF ile imzalanan standby anlaşması çerçevesinde örtük mali kural olarak nitelendirilebilecek bazı uygulamalar gerçekleştirilmiştir.

Anayasanın 162’nci maddesinde; Türkiye Büyük Millet Meclisi üyelerinin, bütçe kanunu tasarılarının Genel Kurulda görüşülmesi sırasında, gider artırıcı veya gelirleri azaltıcı önerilerde bulunamayacakları belirtilmektedir. Anayasanın 163’üncü maddesinde ise; merkezi yönetim bütçesiyle verilen ödeneğin, harcanabilecek miktarın sınırını gösterdiği, harcanabilecek miktar sınırının Bakanlar Kurulu kararıyla aşılabileceğine dair bütçelere hüküm konulamayacağı, Bakanlar Kuruluna kanun

hükmünde kararname ile bütçede değişiklik yapmak yetkisinin verilemeyeceği, cari yıl bütçesindeki ödenek artışını öngören değişiklik tasarılarında ve cari ve ileriki yıl bütçelerine mali yük getirecek nitelikteki kanun tasarı ve tekliflerinde, belirtilen giderleri karşılayabilecek mali kaynak gösterilmesinin zorunlu olduğu hüküm altına alınmıştır.

2002 yılında kabul edilen 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanununla borçlanma, hazine garantileri, hibe, hazine alacakları, nakit, borç ve risk yönetimi gibi bazı konularda düzenlemeler yapılmış, borçlanma, ikraz ve garanti limiti belirlenmiştir. 4749 sayılı Kanunun 5'nci maddesinde; Mali yıl içinde yılı bütçe kanununda belirtilen başlangıç ödenekleri toplamı ile tahmin edilen gelirler arasındaki fark miktarı kadar net borç kullanımı yapılabileceği, borçlanma limitinin değiştirilemeyeceği, ancak borç yönetiminin ihtiyaçları ve gelişimi dikkate alınarak, bu limitin yıl içinde en fazla yüzde beş oranında artırılabilceği, bu miktarın da yeterli olmadığı durumlarda, ilave yüzde beş oranında bir tutarın, ancak Hazine Müsteşarlığının görüşü ve ilgili Bakanın teklifi üzerine Bakanlar Kurulu kararı ile artırılabilceği, bütçenin denk olması durumunda da borçlanmanın, anapara ödemesinin en fazla yüzde beşine kadar artırılabilceği, vadesinde nakden ödenenler hariç, çeşitli kanunlara dayanılarak ikrazen ihraç olunan özel tertip Devlet iç borçlanma senetlerinin bu limitin hesaplanmasında dikkate alınmayacağı, mali yıl içerisinde ikrazen ihraç edilecek özel tertip Devlet iç borçlanma senetlerinin limitinin her yıl bütçe kanunlarıyla belirleneceği, mali yıl içinde sağlanacak garantili imkan ve dış borcun ikrazı limitinin yılı bütçe kanunuyla belirleneceği ifade edilmektedir.

2003 yılında kabul edilen 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunuyla kamu maliyesine yönelik önemli değişiklikler ve düzenlemeler yapılmış, kamu maliyesinin temel ilkeleri belirlenmiş, bütçelerin hazırlanması, uygulanması ve kontrolünde uyulacak ilkeler sayılmıştır. 5018 sayılı Kanunla genel ve katma bütçeden oluşan konsolide bütçe yerine daha geniş kapsamlı bir bütçe sistemine geçilmiş, genel yönetim kapsamındaki idarelerin bütçelerinin merkezi yönetim bütçesi, mahalli idareler bütçesi ve sosyal güvenlik kurumları bütçesinden oluştuğu ifade edilmiştir. 5018 sayılı Kanunun 14'üncü maddesinde; Merkezi yönetim kapsamındaki kamu idareleri; kamu gelirlerinin azalmasına veya kamu giderlerinin artmasına neden olacak ve kamu

idarelerini yükümlölük altına sokacak kanun tasarılarının getireceği mali yükü, orta vadeli program ve mali plan çerçevesinde, en az üç yıllık dönem için hesaplayacakları ve tasarılar ekleyecekleri, sosyal güvenliğe yönelik kanun tasarılarında ise en az yirmi yıllık aktüeryal hesaplara yer verileceği, ayrıca, bu kanun tasarılarına Maliye Bakanlığı ile ilgisine göre Devlet Planlama Teşkilatı Müsteşarlığı veya Hazine Müsteşarlığının görüşlerinin ekleneceği hükmüne yer verilmiştir. 5018 sayılı Kanunda ayrıca bütçelerin uygulama esaslarına ve bazı yaptırımlara yer verilmiş, orta vadeli mali plan ile orta vadeli program uygulaması başlatılmıştır.

Yukarıda belirtilen düzenlemelerin yanında genel olarak bütçe dışı fonlar bütçeye dahil edilmiş, 2005 yılında yürürlüğe giren 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ve 5393 sayılı Belediye Kanununda esas olarak il özel idarelerinin ve belediyelerin bütçe dışında harcama yapamayacağı, görev ve hizmetlerinin gerektirdiği giderleri karşılamak amacıyla kanunlarda belirtilen usul ve esaslar çerçevesinde borçlanma yapabileceği ve tahvil ihraç edebileceği belirtilmiştir.

Özellikle 1990'lı yıllarda mali disiplinin bozulması, bütçe açıklarının ve kamu borcunun artması, sürdürülemez bir iç borç dinamiğinin oluşması, reel faizlerin yükselmesi, borç-faiz sarmalına düşölmesi, yaşanan ekonomik krizler nedeniyle mali disiplinin sağlanması, bütçe açıkları ve borcun istikrarlı bir yapıya kavuşturulması ihtiyacı ortaya çıkmıştır. Faiz dışı fazla hedefinin tutturulması kamu finansmanı, borç stoku ve mali disiplinin sağlanması açısından son derece önemlidir. Binay (2003) 1994 krizini takiben iç borcun sürdürülemez doğasının politika yapıcılarını birincil fazla vermeye zorladığını, bu kontekste birincil fazlanın mali çabanın önemli bir göstergesi olduğunu belirtmektedir. 1999 yılı sonunda IMF ile bir standby anlaşması imzalanmış, 2000 yılı başında Enflasyonu Düşürme Programı, 2000 Kasım ve 2001 Şubat krizlerinin ardından Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı uygulamaya konulmuştur. Enflasyonu Düşürme Programı ve Güçlü Ekonomiye Geçiş Programında birincil (faiz dışı) fazla hedefi maliye politikasının en önemli göstergelerinden biri olarak görölmüştür. Karakurt ve Akdemir (2010) faiz dışı fazla hedeflemesinin Türkiye'de uygulanan bir mali kural olduğunu belirtirken, Kaya (2010b) 1999-2008 döneminde IMF ile yürütölen program süresince çeşitli örtük mali kuralların uygulamaya konulduğunu, en çok bilinen örtük mali kuralın faiz dışı fazla kuralı olsa da belirtilen dönemde gelir, harcama, borçlanma

ve borç stoku kurallarının tamamına rastlamanın mümkün olduğunu ifade etmektedir. Kaya (2010b) söz konusu kurallarla ilgili örtük tabirinin kullanılmasını ise ilgili kuralların dayanağının, yasa, politik taahhütname, koalisyon anlaşması, sair üst veya alt hukuki metinler olmamasına ve uygulamanın belirli bir süreyle sınırlandırılmış olmasına dayandırmaktadır. Esas alınan mali kural tanımına göre söz konusu kuralların örtük tabiri olmaksızın mali kurallar olarak nitelendirilmesi de mümkündür.

Fatas ve Mihov (2003a)ya göre maliye politikasıyla ilgili gizli sınırlamalar kural gibi açık sınırlamalar kadar etkili olabilir. Genel olarak Türkiye açısından özellikle 2000 yılından sonra uygulanan mali kural benzeri düzenlemelerin ve örtük mali kuralların bütçe açıklarının ve kamu borç stokunun düşürülmesi bakımından etkili ve başarılı olduğu söylenebilir. Bütçe açıkları ve kamu borç stokunun düşürülmesinde sadece uygulanan mali kuralların rol oynamadığı, faiz oranlarındaki gerilemenin ve yüksek büyüme oranlarının da katkısı olduğu kesindir. Ülkemizde söz konusu uygulamaların başarılı olmasındaki önemli nedenlerden biri 2000 ve 2001 yıllarında yaşanan ciddi krizlerdir. Bu krizler nedeniyle mali sürdürülebilirlik konusunda endişeler ortaya çıkmış ve mali disiplini sağlamak için önemli tedbirler alınması gerektiği geniş kesimlerce kabul edilmiş, bu doğrultuda güçlü sayılabilecek bir politik irade oluşmuştur. Bu krizlerin ardından uygulamaya konulan programlar birbirini izleyen hükümetler tarafından, IMF'nin yakın denetimi ve gözetimi altında, mümkün olduğunca kararlı bir şekilde takip edilmeye çalışılmıştır. Hem içinde bulunulan mali durumun ciddiyeti ve görev yapan hükümetlerin kararlılığı hem de program uygulamalarının IMF tarafından yakından izlenmesi mali kurallara uyumu arttırmıştır. Söz konusu örtük mali kurallar ilgili hükümetler tarafından kararlı bir şekilde uygulanmamış olsaydı bütçe açıkları ve borç stokunda görülen olumlu gelişmelerin yaşanması da mümkün olmazdı.

2.1.5.2. Mali Kural Kanun Tasarısı Ve Tasarının Değerlendirilmesi

60. Hükümet tarafından hazırlanan Mali Kural Kanun Tasarısı 26.05.2010 tarihinde TBMM'ye sunulmuştur. Tasarının amacı; mali sürdürülebilirliğin ve öngörülebilirliğin artırılması suretiyle makroekonomik istikrarın güçlendirilmesi için kamu mali

yönetiminde uygulanacak mali kuralları ve bunlara ilişkin ilke, esas ve usulleri düzenlemektir. Mali kural uygulamasının temel ilkeleri izleyen biçimde sayılmıştır:

-Mali kuralın uygulanmasında basitlik, doğruluk, saydamlık ve hesap verilebilirlik esastır.

-Mali kuralın uygulanmasına ilişkin veriler tam ve zamanında kamuoyuyla paylaşılır.

-Kanun kapsamındaki kuruluşların muhasebe ve raporlama işlemleri Avrupa Hesaplar Sistemi ve diğer uluslar arası standartlarla uyumlu olarak yürütülür.

-Genel yönetim kapsamına alınacak kuruluşların belirlenmesinde Avrupa Hesaplar Sistemi esas alınır.

-Muhasebe ve istatistik yöntemlerinde önemli bir değişiklik yapılması halinde, kamuoyu zamanında bilgilendirilir ve geçmiş veriler yeni duruma uygun olarak raporlanır.

Mali kural tasarıda izleyen formülle ifade edilmektedir:

$$a_{(t)} \leq a_{(t-1)} - y(a_{(t-1)} - a^*) - k(b_{(t)} - b^*)$$

Bu formülde:

$a_{(t)}$: Cari yıldaki genel yönetim açığının gayrisafi yurtiçi hasılaya oranını,

$a_{(t-1)}$: Bir önceki yılın genel yönetim açığının gayrisafi yurtiçi hasılaya oranını,

a^* : Yüzde bir olarak belirlenmiş olup borç stokunun makul bir seviyeye düşürülmesi amacıyla, genel yönetim açığının gayrisafi yurtiçi hasılaya oranının orta-uzun vadede ulaşılması hedeflenen değerini,

$b_{(t)}$: Cari yıldaki reel gayrisafi yurtiçi hasıla artış oranını,

b^* : Yüzde beş olarak belirlenmiş olup otomatik dengeleyicilerin çalışmasında esas alınacak eşik reel gayrisafi yurtiçi hasıla büyüme oranını,

y : Yakınsama hız katsayısını,

k : Döngüsel (konjonktürel) etkiyi yansıtma katsayısını,

$-y(a_{(t-1)} - a^*)$: Açık etkisini,

$-k(b_{(t)} - b^*)$: Konjonktürel etkiyi,

Göstermektedir.

Tasarıya göre herhangi bir yılda genel yönetim açığının gayrisafi yurtiçi hasılaya oranı, bir önceki yıl genel yönetim açığının gayrisafi yurtiçi hasılaya oranına genel yönetim açık uyarlamasının eklenmesi suretiyle hesaplanan tavanı aşamaz. Genel yönetim açık uyarlaması, açık etkisi ile konjonktürel etkinin toplamından oluşur:

-Açık etkisi bir önceki yıl genel yönetim açığının gayrisafi yurtiçi hasılaya oranından genel yönetim açığının gayrisafi yurtiçi hasılaya oranına ilişkin uzun dönemli hedef olan yüzde birin çıkarılması sonucu bulunan değerin -0.33 ile çarpılması suretiyle hesaplanır. Görüldüğü üzere açık etkisi içinde yer alan (y) katsayısı herhangi bir yılda orta uzun vadeli hedeften (yüzde bir) sapma olduğu zaman söz konusu hedefe hangi hızla yakınsanacağını göstermektedir.

-Konjonktürel etki ilgili yıl reel gayrisafi yurtiçi hasıla artış oranından yüzde beşin çıkarılması sonucu bulunan değerin -0.33 ile çarpılması suretiyle hesaplanır. (k) katsayısı ekonominin reel olarak büyüme ve daralma dönemlerinde maliye politikasına esneklik sağlamaktadır.

Tasarıda destekleyici nitelikte kurallar olarak, döner sermayeli işletmelerin bütçelerinde gelir ve gider denkleğinin sağlanması, 233 sayılı Kanun Hükümünde Kararnameye tabi kamu iktisadi teşebbüsleri ve bağlı ortaklıkları ile 4046 sayılı Kanuna tabi olup sermayesinin yarısından fazlası kamuya ait olan kuruluşların toplulaştırılmış bazda borçlanma gereği oluşturmamacakları öngörülmektedir. Söz konusu tasarıda mali kural uygulamasıyla ilgili belirlenen tek istisna doğrudan olağanüstü hal ile ilgili olarak

yapılan, genel yönetim kapsamındaki idarlerin bütçelerinde öngörülme, ilave harcamalardır.

Mali Kural Kanun Tasarısında olumlu bazı düzenlemelerle birlikte önemli eksiklikler ve eleştirilebilecek noktalar da bulunmaktadır. Tasarıda mali kural açısından genel yönetimin esas alınmasının kapsayıcılık ve saydamlık açısından son derece doğru olduğu değerlendirilmektedir.

Genel yönetim açığının orta-uzun vadede yüzde 1 olarak hedeflenmesi, bu hedefin gerçekleştirilmesinin zor olması nedeniyle inandırıcılık sorununa yol açabilir. Dolayısıyla bu değerin başlangıçta daha yüksek belirlenmesi ve başarılı sonuçlar alınmasından sonra aşamalı bir şekilde düşürülmesi mümkündür. Söz konusu hedefin gerçekleştirilememesi mali kural uygulamasına olan güvenin azalmasına neden olacaktır. Bu güven azalmasının daha sonra telafi edilebilmesi zor olabilir. Ayrıca Karakurt ve Akdemir (2010) Mali Kural Kanun Tasarısı ile bütçe açığını temel alan bir mali kurala geçilmesinin esas olduğunu, bütçe fazla verdiğinde bu fazlalığın nasıl değerlendirileceğine dair tasarıda bir düzenleme bulunmadığını, mali disiplin ve sürdürülebilirlik açısından bu yönde bir düzenlemenin tasarıya eklenmesinde büyük yarar olduğunu belirtmektedir.

Mali kural sadece bir denklem değildir (Özlale, 2010, s.1). Özlale (2010) mali kuralların kamuoyunda çoğunlukla bir sayısal denklem çerçevesinde değerlendirildiğini, denklemin işlevini yerine getirmesine imkan sağlayacak gerekli teknik ve kurumsal altyapı sağlanmadan devreye konulan mali kuralların etkisiz olduğunu, atılması gereken ilk adımın kamu maliyesi yönetiminde etkinliği sağlamak olduğunu belirtmektedir. Ülkemizde son yıllarda kamu mali yönetiminin iyileştirilmesi, etkinliğinin ve saydamlığının artırılması, bütçeleme ve muhasebe sisteminin geliştirilmesi ve uluslararası standartlara uygun hale getirilmesi konusunda yapılan düzenlemelerin ve atılan adımların açık mali kural uygulamasına geçilmesi için gerekli şartları tam anlamıyla sağladığı kuşkuludur. Mali kural tasarısı kabul edilsin ya da edilmesin, mutlaka kamu mali yönetiminin daha da güçlendirilmesi ve etkinliğinin artırılması konusunda

Çalışmaların ve yeni düzenlemelerin yapılması gereklidir. Bunlar yapılmadan kabul edilecek ve uygulanacak bir mali kuralın başarılı olması kolay değildir.

Mali kurala uygulamalarının etkin biçimde izlenmesi, denetlenmesi ve değeriendirilmesi açısından Mali Kural Kanun Tasarısında yer alan düzenlemelerin yeterli olmadığı ileri sürülebilir. Bununla birlikte mali kural uygulamalarının izlenmesi ve denetlenmesi konusunda en iyi çözümün ne olduğu konusunda tam bir uzlaş bulunmamaktadır. Mali kuralın başarılı olabilmesi için söz konusu yetkinin bağımsız bir birime veya kurula verilmesi yararlı olabilir. Ayrıca Tasarıda mali kuraldan sapılması halinde alınması öngörülen tedbirlerin ve yaptırımların politika yapıcıları mali kurala uymaları konusunda ne kadar zorlayabileceği tartışmalıdır. Oysa mali kuralın başarılı olabilmesi için ilgili karar vericilerin gerçekten mali kurala uymalarını teşvik edecek ciddi yaptırımların öngörlmesi gereklidir. Bu açıdan Tasarıda özellikle mali kural uygulamalarının izlenmesi, denetlenmesi ve kuraldan sapma olması halinde alınacak tedbirler ve uygulanacak yaptırımlar konusunda daha detaylı ve etkili olabilecek düzenlemelere yer verilmesinde yarar bulunmaktadır.

Mali kuralın başarısı politik irade ve kararlılık başta olmak üzere çok sayıda faktöre bağlıdır. Mali kural kanununda öngörülen hükümlerin politik irade tarafından keyfi gerekçelerle bile başka bir kanunla değıştirilmesi, etkinliğinin azaltılması, işlevsiz bırakılması son derece kolaydır. Örneğin bütçe kanunlarıyla mali kuralı devreden çıkaracak veya etkinliğini azaltacak düzenlemeler kolayca yapılabilir. Ayrıca 26.05.2010 tarihinde TBMM'ye sevk edilen Mali Kural Kanun Tasarısının halen kabul edilmemiş olması mali kural için gerekli politik iradenin varlığı konusunda tereddütlere neden olmuştur.

Mali Kural Kanun Tasarısını değeriendiren Kesik ve Bayar (2010) Türkiye'de 2011 yılından itibaren uygulanacak olan mali kuralın son yıllarda kamu mali yönetimi alanında elde edilen kazanımların kalıcı hale getirilmesi ve kamu açıkları ve borç yükünün sürdürülebilir seviyelerde tutulması bakımından önemli bir rol üstleneceğini belirtmektedir. Kaya (2010a) mali kural tasarısının gelecek dönemlerde uygulama başarısının Kanundan bağımsız olarak ilgili kurumların süreci yönetimi ve hükümetin

sahiplik derecesi nispetinde şekilleneceğini öne sürmektedir. Canaktan (2010) ise Mali Kural Kanun Tasarısı ve kamuoyunda konunun tartışılmasının kuralların öneminin anlaşılması açısından iyi bir noktaya gelindiğine, mali kurala ilişkin yasal düzenlemelerin Türkiye’de yeni bir dönemin başlangıcına işaret ettiğine dikkat çekmektedir.

Bir ülkede mali disiplin ve sürdürülebilirliğin mali kural olmaksızın da gerçekleştirilebilmesi mümkün olmasına karşın, geçmişte önemli ölçüde mali disiplinden uzaklaşmış, borç stoku sürdürülemez hale gelmiş ve büyük krizler yaşamış ülkemizde mali kuralın bazı katkılarda bulunabileceği düşünülmektedir. Bununla birlikte Mali Kural Kanun Tasarısının mevcut haliyle yasalaşmasının tek başına mali sürdürülebilirliği ve disiplini sağlayacağını düşünmek aldatıcıdır.

2.2. MALİ KURALA BAŞVURMA NEDENLERİ

IMF (2009) 1990 yılında sadece 7 ülkede mali kural varken, 2009 yılı başında 21’i gelişmiş, 33’ü gelişen ve 26’sı düşük gelirli olmak üzere toplam 80 ülkede ulusal veya ulusalüstü (supranational) mali kural olduğunu belirtmektedir. Bu durum mali kuralın uygulanan iktisat politikalarının önemli bir unsuru haline geldiğini açık bir şekilde göstermektedir. Mali kurala yönelik bu yoğun ilginin arkasında yatan önemli bazı nedenler bulunmalıdır.

Mali kural bir şekilde ve ölçüde kaçınılmaz olarak politika yapıcıların uygulayacakları politikaların seçimi konusundaki alternatiflerin azaltılmasını gerekli kılar. Politika yapıcıların politika seçimlerine hiç müdahale etmeyen veya onları bir şekilde sınırlandırmayan bir mali kuraldan söz etmek mümkün olmadığına göre, maliye politikalarının yürütülmesinde bağlayıcı olmayan politika belirleme ve uygulama yetkisinden kısmen dahi olsa vazgeçilmesini gerektiren bazı sorunlar, çarpıklıklar veya yanlışlıklar olmalıdır. Aksi halde sorunsuz işleyen ve optimalden sapmaların olmadığı bir ortamda politika yapıcıların bağlayıcı olmayan politikalar yerine kurallara dayalı politikaları neden benimsediklerini veya kabul ettiklerini açıklamak son derece zordur. Başka bir anlatımla bağlayıcı olmayan politikalar uygulanırken optimal ve sağlam

maliye politikasından uzaklaşılmasına yol açan bazı sorunlar ve çarpıklıklar yoksa politika seçimlerini ve esnekliğini sınırlayan mali kural arayışlarına girilmesi anlamını ve önemini kaybedecektir. Bu nedenle mali kural için mantığın bağlayıcı olmayan maliye politikasının toplumun tercihlerinden ayrılmasına neden olan temeldeki sapmaların veya yanlışlıkların varlığına dayandığını belirtmek mümkündür (Milesi-Ferretti, 2000, s.5). Fatas ve Mihov (2003a) maliye politikası yanlışlıkları ve sınırlama ihtiyaçlarının aşırı bütçe açıklarından, dalgalı (volatile) ve konjonktür yanlısı maliye politikalarından kaynaklandığını belirtmektedir. Mali kurala başvurma nedenleri aşırı bütçe açıklarını önlemek ve mali sürdürülebilirliği sağlamak, makroekonomik istikrarı sağlamak, hükümet politikalarının güvenilirliğini artırmak ve diğerleri başlıkları altında ele alınacaktır.

2.2.1. Aşırı Bütçe Açıklarının Önlemek Ve Mali Sürdürülebilirliği Sağlamak

Mali kuralların kabul edilmesinin veya savunulmasının temel gerekçelerinden biri kuşkusuz bütçe açıklarını sınırlamak ve mali sürdürülebilirliği sağlamaktır (Buiter, 2003, s.85; Debrun vd., 2008, s.10; Kennedy ve Robbins, 2001, s.3; Kopits ve Symansky, 1998, s.7). Drazen (2002) mali kurallar için temel argümanın çok sayıda ülkede gözlemlenen hükümet bütçe açıklarına doğru yanlışlık olduğunu belirtmektedir. Özellikle 1970 ve 1980'li yıllarda uygulanan politikalar nedeniyle kamu harcamaları önemli biçimde artarken kamu gelirlerinde buna paralel bir artış olmamıştır. Bu şekilde bütçe açıkları önemli boyutlara ulaşmış, doğal olarak zaman içinde kamu borcunda büyük artışlar görülmüştür. Bunun üzerine bütçe açıklarını sınırlamak, kamu borcunu kontrol altına almak ve düşürmek maliye politikasının temel hedefi olarak görülmeye başlanmıştır. Bu doğrultuda mali kuralların bütçe açıklarını düşürmek ve kamu borcunu kontrol altına almak için yararlı olabileceği düşüncesi yaygınlık kazanmaya başlamış ve çeşitli ülkeler tarafından mali kurallar kabul edilmiştir.

Bütçe açıkları ve kamu borcu ile ilgili en bilinen normatif teori Barro (1979) tarafından ileri sürülen vergi düzeltirmedir. Lucas ve Stokey (1983) vergi düzeltirme teorisini genelleştirmiştir. Vergi düzeltirme teorisi bütçe açıklarının pozitif teorilerinde de temel hareket noktası olarak kabul edilmektedir. Vergi oranlarının veya vergiden kaynaklanan

bozulmaların zamanlar arasında düzleştirilmesi yaklaşımı, dinamik ortamda optimal maliye politikasının önemli sonuçlarından biri olarak değerlendirilmektedir. Vergi düzleştirme yaklaşımına göre temelde vergi oranları sürekli hükümet harcaması ve kamu borcu düzeyine bağlı olmalıdır. Bu yaklaşıma göre borçlanma vergi oranlarının sabitliğini sürdürmek için kullanılabilir. Kamu harcamalarındaki geçici bir artışın, temelde kamu borcu tarafından karşılanması ve vergiden kaynaklanan bozulmaları minimize etmek için vergi oranlarında küçük bir artışa gidilmesi uygun olabilir. Bu hükümet harcamalarındaki geçici bir artış karşısında hükümetin vergi oranlarını bir süre için keskin bir şekilde yükseltmesi yerine, hükümet gelirlerindeki gerekli artışın zamana yayılarak sağlanması olarak yorumlanabilir. Dışsal olarak belirlenen hükümet harcamalarında geçici bir artış meydana geldiğinde vergilerin şimdiki değerinde gerekli artış, geçici süreli fakat yüksek oranlı veya alternatif olarak sürekli fakat düşük oranlı bir vergi oranı artışı ile gerçekleştirilebilir. Hükümetin zamanlar arası bütçe kısıtının sağlanması açısından bu iki yöntem arasında temelde bir farklılık bulunmamaktadır. Bununla birlikte bu iki yöntemin ekonomi üzerindeki etkileri ve neden olacakları bozulmalar çok farklı olabilir. İlk yöntemde önce bir süre bütçe açığı sonrasında ise bütçe fazlası verilecektir. Vergi düzleştirme yaklaşımına göre, vergiden kaynaklanan bozulmalar ikinci yöntemle minimize edilebilir. Bu vergilerin geçici bir harcama şoku karşısında keskin bir şekilde geçici bir süre için yükseltilmesi ve sonra yeniden indirilmesi yerine sürekli biçimde fakat küçük oranda arttırılmasının optimal olduğu anlamına gelmektedir. Bu nedenle vergi oranlarında keskin değişiklik yerine borçlanmaya gidilmesi ve bir anlamda borçlanmanın bir şok emici olarak kullanılması optimal olabilir. Bu şekilde optimal vergileme teorisi aynı zamanda hükümetlerin borçlanma politikalarının belirlenmesinde önemli hale gelmektedir. Hükümet harcamalarında sürekli bir artış olması durumunda ise vergilerin uygun biçimde yükseltilmesi gereklidir. Hükümet harcamalarındaki sürekli bir artışın borçlanılarak finanse edilmesi durumunda gelecekte daha yüksek vergi oranlarına ihtiyaç duyulacaktır. Açıklanan nedenlerle vergi düzleştirme yaklaşımına göre bütçe açıkları ve fazlaları, hükümet harcaması patikası veri iken, vergiden kaynaklanan bozulmaların minimize edilmesini sağlayabilir.

Alesina ve Perotti (1994) modelin önemli bir genişletmesinin, vergi düzleştirme prensibinin vergi oranlarının iş çevrimi boyunca sabit tutulmasını ima ettiğini belirtmektedir. Buna göre resesyonlar esnasında bütçe açıkları, genişlemelerde ise bunu telafi eden bütçe fazlaları gözlemlenmelidir. Burada dikkat edilmesi gereken nokta bütçe açıkları veya fazlaları verilmesindeki temel amaç, vergiden kaynaklanan bozulmaların minimize edilmesidir. Başka bir anlatımla vergi düzleştirme yaklaşımına göre bütçe açıkları veya fazlaları Keynesyen anlamda stabilizasyon amacıyla değil, vergi oranlarının sabit tutulması, bu şekilde vergilerden kaynaklanan bozulmaların minimize edilmesi için kullanılmaktadır. Alesina ve Perotti (1994) bu modelde hasıla talep tarafından belirlenmediği için Keynesyen stabilizasyon politikası için bir rol olmadığını belirtmektedir.

Sanayileşmiş demokrasilerde bütçe açıkları ve kamu borcunun yönetimini inceleyen Roubini ve Sachs (1989) vergi oranlarının zaman içinde vergilemenin aşırı yükünü minimize etmek için belirlendiğini varsayan maliye politikasına denge yaklaşımı için sadece sınırlı bir destek bulduklarını, vergi oranlarının düzleştirilmediğini ve çok sayıda ülkede son yıllardaki bütçe açıklarının hükümet harcamalarındaki geçici artışa başvurarak açıklanamadığını ileri sürmektedir. Hükümet bütçesinin politik-kurumsal belirleyicileriyle ilgili literatürün kritik bir değerlendirmesini yapan ve belirli OECD ülkelerinin neden büyük kamu borçlarına sahip oldukları ve mali dengesizliklerin daha çok son 20 yılda gözüktüğü sorularına cevap arayan Alesina ve Perotti (1994) vergi düzleştirme yaklaşımının tek başına bu sorulara tam cevap veremediğini belirtmektedir.

Belirtilen nedenlerle günümüzde görülen açık yanlılığının tamamen veya büyük ölçüde vergi düzleştirme yaklaşımından kaynaklandığını söylemek zordur. Hükümet harcamaları sürekli biçimde artarken, bunların finansmanı için gerekli gelirler aynı düzeyde artmamış, aşırı ve devamlı bütçe açıkları verilmesi yönünde bir eğilim oluşmuştur. Vergi düzleştirme yaklaşımına uygun olmayan bütçe açıklarının ve yüksek kamu borcunun kontrol altına alınması için mali kural arayışlarına girilmiştir. Başka bir anlatımla mali kuralların kabul edilmesinin arkasında yatan nedenlerden biri vergi düzleştirme yaklaşımından kaynaklanan bütçe açıkları veya kamu borcu değildir.

1970'lerin ortasından itibaren kamu borcunda görülen artış, bütçe açığı verilmesinin nedenlerinin yoğun biçimde araştırılmasına neden olmuştur. Söz konusu bütçe açıklarının nedenleri konusunda kamu tercihi okulu ve politik iktisat yaklaşımına ağırlık veren çalışmalar ön plana çıkmıştır. Kamu tercihi yaklaşımına göre bütçe açıklarıyla ilgili olarak özellikle mali illüzyona ve asimetrik stabilizasyon politikalarına vurgu yapılmaktadır (Alesina ve Perotti, 1994, s.10). Oy verenlerin mali illüzyona sahip olmaları nedeniyle hükümetin zamanlararası bütçe kısıtının farkında olmadıkları, kamu harcamalarının artırılması konusunda bir teklif olduğunda harcamanın sağlayacağı yararların olduğundan daha fazla, bu harcamanın finanse edilmesi için gerekli vergilerin yükünün ise olduğundan daha küçük değerlendirileceği ileri sürülmektedir. Asimetrik stabilizasyon politikaları da bütçe açığı verilmesi eğiliminin nedenlerinden biri olarak gösterilmektedir. Keynesyen yaklaşıma göre resesyon dönemlerinde bütçe açıkları, genişleme dönemlerinde ise bu açıkları dengeleyecek bütçe fazlaları verilmelidir. Resesyon dönemlerinde bütçe açıkları verme konusunda istekli olan politika yapıcılarının genişleme döneminde bütçe fazlaları verme konusunda aynı derecede istekli olmamaları, bütçe açıkları yönünde bir eğilimin oluşmasına katkı yapmakta ve kamu borcu artmaktadır. Buchanan ve Wagner (1977, s.182-183) denk bütçe kısıtının Keynesyen yaklaşım tarafından yok edilmesinin bütçe açıklarına, parasal genişlemeye ve kamu sektörü büyümesine doğru bir yanlılık üretmesinin muhtemel olduğunu, politikacıların doğal olarak harcamak ve vergiden kaçınmak istediklerini ileri sürmektedirler.

Politik iş çevrimleri yaklaşımına göre seçim dönemlerinde hükümetler yeniden seçilme şanslarını yükseltmek için genişleyici maliye politikaları izlemeyi tercih edebilirler. Bu şekilde hükümetler özellikle seçim dönemlerinde kamu harcamalarını arttırmak ve/veya vergileri düşürmek suretiyle bütçe açıkları verilmesine neden olabilir. Rogoff (1990) seçimlerden önce hükümetlerin bir tüketim artışına gittiklerini, vergilerin düşürüldüğünü, transferlerin yükseltildiğini ve hükümet harcamasının yüksek derecede görünen alanlara doğru kaydığını ileri sürmektedir.

Cukierman ve Meltzer (1989) maliye politikası kullanılarak nesiller arası kaynak transferi yapılabilmesinin de bütçe açıkları verilmesine neden olabileceğini göstermiştir.

Kamu harcamaları ve vergiler içinde bulunulan dönemde oy verme hakkına sahip kişiler tarafından belirlendiğinden, bu kişiler bütçe açıkları verilmesi ve bu borcun gelecekte şimdi oy verme hakkına sahip olmayan kişiler tarafından ödenmesi, böylece tüketimlerini arttırma yönünde bir eğilime sahip olabilirler.

Politika yapıcılar arasında kamu harcamalarıyla ilgili anlaşmazlığın varlığı halinde her bir hükümet tarafından sonraki hükümetin politikalarını etkilemek için borç stratejik biçimde kullanılabilir (Alesina ve Tabellini, 1990, s. 404). Bu şekilde denge borç düzeyinin değişen hükümetler arasındaki kutuplaşma derecesi fazla ve iş başındaki hükümetin yeniden seçilme ihtimali az olduğunda, daha yüksek olduğu ileri sürülmektedir. İktidardaki parti seçimleri kaybedeceğini düşündüğünde, görevi devralacak partinin tercihleri farklı ise daha yüksek bir kamu borcu bırakmayı doğru bulabilir. Bu şekilde seçimi kazanan parti göreve başladığında yüksek bütçe açıkları ve kamu borcuyla karşılaştığında izleyeceği politikaların seçimi konusunda daha sınırlı hareket etmek zorunda kalabilir.

Bütçe açıklarının veya kamu borcunun nasıl düşürüleceği konusunda farklı gruplar arasında görüş farklılıkları olabilir. Alesina ve Drazen (1991) sosyoekonomik grupların gerekli stabilizasyonun yükünü diğer gruplara aktarma girişiminde bulunabileceklerini, bu durumda ancak bir grubun söz konusu yükün büyük bir kısmını taşıması halinde stabilizasyonun gerçekleşebileceğini göstermiştir. Alesina ve Perotti (1996a) bütçe açıklarının, parçalı (fragmented) hükümetlerin gecikmiş mali uyarlamalarının sonucu olarak görüldüğünü belirtmektedirler.

Niskanen (1971, s.38-41) bürokratların kendi bütçelerini maksimize etmeye çalıştıklarını ileri sürmüştür. Bürokratlar kendi çıkarları açısından ekonomik olarak etkin olan miktardan daha fazla ödenek talep edebilirler. Bu talepler nedeniyle bütçe açıkları yönünde bir eğilim oluşabilir.

Aşırı bütçe açıklarına doğru bir yanlılık olmasının önemli nedenlerinden birinin, farklı birimlerin kamu harcamalarıyla ilgili karar verdikleri, ortak kaynak/havuz (common pool) problemi olduğu ileri sürülebilir (Fatas ve Mihov, 2003a, s.116; IMF, 2009, s.14).

Ortak kaynak probleminin sadece bir gruba sağlanan bir kamu hizmetinin maliyetinin diğer gruplarla paylaşılması ve dolayısıyla tüm grupların optimumdan daha fazla harcama eğilimine sahip olmaları anlamına geldiği belirtilmektedir (Persson ve Tabellini, 2000, s.348). Farklı seçmen veya çıkar grupları kendi yararlarına gördükleri kamu harcamalarının artırılması için politika yapıcılar üzerinde baskı oluşturmurlar. Belirli bir seçmen veya çıkar grubu sadece kendilerine yönelik kamu harcamasından yararlanırken, bu harcamalar genel vergi gelirleriyle finanse edildiğinden, ancak çok küçük bir bölümünü ödemek zorunda kalmaktadır. Bu nedenle belirtilen gruplar söz konusu harcamaların genel bütçe dengesi üzerindeki etkilerini önemsemeyen politika yapıcılar üzerinde baskı oluşturmakta, bu baskılar sağlam bir kurumsal ve yasal yapının yokluğunda politika yapıcıların kararlarını etkilemektedir. Bu şekilde sadece belirli bir grubun yararlandığı kamu hizmetinin bedeli herkes tarafından ödendiğinden, ekonomik olarak etkin olandan daha çok kamu hizmeti ve harcaması talep edilmektedir. Benzer şekilde sadece belli bir coğrafi bölgeden seçilen politikacılar, tüm kamu harcamaları genel vergi geliriyle finanse edildiğinden, bu bölgeye yönelik kamu harcamalarının olduğundan daha değerli görme eğilimi nedeniyle seçim bölgelerine optimalden daha fazla kamu harcaması yapılmasını isteyebilirler. Bu şekilde bütçe açıkları ortaya çıkabilir.

Drazen (2002)e göre çok sayıda ülkede mali açıklara doğru doğal yanlılık olduğuna dair önemli bir argüman, bütçelerin bir sosyal refah-maksimize edici sosyal planı tarafından belirlenmemesi, pozitif bir açık yanlılığına sahip olduğu görünen bütçeleme sürecinin bir sonucu olmasıdır. Drazen (2002) bütçe açık yanlılığına yol açan politik faktörlerin çeşitli yönleri bulunduğunu, ortak noktanın politikacıların kendi politik amaçları doğrultusunda harcamaları vergilerin üzerine yükseltmek için bütçe sürecini kullanabilmeleri olduğunu ileri sürmektedir

Sürekli bütçe açıkları ve giderek artan kamu borçları kaçınılmaz olarak sürdürülebilirlikle ilgili bazı endişelerin ortaya çıkmasına yol açmış ve sürdürülebilirlik maliye politikası açısından öncelikli bir hedef olarak görülmeye başlanmıştır. Maliye politikası açısından sürdürülebilirliğin ne olduğu konusunda farklı tanımlar ve görüşler bulunmakla birlikte üzerinde uzlaşılan ortak nokta sürdürülebilirliğin, hükümetin

zamanlararası bütçe kısıtı açısından bakıldığında, hükümetin başlangıçtaki veya mevcut borcunu ödemeye yetecek kadar iskonto edilmiş birincil (faiz dışı) fazla vermesini gerektirmesidir. Başka bir anlatımla hükümetin iskonto edilmiş birincil fazlalarının toplam değeri, mevcut borcunu karşılamaya yetecek düzeyde olmalıdır. Bu durum ayrıca borcun sürekli biçimde yeni borçlanmayla ödenmesi biçiminde tanımlanabilecek Ponzi oyununu da engellemektedir. Belirtilen durum aslında hükümetin zamanlararası bütçe kısıtının sağlanması veya karşılanması için gerekli bir şartı ifade etmektedir. Bu şartın gerçekleşmemesi, beklenen fazlaların bugünkü değerinin mevcut borcu ödeyecek düzeyde olmaması, maliye politikası duruşunun sürdürülemeyeceğini ve değişiklik yapılması gerektiğini göstermektedir.

Sürekli artan borcun sürdürülebilir olmadığı açıktır. Eğer borç/GSYİH oranının sınırsız bir şekilde yükselmesi bekleniyorsa hükümetin borç bulması zorlaşacak, giderek olanaksız hale gelecektir. Dolayısıyla sürdürülebilirlik için, hükümet borcunun veya borç/GSYİH oranının sınırlı kalması beklenmelidir. Ponzi oyununun olmaması, borç oranının yukarıdan sınırlandırıldığını ima etmektedir. Hükümet borçlarıyla ilgili faiz oranı büyüme oranının üstünde ve birincil fazla dengede veya negatif ise, borç/GSYİH oranı artar. Faiz oranı büyüme oranından düşük ve birincil fazla dengede veya pozitif ise borç/GSYİH oranı düşer.

Sürdürülebilirlikle ilgili ampirik çalışmalarda kamu borcunun durağanlığı testleri ve hükümet harcama ve gelirleri arasında koentegrasyon (cointegration) testleri yaygın biçimde kullanılmaktadır. Çok etkili bir çalışmada Hamilton ve Flavin (1986) zamanlararası bütçe kısıtının tutması için yeterli şartın faiz ödemeleri dahil açığın durağan olması gerektiğini ileri sürmüştür. Trehan ve Walsh (1988) Hamilton ve Flavin (1986)'nın sonucunu genelleştirmiş eğer borç ve açık birinci derecede bütünleşmiş ise ve faiz oranları sabitse sürdürülebilirlik için gerekli ve yeterli şartın borç ve birincil fazlaların koentegre olması gerektiğini göstermiştir. Trehan ve Walsh (1991) beklenen reel faiz oranının sabit olmadığı durumda sürdürülebilirliğin borç stoku ve faiz hariç açık arasında koentegrasyon ima etmediğini, faiz dahil açığın durağanlığına dayalı testlerin geçerli olmaya devam ettiğini belirtmiş, faiz dahil açığın durağanlığının zamanlararası bütçe kısıtını sağlamak için, beklenen reel faiz oranı pozitif olduğu

sürece, yeterli olduğunu göstermiştir. Hakkio ve Rush (1991) ise zamanlararası bütçe dengesinin faiz dahil hükümet harcamalarının gelirlerle koentegre olmasını gerektirdiğine dikkat çekmiştir.

Belirtilen kapsamdaki sürdürülebilirlik testleri Bohn (1998) tarafından eleştirilmiş, mevcut sürdürülebilirlik testlerinin belirsizlik ve riskten kaçınmanın faiz oranları implikasyonlarıyla yeterli biçimde ilgilenmedikleri ileri sürülmüştür. Bohn (1998) faiz oranı varsayımları gerektirmeyen yeni bir sürdürülebilirlik testi önermiş, düzeltici aksiyon için doğrudan birincil bütçe fazlasının borç-gelir rasyosundaki değişikliklere tepkisi incelenerek kanıt bulunabileceğini belirtmiş, bu yaklaşımın zaman serileri yaklaşımından daha umut verici olduğunu öne sürmüştür. Bohn (1998) pozitif bir tepkinin hükümetin borçtaki değişiklikleri dengeleyecek tedbirler alındığını -faiz dışı harcamaları düşürerek veya gelirleri arttırarak- gösterdiğini ileri sürmüş, birincil fazlanın borç-gelir rasyosundaki değişikliklere kesin ve en azından doğrusal tepkisinin sürdürülebilirlik için yeterli olduğunu göstermiştir. Bohn tarafından önerilen söz konusu sürdürülebilirlik testi çok ilgi çekmiştir.

Mali kuralların bütçe açıkları üzerindeki fiili etkilerini inceleyen bazı çalışmalar bulunmaktadır. Bohn ve Inman (1996) 1970-1991 dönemi için 47 ABD eyaletinden oluşan bir panel için bütçe verisi kullanarak daha sert bütçe kurallarının bütçe açıkları üzerinde ölçülebilir ve sezgisel olarak makul etkiye bulunduğu sonucuna ulaşmıştır. Alesina ve Bayoumi (1996) ABD eyaletlerinde denk bütçe kurallarının mali disiplini yerine getirmede etkili olduğunu bulmuştur. Mevcut ampirik kanıtı değerlendiren Poterba (1996) sıkı düzenlenmiş açık karşıtı kuralların, özellikle hükümet borçlanması üzerinde limit ile desteklendiğinde, daha küçük açıklara sebebiyet verdiğini belirtmektedir. Kennedy ve Robbins (2001) çok sayıda çalışmanın mali kuralların gerçekten bütçe sonuçları üzerinde bir etkisi olduğu sonucuna vardığını, IMF (2009) ise mali kuralların mali konsolidasyon için bir başarı faktörü olarak belirlendiğini ileri sürmektedir. Özlale (2010) mali kural uygulayan ülkelerin ekonomik performansları değerlendirildiğinde borç stokunda ve mali konsolidasyonda görülen olumlu tabloda mali kurallarla beraber uygulamaya konulan reformların etkisinin de görüldüğünü belirtmektedir.

Corsetti ve Roubini (1997) politik bozulmaların (distortions) mali yönlerinin farkına varılmasının bağlayıcı olmayan maliye politikasının, hükümetlerin bütçe açıkları verme kabiliyetlerini dizginleyen kurallar tarafından sınırlandırılması teklifine yol açtığına dikkat çekmektedir. Mali kurallar politika yapıcılarının bütçe açığı vermelerine ve mali sürdürülebilirliği göz ardı etmelerine yol açan temelde politik kaynaklı sapmalara karşı bir çözüm olarak görülmektedir.

2.2.2. Makroekonomik İstikrarı Sağlamak

Bağlayıcı olmayan politikalar, dalgalı veya konjonktür yanlısı maliye politikaları gibi, farklı biçimlerde ekonomide bazı istikrarsızlıklara neden olabilir. Mali kurallara başvurulmasının önemli gerekçelerinden biri makroekonomik istikrarı sağlamaktır (Buiter 2003, s.85; Kennedy ve Robbins, 2001, s.3; Kopits ve Symansky, 1998, s.6). Mali kuralların bağlayıcı olmayan politikaların neden olduğu istikrarsızlıkları azaltacağı veya ortadan kaldıracağı ileri sürülmektedir.

Ekonomide politik kaynaklı bazı dalgalanmaların oluşabildiği uzun zamandır bilinmektedir. Fırsatçı politik çevrimler Nordhaus (1975), partizan politik çevrimler ise Hibbs (1977) tarafından ileri sürülmüştür. Fırsatçı çevrimlerde politikacıların yeniden seçilme şanslarını yükseltme amacıyla seçim dönemlerinde genişleyici, seçimlerden sonra ise bu genişlemeyi dengeleyecek daraltıcı politikalar izlemeleri ekonomide politik kaynaklı dalgalanmalara neden olabilir. Partizan çevrimde ise farklı grupların çıkarını savunan partilerin göreve geldiklerinde kendilerini destekleyen seçmen gruplarının lehine olan politikaları izleyecekleri, böylece ekonomide bazı dalgalanmalar meydana geleceği vurgulanmaktadır. Rasyonel beklentiler varsayımının kabulü politik kaynaklı dalgalanmaları ortadan kaldırmamaktadır. 1980'li yıllardan itibaren rasyonel davranan bireyler bu modellere dahil edilmiş, bu şekilde Rogoff (1990), Rogoff ve Sibert (1988) tarafından rasyonel fırsatçı ve Alesina (1987) tarafından rasyonel partizan politik çevrim modelleri geliştirilmiştir. Rogoff (1990) politik bütçe çevrimlerinin, görevdeki liderlerin son zamanlarda hükümeti yönetmede mükemmel bir iş yaptıkları konusunda seçmenleri ikna etmeyi denedikleri çok boyutlu bir sinyal verme süreci aracılığıyla ortaya çıktığını

belirtmektedir. Benzer şekilde Rogoff ve Sibert (1988) vergiler, hükümet harcaması, açıklar ve parasal büyüme gibi belirli makroekonomik politika değişkenlerindeki seçim çevrimlerinin geçici bilgi asimetriyelerinden kaynaklandığını, iş başındakilerin iyi bir iş yaptıklarına dair sinyal verme güdüsüne sahip olduklarını, bunun makroiktisat politikasında bir seçim çevrimine yol açtığını ileri sürmüştür. Politik iş çevrimi literatürünü değerlendiren Drazen (2000)'in ulaştığı sonuçlardan biri, ekonomiyi para politikası aracılığıyla manipüle etmeye dayalı modellerin hem teorik ve hem de ampirik olarak ikna edici olmadığı, maliye politikasına dayalı açıklamaların mevcut veri setine daha uygun olduğu ve seçim etkilerinin ekonomik sonuçlarıyla ilgili inandırıcı bir teorik model için daha güçlü bir temel oluşturduğudur. Drazen (2000) son zamanlardaki araştırmaların mali çevrimin özellikle gelişen ülkelerde güçlü olduğu sonucuna ulaştığını ileri sürmektedir.

Bağlayıcı olmayan maliye politikası ekonomik istikrarsızlıkları gidermek için kullanıldığında gecikmeler ve tahmin hataları nedeniyle de istikrarsızlıklara ve dalgalanmalara yol açabilir. Maliye politikasında alınan tedbirlerin etkisi uzun gecikmelerle ortaya çıkabilir. Ekonominin resesyonda olduğu düşünülerek alınan bazı tedbirler etkilerini genişleme döneminde gösterebilir. Benzer şekilde hükümet tarafından resesyondan daha çabuk çıkmak için alınan bazı tedbirler rasyonel bireyler tarafından farklı değerlendirilip resesyonun daha uzun sürmesine de neden olabilir. Ekonominin durumuyla ilgili tahminlerde hata yapılması da bağlayıcı olmayan politikanın ekonomide dalgalanmalar oluşmasına yol açabilir. Örneğin resesyonun ne kadar derin olduğu veya süreceği konusunda hata yapılması uygulanacak politikaların makroekonomik istikrarsızlıklara sebebiyet vermesiyle sonuçlanabilir.

Fatas ve Mihov (2003a) ekonomik dalgalanmalara karşı maliye politikasının konjonktür karşıtı olmasının bekleneceğini, fakat maliye politikasının konjonktür yanlısı biçimde davrandığını gösteren kanıtların bulunduğunu belirtmektedir. Gavin ve Perotti (1997) sanayileşmiş ülkelere karşı farklı olarak Latin Amerika'da, Talvi ve Vegh (2000), Kaminsky vd. (2004) gelişen ülkelere ve Lane (2002) ise genel olarak OECD ülkelerinde maliye politikasının konjonktür yanlısı olduğunu bulmuştur. Benzer şekilde Alesina ve Tabellini (2005) özellikle gelişmekte olan ülkelere maliye politikasının

konjonktür yanlısı olduğunu belirtmektedir. Maliye politikasının konjonktür yanlısı niteliğe sahip olması ekonomik olarak istikrar sağlayıcı değil, tam aksine istikrar bozucu bir etkiye sahip olabileceğini göstermektedir.

Fatas ve Mihov (2003b) bağlayıcı olmayan politikayı kısıtlayan kurumsal düzenlemelerin, ülkelerin daha büyük ekonomik büyüme oranlarına ulaşmalarına ve makroekonomik istikrarlılıkları azaltmalarına izin verdiğini belirtmektedirler. OECD üyesi 20 ülkeyle ilgili bir veri setini kullanarak mali kurallar, bağlayıcı olmayan maliye politikasının kullanılması ve makroekonomik istikrar arasındaki bağlantıyı inceleyen Badinger (2009) bağlayıcı olmayan maliye politikasının kişi başına GSYİH üzerinde istikrar bozucu etkilere sahip olduğunu, son 15 yılda OECD ülkeleri tarafından uygulamaya konulan çoğu mali kuralların bağlayıcı olmayan maliye politikasının kullanımını düşürdüğünü bulmuştur. Mali kurallar yukarıda sayılan aşırı bütçe açıklarının, kamu maliyesindeki bozulmaların, politik kaynaklı ekonomik dalgalanmaların, konjonktür yanlısı politikaların önlenmesi veya azaltılması aracılığıyla makroekonomik istikrarın sağlanmasına katkı sağlayabilir.

2.2.3. Hükümet Politikalarının Güvenilirliğini Arttırmak

Mali kurala başvurma nedenlerinden biri kuşkusuz hükümet politikalarının güvenilirliğini sağlamak veya arttırmaktır (Kennedy ve Robbins, 2001, s.3; Kopits ve Symansky, 1998, s.7). Kopits (2001) tüm kuralların en azından bir ortak özellik taşıdığını belirtmektedir: Bağlayıcı olmayan müdahaleyi kaldırarak makroekonomik politikaların yürütülmesinde güvenilirlik sağlamayı istemek. Kopits ve Symansky (1998) mali kuralın hükümet politikasının zaman içinde güvenilirliğini sağlamak için yararlı olabileceğini, kurala dayalı politikaların bağlayıcı olmayan politika üzerindeki önemli bir avantajının zaman tutarlılığı olduğunu belirtmektedir. Zaman tutarsızlığı problemini azaltma girişimlerinin, daha önce mutabık kalınan kurallardan sapılması halinde politika yapıcılara bazı maliyetler yüklemesi gerektiği ileri sürülmektedir (Chari ve Kehoe, 2006, s.8).

İlk bakışta hükümetlerin kural yerine bağlayıcı olmayan politikalar izlemeleri durumunda sosyal refahın maksimize edilebileceği düşünülebilir. Sosyal refahı maksimize etmek isteyen iyiliksever bir hükümetin veya politika yapıcının herhangi bir kısıtlama olmaksızın bağlayıcı olmayan politika uygulama yetkisine sahip olması durumunda, sanki bir mali kural varmış gibi hareket edebileceği, gerektiğinde de esnek biçimde politika uygulayabileceği ileri sürülebilir. Başka bir anlatımla hükümetin bir yandan bir mali kural varmış gibi hareket edebilmesinin, diğer yandan mali kuraldan farklı olarak, dışsal şoklar ekonomiyi vurduğunda veya kısa dönemli dalgalanmalar ortaya çıktığında bunlara maliye politikasını kullanarak tepki verebilme esnekliğini kaybetmemesinin mümkün olduğu iddia edilebilir. Dolayısıyla hükümetin söz konusu şoklara veya dalgalanmalara tepki vermesinin bir şekilde sınırlandırılmasının, bu konudaki esnekliğinin azaltılmasının sosyal refah kaybına yol açabileceği düşünülebilir. Bu yaklaşım Kydland ve Prescott (1977)'nin ileri sürdüğü zaman tutarsızlığı sorunu yüzünden doğru değildir. Bugünkü ekonomik faaliyetler gelecekle ilgili beklentilerden etkilenmektedir. Gelecekle ilgili beklentiler ise bugün açıklanan ve izlenen politikalara bağlıdır. Eğer politika yapıcı zaman içinde değişik politikalar seçme imkanına sahip olursa, başlangıçta bir politika ilan edip sonrasında daha farklı bir politika izleme eğilimi gösterebilir. Bu durum politika yapıcının kötü olmasından veya kendi çıkarını maksimize etmek istemesinden kaynaklanmamaktadır. Politika yapıcı sosyal refahı maksimize etme amacına sahip olduğunda alacağı kararlar zaman tutarsız olabilir. Başka bir anlatımla sosyal refahı maksimize etmek isteyen politika yapıcı başlangıçta bir politika ilan edip, ekonomik birimler bu ilana inanıp kararlarını verdikten sonra, sosyal refahı maksimize etmek amacıyla başlangıçtakinden daha farklı bir politika izleme güdüsüyle karşılaşabilir. Hükümetin gelecekte ilan ettiğinden daha farklı bir politika izleme güdüsüne sahip olduğunu fark eden rasyonel ekonomik birimler hükümete güvenmeyecek ve kararlarını bu doğrultuda oluşturacaklardır. Böyle bir durumda nihai olarak ulaşılan refah, hükümetin başlangıçta kendini güvenilir biçimde belli bir politikaya bağlayabilmesi durumunda ulaşılabilecek refahtan daha düşük olacaktır.

Hükümetler gelecekte izleyecekleri politikalarla ilgili kendilerini bağlayıcı taahhütte bulunmadıkça veya başka bir anlatımla önceden ilan ettikleri politikadan kolayca

vazgeçme imkânına sahip oldukça bir güvenilirlik problemiyle karşılaşılır. Hükümetler karşılaştıkları güvenilirlik problemini bağlayıcı olmayan politika izleme imkanlarını sınırlandıran mali kuralları kabul ederek çözmeyi deneyebilirler. Zaman tutarlı olan kurallara dayalı politika, bağlayıcı olmayan politikadan daha yüksek bir sosyal refaha ulaşılmasını olanaklı kılar. Bununla birlikte bir hükümetin artık mali kural uygulayacağını ilan ederek kolayca güvenilirlik sorununu çözeceğini beklemek gerçekçi değildir. Hükümetlerin güvenilirlik sorunu sadece bir mali kural uygulanacağını ilan edilmesiyle çözülemez. Rasyonel bireyler hükümetin kuralı kolayca değiştirebileceğini veya mali kuralla ilgili taahhütlerini yerine getirmediğinde bir yaptırımla karşılaşmayacağını düşündüğünde, mali kural inandırıcılık sağlama konusunda yeterli olmayabilir. Hükümetin kabul ettiği mali kuralın güvenilir olması ve uzun süre uygulanacağına inanılması gereklidir. Mali kural ancak zaman içinde başarılı bir şekilde uygulanması durumunda inandırıcı hale gelebilir ve hükümet iyi bir şöhrete ulaşabilir. Hükümetin iyi bir şöhrete sahip olması için, kuralları zorunlu olmamakla birlikte yardımcı olabilir. Hükümetlerin mali kural kabul etmeksizin örneğin iyi bir şöhrete sahip olarak da güvenilirlik sorununu çözebileceği ileri sürülebilir. Şöhretin zaman içinde kuralları gereksiz hale getirebileceği düşüncesine itiraz eden Schuknecht (2001) hükümetlerin eğer kısa dönemli mali savurgalığın gelecek seçimi kazanmaya yardım edebileceğini düşünürlerse sıkı maliye politikaları şöhretini heba edebileceklerini, belki de Almanya'nın bunun bir örneği olduğunu, şöhretin 1970 ve 1990'larda mali disiplini korumak için bir neden olmadığını, şöhretin disipline edici bir araç olarak bu potansiyel başarısızlığının kuralları değiştirmenin/atlatmanın neden zor olması gerektiği konusunda önemli bir argüman olduğunu ileri sürmektedir. Şöhretin ve kuralların birbirlerinin ikamesi olarak düşünülmesi yerine iyi bir şöhretin mali kuralları daha kısa süre içinde güvenilir hale getirebileceği, kuralın da şöhretin kazanılmasına ve korunmasına yardımcı olabileceği savunulabilir.

Hükümetlerin karşılaştıkları bu inandırıcılık sorununun başka şekillerde de aşılabileceği ileri sürülebilir. Para politikasıyla ilgili olarak güvenilirlik sorununu çözmek için farklı öneriler geliştirilmiştir. Örneğin Rogoff (1985) yetkinin hükümetten farklı tercihlere sahip bir merkez bankasına devredilmesini önermiştir. Para politikası açısından bakıldığında merkez bankalarının giderek daha bağımsız bir yapıya kavuşturulması bu

kapsamda değerlendirilebilir. Para politikasıyla ilgili örneğin fiyat istikrarının korunması ve ekonomik büyümenin desteklenmesi gibi temel hedefler politika yapıcılar tarafından belirlenirken, bu hedeflerin gerçekleştirilmesi konusunda yetki hükümetten en azından kısmen bağımsız veya özerk merkez bankalarına devredilmektedir. Benzer biçimde maliye politikası ile ilgili yetkinin bağımsız bir birime veya kurula bırakılması düşünülebilir. Bununla birlikte maliye politikasının, para politikasından farklı olarak kamu hizmetlerinin sunulması, gelir dağılımı ve kaynakların tahsisi konusundaki önemli işlevleri de dikkate alındığında, ne ölçüde bağımsız birimlere bırakılabileceği tartışmalıdır. Örneğin hükümet harcamalarının büyüklüğü ve dağılımının ne ölçüde politik karar verme sürecinin dışına taşınabileceği ve böyle bir düzenlemenin demokratik sürece ne kadar uygun olduğu açık değildir. Maliye politikası çok daha politik bir niteliğe sahip olduğu için bu tip düzenlemelerin mali kurala bir alternatif olmaları, en azından şimdilik, zor görünmektedir.

Chari ve Kehoe (2006)ya göre zaman tutarsızlığı problemi, politikalarla ilgili karar verildikten sonra belirli bir zaman geçmeden bu politikaların uygulanmamasını sağlayan kurumlar oluşturularak da azaltılabilir. Chari ve Kehoe (2006) sermaye gelirin vergilendirilmesini örnek olarak vermektedir. Buna göre sermaye geliriyle ilgili yüksek bir vergi oranı seçilmesi durumunda, bu karar ancak belirli bir süre geçtikten sonra uygulanabiliyorsa, sermaye geliriyle ilgili yüksek vergi oranının yatırımları ve sermaye stokunu düşüreceği, bu şekilde politika yapıcıların yüksek sermaye vergilemesinden kaynaklanan bozulmalarla karşılaşmak zorunda kalacakları belirtilmektedir. Ancak bu şekilde kurumlar oluşturulması, zaman tutarsızlığı probleminin çözümü konusunda yardımcı olabilirken başka bazı açılardan sakıncalı olma potansiyeline sahiptir. Maliye politikası kararlarının etkilerinin gecikmeli ortaya çıkmasından kaynaklanan bazı sorunlar, kararların belirli bir süre sonra uygulanmasını sağlayan kurumların varlığı halinde daha da artabilir.

Hükümet politikalarının güvenilir olmasını sağlamak mali kuralların önemli hedeflerinden biridir. Bu konuda iyi tasarlanmış ve güçlü bir politik irade tarafından desteklenen mali kuralların yararlı olabileceği değerlendirilmektedir.

2.2.4. Diğer Nedenler

Mali kurala başvurulması konusunda yukarıda sayılanlar dışında başka nedenler de bulunmaktadır. Kopits ve Symansky (1998) bir maliye politikası kuralının diğer finansal politikalara yardım edebileceğini, para politikası üzerindeki yükü hafifletebileceğini belirtmektedir. Sargent ve Wallace (1981) maliye ve para politikası arasındaki bağlantıyı açık bir şekilde vurgulamıştır. Woodford (2001) fiyat istikrarını sürdürmenin sadece uygun bir para politikası kuralına değil ayrıca uygun bir maliye politikası kuralına da bağlanmayı gerektirdiğini ileri sürmektedir. Bağlayıcı olmayan maliye politikasının kullanımının merkez bankasının işini daha da zorlaştırabilmesi muhtemeldir (Taylor, 2000, s. 28). Bağlayıcı olmayan maliye politikası uygulanması durumunda merkez bankası sadece ekonomideki şokların büyüklüğünü ve etkisini değil maliye politikasının vereceği tepkiyi de tahmin etmek zorunda kalacaktır. Ayrıca maliye politikası kamu borcundaki değişikliklere gerekli tepkiyi göstermediğinde, hükümetin zamanlararası bütçe kısıtı dikkate alındığında, para politikasının hareket alanı sınırlanmaktadır. Bu şekilde para politikasının maliye politikasından tamamen bağımsız bir şekilde hareket etmesi olanaksız hale gelmektedir. Kamu maliyesinden kaynaklanan sorunlar para politikasını da etkilemekte, para politikası hedeflerinin gerçekleştirilmesini önemli ölçüde zorlaştırmaktadır. Hükümet harcamalarının finansmanın merkez bankası aracılığıyla sağlanması veya hükümetin merkez bankasından sınırsız borçlanma imkânına sahip olması, makroekonomik istikrarın sağlanmasını ve merkez bankasının fiyat istikrarı gibi temel amaçlarına ulaşmasını engelleyebilir. Tüm yurtiçi kaynaklardan ve özellikle merkez bankasından borçlanma ile ilgili sınırlamaların veya yasaklamaların para basılması ve böylece enflasyonist baskılar konusunda büyük bir kaynağı ortadan kaldırarak istikrara katkı yaptığı belirtilmektedir (Kopits ve Symansky, 1998, s.6). Açıklanan nedenlerle mali disiplini sağlayan, merkez bankasından borçlanmayı sınırlayan veya yasaklayan bir mali kural para politikasının yürütülmesi ve hedeflerinin tutturulması konusunda merkez bankasının işini kolaylaştırma ve makroekonomik istikrara katkıda bulunma potansiyeline sahiptir.

Belirsizlik ekonomik aktiviteyi kuşkusuz olumsuz yönde etkilemektedir. Başarılı şekilde uygulanan bir mali kural belirsizlikleri azaltabilir. Belirsizliklerin azaltılması

öngörülebilirliği arttıracak, böylece ekonominin işleyişi daha etkin hale gelecek ve yatırım yapmak kolaylaşacaktır. Benzer şekilde mali kurallar aracılığıyla mali disiplinin sağlanması faiz oranlarının düşmesine ve yatırımların artmasına neden olabilir.

Mali kurala başvurma nedenlerinden biri de negatif etkilerden, dışsallıklardan ve ters piyasa tepkilerinden sakınma isteğidir (Kennedy ve Robbins, 2001, s.3; Kopits ve Symansky, 1998, s.7). Kopits ve Symansky (1998) yerel yönetimlerin açıklarını sınırlayan bir kuralın, bir bölgedeki mali hatadan kaynaklanan dışsallıkların diğer bölgelere ve ulusal hükümete aktarılmasını önlediğini belirtmektedir.

İyi tasarlanmış ve uygun biçimde yerine getirilmiş sürekli mali kuralların başlıca faydasının, başarılı enflasyon hedeflemesi altında para politikasının depolitizasyonu gibi, maliye politikası için depolitize olmuş bir çerçeve kurması olduğu belirtilmektedir (Kopits, 2001, s.8). Mihaljek ve Tissot (2003) mali kuralların, özellikle bir mali doğruluk şöhreti sağlamak veya daha etkili bir hükümetlerarası mali ilişkiler yapısı dizayn etmek isteyen gelişen piyasalar için çekici olduğunu ileri sürmektedir.

Canaktan (2010) maliye politikası kurallarının seçim ekonomisi, kayırmacılık, bürokrasi, politik miyopluk gibi nedenlerden dolayı kamu ekonomisinde oluşan etkinsizlikleri azaltabileceğini, hükümetlerin savurganlığını ve yanlış ekonomi politikası uygulamalarını azaltarak ekonomik krizleri engelleyebileceğini veya bu krizlerin şiddetini azaltabileceğini, saydamlığı arttırarak kamu ekonomisinin yönetimine halkın daha fazla katılımını sağlayabileceğini ileri sürmektedir.

2.3. MALİ KURALA YÖNELİK ELEŞTİRİLER VE İTİRAZLAR

Bağlayıcı olmayan politikalara yönelik eleştiriler olduğu gibi kuşkusuz mali kurallara yönelik eleştiriler de bulunmaktadır (Debrun vd. 2008, s.8; Kopits 2001, s.6-7; Milesi-Ferretti, 2000, s.3). Mali kurala yönelik temel eleştiriler mali kuralın politika yapıcılarının esnekliğini azaltarak stabilizasyon politikalarını sınırlayabilmesi, konjonktür yanlısı politikalara neden olabilmesi, maliye politikasının kalitesini düşürebilmesi, yaratıcı

muhasebe ve bütçe dışı işlemleri özendirebilmesi, vergi düzleştirme prensibinin ihlal edilmesine yol açabilmesi ve diğerleri çerçevesinde ele alınacaktır.

2.3.1. Stabilizasyon Politikalarını Sınırlayabilir

Bağlayıcı olmayan politika geleneksel mali amaçların veya fonksiyonların başarısı için bir araç olarak görülmektedir (Kopits, 2001, s.6). Bağlayıcı olmayan politikanın kurallar karşısındaki kuşkusuz en önemli avantajı dışsal şoklara veya dalgalanmalara karşı tepki verilebilmesine imkân sağlayan bir esnekliğe sahip olmasıdır. Mali kurala yöneltilen en önemli eleştiri ise mali kuralın dışsal şoklara ve ekonomideki dalgalanmalara karşı maliye politikasının bir stabilizasyon aracı olarak kullanılmasını engelleyeceği veya sınırlayacağıdır. Daha az esnekliğin, konjonktür karşıtı politika ihtiyacı yüzünden Keynesyen çerçevede maliyetlere sahip olması gerektiği belirtilmektedir (Alesina ve Bayoumi, 1996, s.1). Benzer şekilde Corsetti ve Roubini (1997) para politikasındaki benzer biçimde, stabilizasyon politikaları gerekli olduğunda, maliye politikasında kurallar-bağlayıcı olmayan politika tartışmalarında maliyet ve yararların ortaya çıktığını ileri sürmektedir. Başka bir anlatımla bütçe açık yanlılığına karşı etkili ve yararlı olan mali kurallar stabilizasyon politikalarını engellediği için bir maliyete katlanılmasına neden olmaktadır.

Chari ve Kehoe (2006) bağlayıcı olmayan politikanın önceden belirlenemeyen ve öngörülemeyen olaylara tepki vermek için politika yapıcılara yardım ettiği argümanının görüldüğünden daha az ikna edici olduğunu, kurala dayalı politikanın savunucularının kuralda öngörülemeyen acil durumlar için istisna cümlelerine/hükümlerine (escape clauses) gerek olduğunun farkında olduklarını, bu istisna cümlelerinin yeniden bir zaman tutarsızlığı problemini ortaya çıkaracağını, fakat bunun çok daha sınırlı biçimde olduğunu, böyle kurallardan sapmanın çok ender olacağını, bu nedenle istisna cümlelerinden kaynaklanan zaman tutarsızlığı probleminin çok küçük olacağını belirtmektedir.

Kuralların her koşulda mekanik biçimde uygulanmaları zorunlu değildir. Ayrıca esnek biçimde uygulanmaları halinde mali kurallar otomatik istikrarlandırııcılar aracılığıyla

ılımlı bir konjonktür karşısı rol oynayabilir (Kopits ve Symansky, 1998, s.6). Bununla birlikte mali kural, tasarlanırken dışsal şoklara ve dalgalanmalara tepki verilmesine olanak sağlayacak esnekliğe ve istisna cümlelerine yer vermeye çalışılsa da, kaçınılmaz bir şekilde maliye politikasının şoklara ve dalgalanmalara karşı bağlayıcı olmayan bir biçimde kullanılmasını sınırlamaktadır. Gerçekleşecek tüm şokların niteliğinin, zamanın veya büyüklüğünün önceden öngörölmesi ve mali kuralın buna göre yeterli esneklikte tasarlanması mümkün değildir. Bu nedenle mali kuralın şoklara karşı politika yapıcılarının tepkisini bir şekilde sınırlayacağı açıktır.

Diğer yandan bağlayıcı olmayan politika altında hükümetlerin şoklara veya dalgalanmalara tepki vermeleri konusunda sınırsız bir esnekliğe veya kabiliyete sahip olduklarını düşünmek de doğru değildir. Hükümetler örneğin çok yüksek bütçe açıkları ve kamu borcunun varlığı durumunda, yasal olarak politika seçimlerini sınırlayan bir kural olmasa da stabilizasyon politikaları uygulayamayabilirler. Hükümetlerin ayrıca bağlayıcı olmayan politikalar altında konjonktür karşısı yerine konjonktür yanlısı politikalar uygulabildikleri de bilinmektedir.

Daha önce de belirtildiği gibi stabilizasyon politikalarıyla ilgili genel sorunlar yanında, maliye politikasının stabilizasyon amacıyla kullanılmasına yönelik uzun gecikmelerin varlığı, para politikasının daha iyi bir stabilizasyon aracı olduğu gibi bazı itirazlar bulunmaktadır. Diğer yandan bir stabilizasyon aracı olarak maliye politikasının etkinliğine yönelik teorik değil pratik argümanların daha ikna edici olduğu belirtilmektedir (Blinder, 2004, s.31-32). Bir stabilizasyon aracı olarak maliye politikasının tamamen devre dışı bırakılması, dışsal şoklara karşı sadece para politikası kullanılarak tepki verilmesi yerine, maliye politikasının en azından bazı durumlarda bir stabilizasyon aracı olarak kullanılmasının önündeki engellerin nasıl kaldırılabilieceği veya azaltılabilieceği üzerine yoğunlaşılmasının daha uygun olacağı düşünülmektedir. Bu kapsamda maliye politikasının stabilizasyon amacıyla kullanılabilmesi için, gecikmeleri azaltılabilcek, politik kaynaklı ve optimal olmayan uygulamaları önleyebilecek bazı kurumsal ve yapısal tedbirler alınması yararlı olabilir.

Mali kuralların maliye politikasının stabilizasyon amacıyla kullanılmasını engellemesinin sonuçlarını ampirik olarak inceleyen bazı çalışmalar bulunmaktadır. ABD eyalet devletleriyle ilgili bir veri setini kullanan Bayoumi ve Eichengreen (1995) borç ve açığı sınırlayan kısıtlamaların ayrıca eyalet bütçelerinin çevrime duyarlılığını da düşürdüğünü, bu şekilde mali stabilizasyonun derecesini azalttığını ileri sürmektedirler. Alesina ve Bayoumi (1996) ABD eyaletlerinde denk bütçe kurallarının yükselen hasıla oynaklığı bakımından maliyetlerinin olmadığını, daha sıkı mali kuralların daha düşük bütçe dengesinin devresel oynaklığıyla ilişkili olduğunu, buna karşın bütçe dengesinin daha düşük esnekliğinin eyalet hasıla oynaklığını etkilemediğini bulmuştur. 48 ABD eyaletiyle ilgili bütçe kurallarının maliye politikası sonuçlarını nasıl etkilediğini inceleyen ve katı bütçesel sınırlamaların daha düşük politika oynaklığına yol açtığını, mali sınırlamaların maliye politikasının hasıla şoklarına duyarlılığını düşürdüğünü, bu iki sonucun hasıla oynaklığı üzerinde zıt etkilere sahip olması gerektiğini belirten Fatas ve Mihov (2006) birinci etki için ampirik destek sunduklarını, maliye politikasındaki bağlayıcı olmamayı azaltan sınırlamaların makroekonomik dalgalanmayı düşürebildiği sonucuna varmıştır.

Mali kurallar olsun veya olmasın bağlayıcı olmayan maliye politikalarının her koşulda dışsal şoklara karşı optimal tepkiler verebileceğini ileri sürmek kolay değildir. Bununla birlikte dışsal şoklara karşı hükümetin maliye politikasını kullanarak tepki vermesinin tamamen önlenmesi veya sınırlandırılmasının, en azından bazı durumlarda, ciddi maliyetlere katlanılmasına yol açabileceği düşünülmektedir.

2.3.2. Konjonktür Yanlısı Politikalara Neden Olabilir

Bağlayıcı olmayan politikalar gibi kurala dayalı politikalar da konjonktür yanlısı bir nitelik taşıyabilir. Örneğin katı formdaki bir denk bütçe kuralı konjonktür yanlısı politikalara yol açabilir. Genişleme döneminde vergi gelirleri artacağı ve transfer harcamaları azalacağı için denk bütçe kuralına uymak amacıyla ya vergi oranlarının düşürülmesi ya da harcamaların yükseltilmesi gerekecektir. Daralma dönemlerinde ise benzer şekilde ekonomik aktiviteye bağlı olarak vergi gelirleri azalacağı ve işsizlik yardımı gibi bazı harcamalar yükseleceği için vergi oranlarının artırılması veya

harcamaların kısılması yönüne gidilecektir. Denk bütçe kuralı nedeniyle ekonomi genişleme döneminde iken vergi oranlarının düşürülmesi veya harcamaların yükseltilmesi, daralma döneminde iken vergi oranlarının artırılması veya harcamaların kısılması konjonktür yanlısı politika izlenmesi anlamına gelmektedir.

Sadece denk bütçe kurallarının konjonktür yanlısı politikalara neden olacağını düşünmek doğru değildir. Denk bütçe dışında başka bazı kurallar da konjonktür yanlısı politikalar izlenmesine yol açabilir. Örneğin bütçe açığının veya borcun belirli bir sınırı veya oranı geçmemesi şeklindeki bir mali kural konjonktür yanlısı politikaya yol açabilir. Ekonomi daralma döneminde olmasına karşın bütçe açığının veya borcun mali kuralla belirlenmiş olan sayısal bir sınırı geçmemesi için kamu harcamalarının azaltılması veya vergilerin artırılması gerekli hale gelebilir.

Mali kural uygulamalarının mutlaka konjonktür yanlısı bir nitelik taşımaları gerekmez. Mali kural tasarlanırken konjonktür yanlısı politikalara yol açabilecek düzenlemelerden kaçınılmasına özen gösterilmelidir. Ekonomideki konjonktürel dalgalanmaları, olağanüstü koşulları dikkate alan ve iyi tasarlanmış bir mali kural bağlayıcı olmayan politika altında ortaya çıkan konjonktür yanlısı eğilimi ortadan kaldıracak veya sınırlayabilir. Özellikle sayısal kurallardan ziyade prosedürle ilgili kuralların bu konuda daha yararlı olabilecekleri değerlendirilmektedir.

2.3.3. Maliye Politikasının Kalitesini Düşürebilir

Mali kurallar kabul edilirken genellikle mali uyarılama için hangi harcama kalemlerinde ne kadar kesintiye gidileceği veya hangi vergiler aracılığıyla gelirlerin ne ölçüde yükseltileceği gibi konularda detaylı düzenleme yapılmadığı için olumsuz bazı sonuçlar ortaya çıkabilir. Benzer şekilde örneğin sadece belirli bir bütçe açığı hedefinin geçilmemesi şeklinde bir mali kural kabul edilmesi durumunda, bunun hükümet harcamalarının ve vergi gelirlerinin bileşiminde ne tür değişikliklere yol açacağı net değildir. Bu durum maliye politikasının kalitesinde mali kural nedeniyle bir düşme olabileceği gerekçesiyle eleştirilmektedir. Dur vd. (1997) bağlayıcı bir kural borç kuralı altında politika yapımcıların bütçe kısıtlarını yumuşatmak amacıyla kamu yatırım

harcamalarını kısacaklarını, bu şekilde kuralın düşük kamu yatırımlarıyla sonuçlanacağını belirtmiştir.

Toplam bütçe dengesi üzerine konulan bir kural cari ve yatırım harcamaları arasında bir ayrım yapmaz. Hükümet bağlayıcı bir kısıtla karşı karşıya kaldığında, politik olarak maliyeti daha düşük harcama kategorilerinde kesintiye gitmeyi tercih edebilir. Eğer yatırım projelerini ertelemenin veya terk etmenin politik maliyeti cari harcamaları sınırlamanın maliyetinden daha düşükse, açık kuralı kamu yatırım harcamalarının azaltılması konusunda bir eğilime neden olacaktır (Peree ve Valila, 2005, s.6).

Sırf mali kurala uyulması amacıyla gerekli kamu yatırım harcamalarının kısılmasının önüne geçilmesi, hükümetlerin bu konuda yanlış davranmalarının engellenmesi amacıyla altın kural uygulaması önerilebilir. Örneğin Blanchard ve Giavazzi (2004) SGP'nin hükümetlerin yatırım harcamasını dikkate alma biçimiyle ilgili ciddi bir hata içerdiğini, açık hedefiyle ilgili olarak net kamu yatırımının toplam harcamadan çıkarılması gerektiğini savunmaktadırlar. Bununla birlikte altın kuralla ilgili daha önce değinilen bazı önemli problemler ve uygulama sıkıntıları bulunmaktadır (Kopits, 2001, s.12; Peree ve Valila, 2005, s.7-9). Sutherland vd. (2005) Meksika'da yerel yönetimlerin yatırımları finanse etmek için borçlanabileceklerini, fakat yatırımın ne olduğu tanımlanmadığı için kuralın bağlayıcı olmayı başaramadığını belirtmektedir. Ayrıca Peree ve Valila (2005) yatırım harcamalarının mali hedeflerden hariç tutulmasının, uzun dönem ekonomik performansı düzeltereğinin açık olmadığını, kamu sermayesi tarafından desteklense de çok büyük bir kamu borç stokunun makroekonomik açıdan istikrar bozucu olduğunu belirtmektedirler. Peree ve Valila (2005) ulaştıkları ampirik sonuçların EMU'da yer alan mali açık kuralının Avrupa'da kamu yatırımının gözlemlenen düşmesinden sorumlu olduğu görüşünü desteklemediği sonucuna ulaşmıştır.

2.3.4. Yaratıcı Muhasebe Uygulamalarını Özendirebilir

Mali kurallara yönelik eleştirilerden biri de yaratıcı muhasebeyi (creative accounting) ve bütçe dışı operasyonları özendirebilmesidir (Debrun vd. 2008, s.8; Kopits, 2001, s.7;

Kopits ve Symansky, 1998, s.12). Milesi-Ferretti (2000) mali dengede bir düzelme ima eden bir ölçü eğer genelde hükümet sektörünün zamanlararası bütçe pozisyonunda bir düzelme (hükümetin net varlığında bir artış) ima etmezse yaratıcı muhasebe olduğunun düşünülebileceğini belirtmektedir. Mali kural uygulanması konusunda güçlü bir irade olmaması durumunda sırf mali kurala uyuluyormuş izlenimi vermek üzere bazı yöntemlere başvurulabilir. Bu durum aslında mali kuralları işlevsiz hale getirmek için bazı arayışlara giren politika yapıcılarının neler yapabileceklerini görmek açısından önemlidir. Özellikle mali kural belirli sayısal hedefler üzerinden belirlenmişse bu hedeflerin tutturulduğu izlenimini verecek bazı muhasebe hileleri yapılabilir. Bu şekilde hükümet bütçesinin gerçek durumu ile ilgili sağlıklı bilgi edinmek ve analiz yapmak zorlaşabilir. Oysa bağlayıcı olmayan politika altında benzer muhasebe hilelerinin yapılmasına ihtiyaç duyulmadığı için kamu maliyesinin gerçek durumu daha iyi görülebilir. Yaratıcı muhasebe uygulamaları ayrıca hükümet politikalarının ve mali kuralın güvenilirliğini önemli ölçüde zedeler.

Milesi-Ferretti (2000) sayısal kuralların dayatılmasının şüpheli muhasebe uygulamalarını teşvik edebileceğini, bu şekilde hükümet bütçesindeki saydamlık derecesini düşüreceğini, mali kuralların daha az saydam bütçelere yol açabileceği endişelerinin MT’de belirlenen bütçe açıklarıyla ilgili tavanı karşılamayı kolaylaştırmak için çeşitli Avrupa ülkeleri tarafından yaratıcı muhasebe kullanımıyla güçlendiğini belirtmektedir. Fransa, Yunanistan ve İtalya’dan konuyla ilgili örnekler veren Milesi-Ferretti (2000)e göre diğer şeyler aynı iken bütçe saydam olmadığında dayatılan bir mali kural daha çok yaratıcı muhasebe ve daha az mali uyarlamaya neden olmaktadır. Aldatmanın fark edilmesi halinde hükümetin taşıması gereken maliyet artıyorsa yaratıcı muhasebe azalmakta, kurala uymanın maliyeti arttıkça yaratıcı muhasebeleştirme ihtimali artmaktadır. Avrupa Birliği’nde yaratıcı muhasebeyi destekleyen ampirik kanıt sunan Von hagen ve Wolff (2006) SGP kurallarının hükümetlerin bütçe açıklarını gizlemek için stok-akım uyarlamalarına, bir çeşit yaratıcı muhasebe kullanmalarına neden olduğunu bulmuştur.

Yaratıcı muhasebenin engellenmesi için mali kuralların basit ve saydam olmasına dikkat edilmelidir. Bunların yanında mali kural uygulamalarının bağımsız birimler tarafından izlenmesi, değerlendirilmesi ve raporlanması da yararlı olabilir.

2.3.5. Vergi Düzleştirme Prensibinin İhlal Edilmesine Yol Açabilir

Maliye politikasının neoklasik analizinin önemli sonuçlarından biri vergilerden kaynaklanan bozulmaların en aza indirilmesidir. Mali kural, vergi düzeltme prensibinin uygulanmasını kısıtlayarak vergiden kaynaklanan bozulmaların en aza indirilmesini önleyebilir. Bu şekilde mali kuralın, Alesina ve Bayoumi (1996)'nın da belirttiği gibi, neoklasik çerçevede maliyetlere sahip olması gerekir. Benzer şekilde Corsetti ve Roubini (1997)'de vergi düzeltmeye izin vermeyen mali kurallardan kaynaklanan maliyetlere dikkat çekmektedir. Vergi düzeltme yaklaşımına göre vergi oranlarının sabitliği hükümet harcaması olağandışı yüksek olduğunda bütçe açıkları ve harcamalar olağan dışı düşük olduğunda fazlalar gerektirmektedir. Örneğin bir mali kural, vergi düzeltme prensibine göre bütçe açığı ile finanse edilmesi gereken hükümet harcamalarındaki geçici bir artışın, tamamıyla vergi oranlarındaki artışla karşılanmasını zorunlu hale getirebilir. Böylece bir mali kural, vergi düzeltme prensibinin uygulanmasını, dolayısıyla vergiden kaynaklanan bozulmaların en aza indirilmesini önleyerek bir refah kaybına yol açabilir. Bu sakıncalardan kaçınmak için sürekli bir bütçe dengesi yerine ortalama anlamda bir bütçe dengesinin sağlanması daha doğru olabilir. Bu şekilde bütçe belirli dönemlerde açık verebilirken, daha sonra bu açığı telafi edecek fazlalar verebilir.

2.3.6. Diğer Eleştiriler

Mali kurallara yönelik eleştirilerin tamamı yukarıda belirtilenlerle sınırlı değildir. Mali kurallara yönelik bunların dışında çok sayıda eleştiri bulunmaktadır. Bu eleştiriler arasında mali kuralların gereksiz bürokratik işlemlere yol açtığı, mali disipline sahip ülkelerin zaten mali kurala ihtiyaçlarının olmadığı, bir hükümetin herhangi bir kural olmaksızın mali disipline inandırıcı biçimde bağlanabileceği, mali kuralların mali disiplinin sağlanması ve güçlü bir kamu mali yönetim sisteminin oluşturulması

açısından gerekli olmadığı, mali kural uygulamalarının her zaman iyi ve etkili sonuçlar vermediği, mali kuralların maliye politikasının diğer hedef veya fonksiyonlarından uzaklaşılmasına yol açabileceği bulunmaktadır. Ayrıca Schmitt-Grohe ve Uribe (1997) denk bütçe kuralının standard neoklasik büyüme modelinde, eğer mali otorite kısa dönem mali dengesizlikleri elimine etmek için ağırlıklı olarak gelir vergisi değişikliklerine dayanırsa, istikrar bozucu olabileceğini belirtmektedirler. Bu şekilde mali kural ilave bir istikrarsızlık kaynağı olabilir.

3. AMPİRİK MALİ KURAL TAHMİN EDEN ÇALIŞMALAR

Maliye politikası kurallarıyla ilgili tartışmalar çoğunlukla normatif ve pratik politika önerileriyle sınırlıdır (Claeys, 2008, s.12). Genelde maliye politikası kurallarının nasıl tasarlanması ve uygulanması gerektiği üzerinde durulmakta, parasal kurallardan farklı olarak, ampirik tahminleri konusunda çok sınırlı sayıda çalışma bulunmaktadır. Bu durum maliye politikasına veya mali kurallara yönelik ilginin son zamanlarda artmaya başlaması, mali kuralların tahmini için gerekli veri setinin en azından bazı ülkeler için sağlam bir tahmin yapılmasına izin verecek kadar uzun süreli olmaması, mali kuralların parasal kurallardan daha sonra yaygınlık kazanması gibi çok sayıda nedene bağlı olabilir. Bununla birlikte ampirik olarak mali kural tahmin eden çalışmaların giderek artmaya başladığı görülmektedir. Bu çalışmalarda genelde bağımlı değişken olarak birincil bütçe dengesi veya konjonktürel olarak düzeltilmiş birincil bütçe dengesi kullanılmaktadır. Birincil fazla bağımlı değişken olarak kullanıldığında sadece bağlayıcı olmayan politikanın değil, otomatik istikrarlandırıcıların etkisi de dikkate alınmaktadır. Konjonktürel biçimde düzeltilmiş birincil fazlanın bağımlı değişken olarak kullanılması durumunda ise sadece bağlayıcı olmayan politikanın etkisi tahmin edilmektedir. Bu nedenle ampirik sonuçlar değerlendirilirken bu durumun göz önüne alınması gereklidir. Ayrıca ampirik mali kural tahminlerinde literatürde en çok kullanılan bağımsız değişkenler üretim açığı, kamu borcu ve bağımlı değişkenin gecikmeli değeri olsa da bazen başka kontrol değişkenlerine de yer verilebildiği anlaşılmaktadır.

Bu bölümde bağımlı değişken olarak sırasıyla bütçe dengesini (Wyplosz, 2002), toplam, yapısal ve konjonktürel bütçe açığını (Taylor, 2000), gerçek ve yapısal bütçe açığını (Candelon vd. 2009), birincil bütçe dengesini (Bohn, 1998; De Mello, 2008; Favero ve Monacelli, 2005), birincil bütçe dengesini ve konjonktürel olarak düzeltilmiş bütçe dengesini (Fatas ve Mihov, 2009), konjonktürel olarak düzeltilmiş birincil bütçe dengesini (European Commission, 2006; Gali ve Perotti, 2003; Garcia vd., 2009; IMF, 2004), hem birincil bütçe dengesini hem konjonktürel olarak düzeltilmiş birincil bütçe dengesini (Ballabriga ve Martinez-Mongay, 2002; Claeys, 2008; European Commission, 2004), konjonktürel olarak düzeltilmiş birincil bütçe dengesindeki değişimi (Cimadomo vd. 2007; Turrini, 2008), birincil bütçe dengesindeki ve konjonktürel olarak düzeltilmiş

birincil bütçe dengesindeki değişimleri (Golinelli and Momigliano, 2008) kullanan çalışmalara ve ulaşılan sonuçlara yer verilecektir.

Wyplosz (2002) ABD için 1971-2001, Fransa için 1978-2001, Almanya için 1971-2001 ve İsveç için 1972-2001 dönemi verilerini kullanarak bazı regresyonlar gerçekleştirmiştir. Wyplosz (2002) bütçe dengesinin sistematik biçimde konjonktür karşıtı hareket ettiği kanıtının, ABD hariç, zayıf olduğu, Fransa ve İsveç'te kamu borcunun, açığın büyüklüğü üzerinde önemli bir disipline edici etki gösterdiği sonucuna ulaşmıştır. Bütçe dengesi bağımlı değişken olarak kullanıldığında üretim açığıyla ilgili katsayının ABD için 0.44, Fransa için 0.20, Almanya için 0.05, İsveç için 0.33, gecikmeli borçla ilgili katsayının sırasıyla -0.06, 0.06, 0.02 ve 0.06 olduğu tahmin edilmiştir.

Gerçek bütçe açığını yapısal ve konjonktürel olarak ikiye ayıran Taylor (2000) bunun ayrıca otomatik istikrarlandırıncılar ve bağlayıcı olmayan politika arasında ayırım yapmanın bir yolu olduğunu, konjonktür boyunca otomatik istikrarlandırıncıların bütçe açığını değiştirme konusunda önemli bir rol oynadığını belirtmektedir. ABD ile ilgili 1960:I-1999:III dönemi verilerini kullanan Taylor (2000) üretim açığının bağımsız; toplam, yapısal ve konjonktürel açıkların bağımlı değişken oldukları bazı regresyonlar gerçekleştirmiştir. Regresyon sonuçlarına göre üretim açığının yapısal açıkla ölçülen bağlayıcı olmayan maliye politikası üzerindeki etkisinin çok küçük, konjonktürel açık üzerindeki etkisinin ortalama yaklaşık 0.40, toplam açık üzerindeki etkisinin ortalama yaklaşık 0.45 olduğu bulunmuştur. 1960:I-1982:IV döneminde yapısal açıkla ilgili katsayı konjonktür yanlısı (negatif) iken 1983:I-1999:III döneminde oldukça büyük konjonktür karşıtı (pozitif) olduğu tahmin edilmiştir. 1960-1999 döneminde otomatik istikrarlandırıncıların rolünün bağlayıcı olmayan maliye politikasının rolünden çok daha büyük olduğu, konjonktürel bütçe açığının üretim açığı üzerindeki regresyonunun katsayısının 1960-1999 döneminde 0.43 olduğu, ABD ekonomisinin halihazırdaki kontekstinde maliye politikasının temel konjonktür karşıtı etkisine otomatik istikrarlandırıncılar kanalıyla sahip olmasına izin vermenin en iyisi olduğu belirtilmektedir.

Candelon vd. (2009) EMU üyesi 11 ülkeyle ilgili 1980-2004 dönemini kapsayan bir veri setini ve IV (Enstrümental Değişkenler) ve GMM (Genelleştirilmiş Momentlar Metodu) yöntemlerini kullanarak mali kurallar tahmin etmiştir. Bağımlı değişken olarak gerçek ve yapısal bütçe açığı, bağımsız değişken olarak bağımlı değişkenin ve borcun gecikmeli değeriyle üretim açığı kullanılmıştır. Bağımlı değişken olarak yapısal (gerçek) açık kullanıldığında bunun bağlayıcı olmayan (bağlayıcı) maliye politikasını gösterdiği belirtilmiştir. Ayrıca IV yöntemi kullanılarak 11 ülkeyle ilgili ayrı ayrı mali kurallar tahmin edilmiştir.

Bağımlı değişken olarak yapısal açık ve GMM (IV) yöntemi kullanıldığında üretim açığıyla ilgili katsayının Maastricht öncesinde 0.214 (0.221), sonrasında 0.111 (0.152), borçla ilgili katsayının Maastricht öncesinde -0.022 (-0.057), sonrasında -0.026 (-0.018) olduğu tahmin edilmiştir. Üretim açığıyla ilgili katsayı açısından GMM (IV) yöntemine göre Maastricht öncesi ve sonrasında önemli bir değişiklik olduğu (olmadığı) anlaşılmıştır. Candelon vd. (2009) son yıllarda maliye politikasının daha konjonktür yanlısı olduğunu, üretim açığına göre Maastricht öncesi ve sonrasında bağlayıcı olmayan politikanın davranışının değişmediğini, bağlayıcı olmayan maliye politikasının konjonktür yanlısı kaldığını bulmuştur. Borçla ilgili katsayı açısından Maastricht öncesinde ve sonrasında önemli farklılıklar olmadığı, ülkelerin maliye politikasını uygulamada MT'ye farklı tepki verdikleri sonucuna ulaşılmıştır.

Gerçek bütçe açığı ve GMM (IV) yöntemi kullanıldığında üretim açığı ile ilgili katsayının Maastricht öncesinde -0.380 (-0.346), sonrasında -0.502 (-0.515), gecikmeli borçla ilgili katsayının Maastricht öncesinde -0.001 (-0.002), sonrasında -0.002 (-0.002) olduğu tahmin edilmiştir. Üretim açığıyla ilgili katsayının Maastricht öncesi ve sonrasında hem GMM ve hem de IV yöntemiyle tahmin edildiğinde anlamlı olduğu bulunmuştur. Borç stokuyla ilgili katsayının ise GMM ve IV ile tahmin edildiğinde Maastricht öncesi ve sonrasında anlamsız olduğu bulunmuştur. Her iki yönteme göre de Maastricht sonrasında bu tip maliye politikasının konjonktür karşıtı davranışında önemli bir artış bulunmuştur.

Candelon vd. (2009) ayrıca 11 ülke için IV yöntemini kullanarak ayrı ayrı mali kurallar tahmin etmiştir. Bağımlı değişken olarak yapısal açık kullanıldığında üretim açığı ile ilgili katsayının Maastricht sonrası sadece 5 ülkede (Fransa, Almanya, Yunanistan, İtalya ve Portekiz) önemli bir etkiye sahip olduğu ve tamamında konjonktür yanlısı biçimde davrandığı anlaşılmıştır. Avusturya, Belçika ve Finlandiya’da maliye politikasının konjonktür karşıtı olduğu, ancak ilgili katsayının anlamlı olmadığı bulunmuştur. Bağımlı değişken olarak gerçek bütçe açığı kullanıldığında maliye politikasının tüm ülkeler için konjonktür karşıtı olduğu, üretim açığı katsayısının, Finlandiya ve Portekiz hariç, Maastricht öncesi ve sonrasında önemli ölçüde farklı olmadığı bulunmuştur.

ABD ile ilgili 1916-1995 dönemini kapsayan bir veri setini, OLS (En Küçük Kareler) tahmin yöntemini ve bağımlı değişken olarak birincil fazlanın/GSYİH’ye rasyosunu kullanan Bohn (1998) ABD birincil fazlasının borç/GSYİH rasyosunun artan bir fonksiyonu olduğunu, birincil bütçe fazlasının borç/GSYİH rasyosundaki değişikliklere pozitif tepkisinin hükümetin borçtaki değişikliklere karşılık veren aksiyonlarda bulunduğunu gösterdiğini belirtmiştir. Tüm periyot için borçla ilgili katsayıyı 0.054 olarak tahmin eden ve anlamlı olduğunu bulan Bohn (1998) ABD maliye politikasının sık birincil açık periyotlarına karşın sürdürülebilir olduğu sonucuna ulaşmıştır.

Mali rejimlerin zaman değişken oldukları ihtimalini dışlamanın gerçekten zor olduğunu belirten ve 1960-2002 dönemiyle ilgili ABD’de maliye politikası geribesleme (feedback) kurallarını tahmin etmek için Markow-değişken (markow switching) regresyon yöntemlerini kullanan Favero ve Monacelli (2005) 3 temel sonuca ulaşmıştır: Birincisi maliye politikasının 1960’lardan 1980’lere kadar aktif olarak karakterize edilebilmesi, 1990’ların başında aşamalı olarak pasife, 2001 başında yeniden aktife geri dönmesidir. İkincisi rejim-değişken mali kuralların ABD birincil açığının zaman serisi davranışını izleme kabiliyetinin sabit parametre spesifikasyonuna dayalı kurallardan daha iyi olmasıdır. Üçüncüsü para ve maliye politikası kurallarında rejim-değişikliklerinin herhangi bir derecede senkronizasyon sergilemedikleridir. Favero ve Monacelli (2005) gerçek birincil açığın belirlenmiş hedef değere aşamalı yakınsamasını yakalayan ve hem üretim açığı ve hem de borç stabilizasyon güdüsüne yer veren bir

mali kural öngörmüştür. Sabit mali rejim kısıtı altında belirledikleri bir mali kuralı ABD ile ilgili 1960-2002 dönemi verilerini kullanarak tahmin eden Favero ve Monacelli (2005) ilgili katsayının pasif rejimle uyumlu olduğunu, buna karşın istatiksel olarak anlamlı olmadığını, elde ettikleri sonucun Bohn(1998)'in maliye politikasının ABD savaş sonrası dönemde genel olarak pasif olduğu sonucunu doğruladığını bulmuştur. Sabit rejim altında üretim açığı ile ilgili katsayının -0.558, borç stabilize edici açıkla ilgili katsayının 0.703 olduğu tahmin edilmiş, üretim açığı ile ilgili katsayının anlamlı olduğu anlaşılmıştır. Markov değişken spesifikasyona dayalı sonuçların sabit katsayılı model sonuçlarını dramatik bir şekilde tersine çevirdiği, maliye politikasının pasif olarak katı karakterizasyonunun 1990'ların başında ortaya çıkmaya başladığı bulunmuştur. Markov-değişken mali kurala göre aktif rejim altında üretim açığı ile ilgili katsayı -0.186, borç stabilize edici açıkla ilgili katsayı -0.496, pasif rejim altında aynı katsayılar sırasıyla -1.20 ve 1.416 olarak bulunmuştur.

Brezilya ile ilgili 1995-2004 dönemini kapsayan bir veri setini ve OLS yöntemini kullanarak mali tepki fonksiyonları tahmin eden De Mello (2008) hükümetlerin borçlanmadaki değişikliklere birincil bütçe fazlası hedeflerini uyarlayarak güçlü biçimde tepki verdiklerini, mali sürdürülebilirlik için kurumların önemli olduğunu bulmuştur. Temel spesifikasyonda bağımlı değişken olarak birincil fazlaya yer veren De Mello (2008) birincil fazlanın borçlulukta değişikliklere pozitif ve güçlü tepki verdiğini, üretim açığının pozitif işaretli olduğunu, bunun konjonktürel bir düşüşün daha düşük bir birincil fazlayla ilişkili olduğuna işaret ettiğini, fakat parametre tahmininin 0.10 düzeyinde konsolide kamu sektörü için zorlukla önemli olduğunu bulmuştur. Konsolide kamu sektörü için borçlulukla ilgili katsayının 0.03 ve üretim açığı ile ilgili katsayının 0.02 olarak tahmin edildiği anlaşılmıştır.

Birincil fazlanın üretim açığı ve borç birikimine tepkisini doğrusal olmayan (nonlinear) GMM yöntemini ve toplam 13 ülkeyle ilgili 1979-1998 dönemini kapsayan yıllık verileri kullanarak inceleyen Ballabriga ve Martinez-Mongay (2002), bir ülke hariç, tüm ülkelerin borç birikimine birincil fazlayı yükselterek tepki verdiklerini, 0.05 düzeyinde 11 ülkedeki tepkinin istatiksel olarak anlamlı olduğunu, üretim açığına tahmin edilen tepkinin çoğu ülkede (toplam 13 ülkeden 4'ü hariç) anlamlı ve bir ülke hariç beklenen

pozitif işarete sahip olduğunu, bunun maliye politikası tavrının konjonktür karşıtı olduğunu ima ettiğini bulmuştur. Borç birikimine en yüksek tepkinin 1.04, en düşük tepkinin 0.02 olduğu, üretim açığına en yüksek tepkinin 1.46, en küçük tepkinin -0.09 olduğu anlaşılmaktadır. Ballabriga ve Martinez-Mongay (2002) çoğu ülkenin konjonktür karşıtı biçimde davranıyor göründüğünü, bu açıdan incelenen ülkelerin, birinci grupta üretim açığına göreli olarak güçlü tepki veren ülkeler, ikinci grupta göreli olarak zayıf fakat anlamlı tepki veren ülkeler, üçüncü grupta ise üretim açığının evrimine anlamlı olmayan tepki veren ülkeler olmak üzere üç gruba ayrılabilceğini, maliye politikasının konjonktür karşıtı olması gerektiği geniş biçimde kabul edilen bir önerme olduğundan üçüncü grubun anlamlı olmayan tepkisinin otomatik stabilizasyonun konjonktür karşıtı etkilerini dengeleyen konjonktür yanlısı bağlayıcı olmayan maliye politikasının bir sonucu olup olmadığının ilginç bir soru olduğunu belirtmektedirler. Bu soruyu cevaplamak için birincil fazla yerine, konjonktürel olarak düzeltilmiş birincil fazlayı bağımlı değişken yaparak model yeniden tahmin edilmiştir. Üretim açığına bağlayıcı olmayan politika tepkisinin istatistiksel olarak çoğu ülkede anlamlı olmadığı, sadece bir ülkede bağlayıcı olmayan maliye politikasının anlamlı biçimde konjonktür yanlısı olduğu, borç katsayısının bağımlı değişkenin değiştirilmesinden temel olarak etkilenmediği, 8 ülkede borç birikimine tepkinin istatistiksel olarak anlamlı olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Borçla ilgili katsayının en yüksek 0.57, en küçük 0.04, üretim açığı ile ilgili katsayının en yüksek 0.97, en küçük -0.58 olduğu tahmin edilmiştir.

European Commission (2004) 11 Avrupa Birliği (AB) üyesi ülke için 1970-1993 ve 1994-2003 dönemini kapsayan bir veri setini ve Panel Veri Tahmin (Panel Data Estimation) yöntemini kullanarak mali kurallar tahmin etmiştir. Bağımlı değişken olarak birincil bütçe dengesi, açıklayıcı değişkenler olarak bağımlı değişkenin bir gecikmesi, borç/GSYİH oranının bir gecikmesi, üretim açığı kullanılmaktadır. 1970-1993 döneminde üretim açığı ile ilgili katsayının -0.066, gecikmeli borçla ilgili katsayının 0.027, 1994-2003 döneminde aynı katsayıların sırasıyla 0.363 ve 0.085 olduğu tahmin edilmiştir. Bağımlı değişken olarak konjonktürel olarak düzeltilmiş birincil denge kullanıldığında 1970-1993 döneminde üretim açığı ile ilgili katsayının -0.086, borçla ilgili katsayının 0.03, 1994-2003 döneminde aynı katsayıların sırasıyla

0.097 ve 0.067 olduğu tahmin edilmiştir. Borçla ilgili katsayının tüm tahminlerde, üretim açığı ile ilgili katsayının sadece 1994-2003 döneminde ve bağımlı değişken olarak birincil bütçe dengesi kullanıldığında önemli olduğu anlaşılmıştır. European Commision (2004) AB mali çerçevesinin, AB ülkelerinde mali duruşun (fiscal stance) daha az konjonktür karşıtı olmasıyla sonuçlandığı görüşünü desteklemediği, borç stabilizasyon güdüsünü güçlendirdiği sonucuna ulaşmıştır.

İsveç ile ilgili 1970:I-2006:IV dönemi verilerini kullanan Claeys (2008) tahmin ettiği ampirik mali kuralın temel spesifikasyonunda konjonktürel olarak düzeltilmiş fazlaya, üretim açığına ve kamu borcuna yer vermiştir. Mali kuraldaki katsayıların denge tepkilerini belirlemek için GMM yöntemini kullanan Claeys (2008) tahmin edilen mali kurala göre hükümetin çıkarılmış borcu ödemek için birincil fazlayı yeterince yükseltmediği, birincil fazlanın borca tepkisinin anlamlı olmadığı, negatif işaretin yükselen borç sonrasında açıkların büyüdüğüne işaret ettiği, İsveç'te borcun sürdürülebilir bir patikada olmadığı, bütçenin konjonktüre önemli ölçüde tepki verdiği, üretim açığındaki yüzde 1 düzelmenin bütçe pozisyonunu yaklaşık yüzde 1.40 güçlendirdiği sonucuna ulaşmıştır. Birincil fazla bağımlı değişken olduğunda borçla ilgili katsayının -0.02, üretim açığı ile ilgili katsayının 1.46 olduğu tahmin edilmiştir. Claeys (2008) borcu önemsemeyen aktif maliye politikası bulgusunun fazlanın tüm alternatif tarifleri için onaylandığını belirtmektedir. Claeys (2008) ayrıca 1970-2006 dönemiyle ilgili yıllık verileri ve GMM yöntemini kullanarak İsveç, Finlandiya, Norveç, Danimarka ve Hollanda için ampirik mali kural tahmin etmiştir. Hiçbir ülkede mali fazlanın kamu borcuna tepkisinin anlamlı olmadığı, üretim açığı ile ilgili katsayının İsveç'te 2.09, Finlandiya'da 0.68, Norveçte 1.69, Danimarka'da 0.02, Hollanda'da 1.02, borçla ilgili katsayıların sırasıyla 0.32, -0.02, 0.80, -0.06, -0.28 olduğu tahmin edilmiştir. Claeys (2008) politik ve ekonomik şartlar yüzünden maliye politikası duruşunun değişebileceğini belirterek ayrıca bir Markow-değişken model tahmin etmiştir. Borç ile ilgili katsayının aktif rejimde 0.01, pasif rejimde -0.01, üretim açığı ile ilgili katsayının aktif rejimde 0.09, pasif rejimde 0.13 olduğu bulunmuştur.

Fatas ve Mihov (2009) Euro bölgesinde bulunan 12 ve OECD üyesi 22 ülkeyle ilgili 1970-2007 dönemini kapsayan bir veri setini ve OLS ve IV yöntemlerini kullanarak

mali kural veya tepki fonksiyonları tahmin etmiştir. Bağımlı değişken olarak konjonktürel olarak düzeltilmiş fazla ve birincil fazla, bağımsız değişkenler olarak borcun bir gecikmeli değeri, üretim açığı ve bağımlı değişkenin bir gecikmeli değeri kullanılmaktadır. Fatas ve Mihov (2009) konjonktürel olarak düzeltilmiş dengeyi kullanarak Euro bölgesinde politikanın ılımlı konjonktür yanlısı olduğu, ortak para biriminin kabul edilmesinin ve SGP tarafından empoze edilen kısıtların yapısal dengenin konjonktürel davranışı üzerinde büyük bir etkiye sahip olmadığı, 1999 yılından sonra politikaların daha konjonktür karşıtı olduğu sonucuna varmıştır. Geçmiş 10 yılda ABD maliye politikasının yüksek derecede konjonktür karşıtı olduğu, bunun büyük ölçüde vergi politikalarındaki değişikliklerden kaynaklandığı belirtilmektedir.

Maliye politikası tepki fonksiyonu IV ile tahmin edildiğinde Fatas ve Mihov (2009) üretim açığı katsayısının Euro Bölgesi (12 ülke) için -0.222, Japonya için -0.043, İngiltere için -0.174, ABD için -0.004 olduğunu bulmuştur. Sadece Euro bölgesi için tahmin edilen söz konusu katsayı anlamlıdır. Üretim açığı ile ilgili katsayının en yüksek 1.003, en düşük -0.004 olarak tahmin edilmiştir. Üretim açığıyla ilgili katsayının 13 ülke için negatif, sadece 4 ülke için katsayının anlamlı olduğu anlaşılmıştır. Borçla ilgili katsayının Euro bölgesi için 0.014, Japonya için 0.005, İngiltere için 0.016, ABD için 0.031 olduğu bulunmuştur. Borç stokuyla ilgili katsayı Euro bölgesi ve ABD için anlamlıdır. Borç stokuyla ilgili katsayı en yüksek 0.987, en düşük 0.004 olarak hesaplanmıştır. Borçla ilgili katsayının tüm ülkelerde pozitif, 12 ülke için borçla ilgili katsayının anlamlı olduğu bulunmuştur.

Fatas ve Mihov (2009) maliye politikası tepki fonksiyonunu OLS ile tahmin ettiklerinde üretim açığı katsayısının Euro Bölgesi için -0.145, Japonya için -0.042, İngiltere için -0.196, ABD için 0.133 olduğu bulunmuştur. Euro bölgesi ve ABD için tahmin edilen katsayılar anlamlıdır. Üretim açığı ile ilgili katsayının en yüksek 0.699, en düşük -0.388 olduğu tahmin edilmiştir. Üretim açığıyla ilgili katsayının 14 ülke için negatif, 7 ülke için anlamlı olduğu anlaşılmıştır. Borçla ilgili katsayının Euro bölgesi için 0.016, Japonya için 0.005, İngiltere için 0.017, ABD için 0.028 olarak tahmin edilmiştir. Euro bölgesi için tahmin edilen katsayının anlamlı olduğu bulunmuştur. En yüksek katsayı

0.968, en düşük katsayı ise -0.009 olarak tahmin edilmiştir. Borçla ilgili katsayının, bir ülke hariç tüm ülkeler için pozitif, 10 ülke için anlamlı olduğu bulunmuştur.

Fatas ve Mihov (2009) maliye politikası tepki fonksiyonunu ayrıca IV ve OLS yöntemleriyle bağımlı değişken olarak konjonktürel olarak düzeltilmiş denge yerine birincil dengeyi kullanarak tahmin etmiştir. Maliye politikası tepki fonksiyonu IV yöntemi ile tahmin edildiğinde üretim açığı katsayısının Euro Bölgesi (12 ülke) için -0.006, Japonya için -0.004, İngiltere için 0.041, ABD için 0.099 olduğu, istatistiksel açıdan tamamının anlamsız olduğu bulunmuştur. Üretim açığı ile ilgili katsayının en yüksek 1.217, en düşük -0.002 olduğu tahmin edilmiştir. Üretim açığıyla ilgili katsayının 9 ülke için negatif, sadece 6 ülke için anlamlı olduğu bulunmuştur. Borçla ilgili katsayı Euro bölgesi (12 ülke) için 0.020, Japonya için 0.005, İngiltere için 0.003, ABD için 0.038 olarak tahmin edilmiştir. ABD için tahmin edilen katsayının anlamlı olduğu bulunmuştur. Borçla ilgili katsayının iki ülke hariç tüm ülkelerde pozitif, 11 ülke için anlamlı olduğu, en yüksek 1.009, en düşük ise -0.003 değerini aldığı anlaşılmıştır.

Fatas ve Mihov (2009) OLS yöntemi ve bağımlı değişken olarak konjonktürel olarak düzeltilmiş denge yerine birincil dengeyi kullandıklarında üretim açığı katsayısının Euro Bölgesi (12 ülke) için 0.156, Japonya için 0.086, İngiltere için 0.074, ABD için 0.342 olduğunu bulmuştur. ABD için tahmin edilen katsayı anlamlıdır. Üretim açığı ile ilgili katsayı en yüksek 1.096, en düşük -0.194 olarak tahmin edilmiştir. Üretim açığıyla ilgili katsayının sadece 2 ülke için negatif, 9 ülke için anlamlı olduğu bulunmuştur. Borçla ilgili katsayı Euro bölgesi için 0.025, Japonya için 0.005, İngiltere için -0.002, ABD için 0.033 olarak tahmin edilmiştir. Euro bölgesi için tahmin edilen katsayının anlamlı olduğu bulunmuştur. Borçla ilgili katsayının iki ülke hariç diğer tüm ülkelerde pozitif, 11 ülkede anlamlı olduğu, en yüksek 0.999, en düşük -0.005 değerini aldığı anlaşılmıştır.

Gali ve Perotti (2003) 11 EMU ülkesiyle ilgili 1980-2002 dönemini içeren bir veri setini kullanarak mali kurallar tahmin etmiş, EMU ülkelerindeki bağlayıcı olmayan maliye politikasının zaman içinde daha fazla konjonktür karşıtı olduğu sonucuna ulaşmıştır. Bağımlı değişken olarak konjonktürel olarak düzeltilmiş birincil açığı kullanan Gali ve

Perotti (2003) üretim açığı ile ilgili katsayının negatif değerinin politika yapıcılarının bağlayıcı olmayan maliye politikasını sistematik konjonktür karşıtı biçimde kullandıklarına işaret ettiğini belirtmektedirler. Gali ve Perotti (2003) Maastricht öncesi dönemde EMU ülkelerinin maliye politikasının önemli ölçüde konjonktür yanlısı görüldüğünü, bu özelliğin Maastricht sonrası periyotta büyük ölçüde kaybolduğunu, genel olarak daha konjonktür karşıtı maliye politikalarına doğru global bir trend fark ettiklerini belirtmektedirler. IV yöntemi kullanıldığında üretim açığı ile ilgili katsayının Maastricht öncesi 10 ülkede pozitif, sadece 1 ülkede negatif olduğu bulunmuş, en yüksek 0.49, en küçük -0.05 olduğu tahmin edilmiştir. Söz konusu katsayının Maastricht sonrası 7 ülkede negatif, 4 ülkede pozitif olduğu bulunmuş, en yüksek 0.35, en küçük -0.86 olduğu tahmin edilmiştir. Borçla ilgili katsayının 10 ülkede negatif, sadece 1 ülkede pozitif olduğu bulunmuştur. Borç stokuyla ilgili katsayının en yüksek 0.01, en düşük -0.10 olarak tahmin edildiği anlaşılmıştır. Üretim açığı ile ilgili katsayıların Maastricht öncesinde sadece 2 ülke hariç anlamlı olmadığı, sonrasında hiçbir ülke için anlamlı olmadığı, borçla ilgili katsayıların 5 ülke için anlamlı olduğu anlaşılmaktadır. EMU ülkelerinde Maastricht sonrası periyotta daha az konjonktür karşıtı veya daha fazla konjonktür yanlısı bağlayıcı olmayan maliye politikası ile ilgili bir kanıtın bulunmadığını belirten Gali ve Perotti (2003) mali kural için panel tahminlerinde bağlayıcı olmayan maliye politikasının konjonktür karşıtlığı derecesinde önemli bir artış olduğunu bulmuştur. Üretim açığı ile ilgili katsayının Maastricht öncesi 0.17, Maastricht sonrası -0.08 olduğu, borçla ilgili katsayının Maastricht öncesi ve sonrasında -0.05 olduğu tahmin edilmiştir. Borçla ilgili katsayının önemli, üretim açığı ile ilgili katsayının Maastricht öncesi önemli, Maastricht sonrası önemsiz olduğu sonucuna varılmıştır.

IMF (2004) Euro bölgesi üyesi 11 ülke ile ilgili 1971-2003 dönemini kapsayan bir veri setini ve Two-stage Least Squares (İki-aşamalı En Küçük Kareler) yöntemini kullanarak mali tepki fonksiyonları tahmin etmiştir. Bağımlı değişken olarak konjonktürel biçimde düzeltilmiş birincil bütçe dengesi, bağımsız değişkenler olarak üretim açığı, gecikmeli kamu borcu, bağımlı değişkenin bir gecikmesi ve parasal boşluklar (kısa dönem faiz oranlarının para politikası kuralı tarafından ima edilen temel değerlerden sapmaları) kullanılmıştır. Üretim açığıyla ilgili katsayının 2 ülke için pozitif, diğer ülkeler için

negatif olduğu tahmin edilmiş, 7 ülkede anlamlı olduğu bulunmuştur. Üretim açığı ile ilgili en yüksek katsayı 0.22, en düşük katsayı -0.36 olarak tahmin edilmiştir. Borçla ilgili katsayının tüm ülkelerde pozitif olduğu tahmin edilmiş, 8 ülke için anlamlı olduğu bulunmuştur. Borçla ilgili katsayı en yüksek 0.26, en düşük 0.00 olarak tahmin edilmiştir. Euro bölgesi ülkelerde son 30 yılda bağlayıcı olmayan maliye politikalarının genelde konjonktür yanlısı olduğu, ülkelerin çoğunda yüksek kamu borç rasyolarına cevaben, sürdürülebilirlik gereklilikleriyle uyumlu biçimde, maliye politikasının sıkılaştırıldığı, sadece üç üye ülkede (Fransa, Yunanistan ve Hollanda) MT'yi takiben maliye politikasında önemli ve kalıcı değişiklikler görüldüğü sonucuna varılmıştır.

European Commision (2006) 25 Avrupa Birliği (AB) üyesi ülke için 1990-2005 dönemini kapsayan bir veri setini ve Panel Veri Tahmin yöntemini kullanarak bir mali tepki fonksiyonu tahmin etmiştir. Bağımlı değişken olarak konjonktürel biçimde düzeltilmiş birincil fazla, açıklayıcı değişkenler olarak bağımlı değişkenin bir gecikmesi, borcun gecikmesi, üretim açığı, 1992 ve 1999 sonrasında 1 değerini alan iki kukla değişken ve mali kural kapsam endeksi kullanılmaktadır. European Commision (2006) sonuçların, Avrupa ülkeleri için mali tepki fonksiyonlarının varolan tahminleriyle uyumlu olarak üretim açığına mali otoritelerin önemli olmayan tepkisini ve borca önemli pozitif tepkisini işaret ettiğini belirtmektedir. Üretim açığıyla ilgili katsayı 0.09, borçla ilgili katsayı 0.02 olarak tahmin edilmiştir. Borçla ilgili katsayının 0.01 düzeyinde anlamlı olduğu bulunmaktadır. Bunun 1990-2005 döneminde AB ülkelerinin mali konsolidasyona stabilizasyon amaçlarından daha fazla önem verdikleri anlamına geldiği, bu sonuçların diğer çalışmalarla uyumlu olduğu belirtilmektedir.

Garcia vd. (2009) EMU üyesi 11 ülkenin her biri için, 1984-2005 dönemi verilerini ve SURE (Seemingly Unrelated Regression Estimator Model) yöntemini kullanarak, bir maliye politikası kuralı tahmin etmiştir. Bağımlı değişken olarak konjonktürel olarak düzeltilmiş birincil fazlayı kullanan Garcia vd. (2009) üretim açığı ile ilgili katsayının 1992'den önce en küçük -1.46, en yüksek 0.21, toplamda en yüksek 0.27, en küçük -0.91; borçla ilgili katsayının 1992'den önce en küçük -0.12, en yüksek 1.05, toplamda en yüksek 0.14, en küçük -0.02 olduğunu bulmuştur. 1992'den önce üretim açığı için tahmin edilen katsayının 5 ülkede 0.01 düzeyinde anlamlı iken, 1992'den sonra 6

ülkede bu katsayının sıfırdan önemli biçimde farklı olduğu, sadece Finlandiya için tahmin edilen katsayının 1992'den önce ve sonra pozitif ve anlamlı iken geri kalan ülkeler için söz konusu katsayının ya negatif olduğu veya sıfırdan önemli biçimde farklı olmadığı, bunun geçmişte bağlayıcı olmayan maliye politikasının sistematik olarak bir stabilize edici rol oynamadığına işaret ettiği bulunmuştur. Borçla ilgili tahmin edilen katsayıların 1992'den önce 5 ve sonrasında 3 EMU ülkesi için anlamlı olduğu, genel olarak EMU için katsayının ortalama değerinin iki periyotta da sıfıra çok yakın olduğu, üretim açığı durumundan farklı olarak bu katsayıların, Maastricht öncesi tek istisna Belçika olmak üzere, anlamlı iken pozitif değerler aldıkları anlaşılmıştır. Garcia vd. (2009) elde ettikleri ampirik sonuçları MT'nin uygulanmasından önce, çoğu EMU ülkesinin konjonktür yanlısı bağlayıcı olmayan maliye politikası tarafından karakterize edildiği, 1992'den itibaren ülkelerin çoğunun bağlayıcı olmayan maliye politikasında önemli bir değişim yaşadığı, parametrelerin mutlak değerlerinin azaldığı, MT'nin uygulanmasından önce ve sonra kamu borç düzeylerinin pozitif düzeltilmiş birinci dengeler üretilmesine yardım ettiği, diğer yandan daha konjontür karşıtı bağlayıcı olmayan maliye politikasına doğru değişimin çoğu Avrupa ülkesinde borca tepkide önemli bir değişimi temsil etmediği, ödeme gücünü garanti etmek için yeterli olan borç/GSYİH rasyosunun düzeltilmiş birincil denge üzerindeki etkisini temsil eden parametrenin pozitif olması şartının çoğu durumda karşılandığı, EMU ülkelerinin kamu maliyesinin MT'nin uygulanmasından sonra sürdürülebilir olduğu şeklinde değerlendirmiştir.

Cimadomo vd. (2007) 5 OECD ülkesi (Almanya, Fransa, İngiltere, ABD ve Kanada) için bağımlı değişken olarak konjonktürel biçimde düzeltilmiş birincil fazlayı, bağımsız değişkenler olarak üretim açığı ve borcun gecikmeli değerlerini kullanarak sabit ve zaman değişken maliye politikası kuralları tahmin etmiştir. Tüm değişkenlerin birinci farkları kullanılmıştır. Cimadomo vd. (2007) Almanya için 1971:I-2005:II, Fransa için 1972:I-2005:II, İngiltere için 1971:I-2005:II, ABD için 1965:I-2005:II, Kanada için 1970:I-2005:II dönemini kapsayan bir veri setini kullanmıştır. Cimadomo vd. (2007) OLS yöntemini kullanarak parametrelerin sabit olduğu varsayımıyla mali kural katsayılarını tahmin etmiştir. Üretim açığıyla ilgili katsayının Almanya için 0.21, Fransa için 0.09, İngiltere için 0.09, ABD için 0.26, Kanada için 0.28 olduğu tahmin edilmiştir.

Borçla ilgili katsayının Almanya için 0.05, Fransa için 0.06, İngiltere için -0.02, ABD için 0.05, Kanada için 0.13 olduğu tahmin edilmiştir. Sabit katsayılı model tahminlerine göre üretim açığıyla ilgili katsayının, İngiltere hariç, pozitif ve anlamlı olduğu anlaşılmıştır. Kanada hariç, diğer 4 ülkenin borç birikimine tepkisinin önemsiz olduğu bulunmuştur.

Cimadomo vd. (2007) ayrıca Kalman filtreleme yöntemini kullanarak zaman değişken mali kural tahmin etmiştir. Cimadomo vd. (2007) Fransa, Almanya ve ABD’de maliye politikasının artan biçimde konjonktür karşıtı, İngiltere ve Kanada’da acyclical olduğunu, borç bakımından maliye politikasının duruşunun iyi tanımlanmamış görüldüğünü, fakat örneklemin sonunda sürdürülebilir görünme eğiliminde olduğunu, bunun hükümetleri daha erdemli olmaya zorlayan kurumsal kısıtlardan kaynaklanabileceğini belirtmektedirler.

Sanayileşmiş ülkelerde takdiri maliye politikalarının konjonktür karşıtı veya konjonktür yanlısı davranıp davranmadıklarının ve bu tepkinin simetrik olup olmadığının hala büyük ölçüde çözülmemiş sorular olduğunu belirten Golinelli and Momigliano (2008) konuyla ilgili çeşitli çalışmaların sonuçlarının neden büyük ölçüde farklı olduğunu incelemiş ve farklılıkların kısmen mali davranışı modellemede ve maliye politikası döngüselliğinin görelî nosyonlarında yapılan seçimlerden kaynaklandığı sonucuna ulaşmıştır. Golinelli and Momigliano (2008) üç farklı model tahmin etmiştir: Bağımlı değişken olarak birinci modelde ve ikinci modelde konjonktürel olarak düzeltilmiş birincil bütçe dengesinin değişimi, üçüncü modelde ise birincil bütçe dengesinin değişimi; bağımsız değişkenler olarak borç ve üretim açığı yanında birinci modelde konjonktürel olarak düzeltilmiş birincil bütçe dengesinin, ikinci modelde ve üçüncü modellerde ise birincil bütçe dengesinin bir gecikmeli değeri kullanılmaktadır. 11 EMU ülkesinden oluşan bir grup için 1978-2006 dönemi ile ilgili veri ve GMM-sys yöntemi kullanarak belirtilen 3 modeli tahmin eden Golinelli and Momigliano (2008) ikinci modeli kullanan konjonktürel tepki tahminlerinin birinci modele göre daha konjonktür karşıtı davranış işaret etmeye eğilimli olduğu, üçüncü modele dayalı konjonktürel tepki tahminlerinin diğer iki modelinkilere görelî olarak yakın olduğu, üçüncü modelin tahmin edilen katsayısı prensipte otomatik istikrarlandırıncıları da içerdiğinden büyük bir

fark beklenebileceğinden bu sonucun şaşırtıcı olduğu sonucuna ulaşmıştır. Başlangıç mali koşullarla (borç ve açık) ilgili parametre tahminlerinin üç model için büyük ölçüde sabit olduğu, hemen hemen tüm parametre tahminlerinin eş zamanlı ve gecikmeli üretim açığı arasındaki seçimden anlamlı biçimde etkilenmediği, tek (kısmi) istisnanın üçüncü model tarafından ölçülen konjonktürel tepki tahmini olduğu bulunmuştur. Zaman etkilerine izin verildiğinde ve üretim açığının eş zamanlı değeri kullanıldığında, üretim açığı ile ilgili katsayı birinci, ikinci ve üçüncü modellerde sırasıyla -0.042, 0.034 ve 0.093, borçla ilgili katsayı ise sırasıyla 0.009, 0.009 ve 0.010 olarak tahmin edilmiştir. Söz konusu modellerde üretim açığının gecikmeli değeri yer aldığı borçla ilgili katsayı birinci modelde 0.009, ikinci modelde 0.009 ve üçüncü modelde 0.009, üretim açığı ile ilgili katsayı sırasıyla -0.031, 0.054 ve -0.001 olarak tahmin edilmiştir. Zaman etkilerine izin verilmediğinde ve üretim açığının eş zamanlı değeri kullanıldığında üretim açığı ile ilgili katsayı birinci, ikinci ve üçüncü modellerde sırasıyla -0.105, -0.030 ve 0.069, borçla ilgili katsayı ise sırasıyla 0.011, 0.011 ve 0.014 olarak tahmin edilmiştir. Modellerde üretim açığının gecikmeli değeri yer aldığı üretim açığı ile ilgili katsayı birinci modelde -0.096, ikinci modelde 0.001 ve üçüncü modelde -0.073, borçla ilgili katsayı birinci modelde 0.011, ikinci modelde 0.011 ve üçüncü modelde 0.011 olarak tahmin edilmiştir. Borç stokuyla ilgili katsayının tüm modellerde önemli olduğu anlaşılmıştır. Üretim açığı ile ilgili katsayı zaman etkilerine izin verildiğinde, sadece birinci modelde ve üretim açığının eş anlı değeri kullanıldığında anlamlıdır. Üretim açığı ile ilgili katsayının zaman etkilerine izin verilmediğinde sadece birinci modelde anlamlı olduğu anlaşılmıştır. Golinelli ve Momigliano (2008) konjonktür yanlısı maliye politikaları nosyonunun desteklenmediği sonucuna ulaşmıştır.

Turrini (2008) Avrupa Birliği üyesi 11 ülke için 1980-2005 dönemi verilerini ve LSDV (Least squares dummy variables) yöntemini kullanarak mali tepki fonksiyonları tahmin etmiştir. Bağımlı değişken olarak konjonktürel biçimde düzeltilmiş birincil fazladaki değişim, bağımsız değişkenler olarak bağımlı değişkenin, borcun ve üretim açığının gecikmeli değerleri, 1992 ve 1999 sonrasında 1 değeri alan kukla değişkenler kullanılmıştır. Buna göre borcun gecikmesi ile ilgili katsayı 0.02, üretim açığının gecikmesi -0.00 olarak tahmin edilmiştir. Benzer çalışmalarda olduğu gibi borçla ilgili katsayının 0.01 düzeyinde anlamlı, üretim açığıyla ilgili katsayının ise anlamsız olduğu

belirtilmiştir. Turrini (2008) maliye politikasının iyi zamanlarda ortalama konjonktür yanlısı bir eğilime sahip olduğunu, kötü zamanlarda böyle bir eğilimin bulunmadığını, SGP'nin maliye politikasının konjonktürel koşullara tepkisinin daha konjonktür yanlısı olmasına yol açtığı yönünde bir kanıtın bulunmadığını belirtmektedir.

Borçla ilgili katsayının genel olarak bazı çalışmalarda anlamlı (Ballabriga ve Martinez-Mongay, 2002; Bohn, 1998; De Mello, 2008; European Commision 2004, 2006; Fatas ve Mihov, 2009; Golinelli ve Momigliano, 2008; Turrini, 2008), bazı çalışmalarda ise anlamsız (Cimadomo vd. 2007; Claey's, 2008; Favero ve Monacelli, 2005) olduğu bulunmuştur. Tüm sonuçlar dikkate alındığında, istisnalar olmakla birlikte, genel olarak borç stokuyla ilgili katayının beklenen işarete sahip ve çoğunlukla anlamlı olduğu anlaşılmaktadır. Bu durum maliye politikasının yürütülmesi açısından kamu borcunun önemini göstermektedir. European Commision (2004) AB mali çerçevesinin borç stabilizasyon güdüsünü güçlendirdiğini belirtmektedir. Garcia vd. (2009) ve Gali ve Perotti (2003) borçla ilgili katsayının MT öncesi ve sonrasında önemli ölçüde değişmediğini bulmuştur.

Üretim açığıyla ilgili katsayının genel olarak bazı çalışmalarda anlamsız (European Commision, 2004, 2006; Turrini, 2008; Wyplosz 2002), bazı çalışmalarda anlamlı (Ballabriga ve Martinez-Mongay, 2002; Cimadomo vd., 2007; Claey's, 2008; De Mello, 2008; Favero ve Monacelli, 2005) olduğu bulunmuştur. Genel olarak maliye politikasının son yıllarda daha konjonktür karşıtı olduğu anlaşılmaktadır. Garcia vd. (2009) ve Gali ve Perotti (2003) EMU ülkelerinde maliye politikasının MT'den önce konjonktür yanlısı görüldüğü, sonrasında daha konjonktür yanlısı hale geldiğini gösteren bir kanıtın bulunmadığı, tam aksine daha konjonktür karşıtı olduğu sonucuna ulaşmıştır. Turrini (2008) SGP'nin maliye politikasının konjonktürel koşullara tepkisinin daha konjonktür yanlısı olmasına yol açtığı yönünde bir kanıtın bulunmadığını, European Commision (2004) elde edilen sonuçların Avrupa Birliği mali çerçevesinin, Avrupa Birliği ülkelerinde mali duruşun daha az konjonktür karşıtı olmasıyla sonuçlandığı görüşünü desteklemediğini belirtmektedir. Bu sonuçlar genel olarak mali kuralların daha konjonktür yanlısı politikalara neden olduğu eleştirilerini desteklememektedir.

Mali kural veya tepki fonksiyonu tahmin eden çalışmalarda genelde sabit katsayılı modellere ağırlık verildiğı, zaman değışken katsayılara veya rejim değışikliğıne izin veren çok sınırlı sayıda çalışma olduğı anlaşılmaktadır. Oysa mali rejimlerin veya katsayıların zaman içinde değışebilecekleri ihtimalini göz ardı etmek yanıltıcı sonuçlara neden olabilir. Ampirik mali kural tahminlerinde zaman veya rejim değışken katsayılı modellere daha fazla ağırlık verilmesi gerektiğı düşünülmektedir.

4. TÜRKİYE İÇİN SABİT VE ZAMAN DEĞİŞKEN KATSAYILI AMPİRİK MALİ KURAL TAHMİNLERİ

Bu bölümde Türkiye için ampirik mali kurallar veya tepki fonksiyonları tahmin edilecektir. Öncelikle mali kuralda kullanılacak bağımlı ve bağımsız değişkenler belirlenecek, sonra ilgili serilerin durağan olup olmadıklarını saptamak amacıyla birim kök testleri yapılacak ve son olarak da sabit ve zaman değişken katsayılı modellere ve tahmin sonuçlarına yer verilecektir.

4.1. MALİ KURALDA YER ALACAK DEĞİŞKENLERİN SEÇİMİ

Ampirik mali kural tahmin edilirken modelde yer alacak bağımlı ve bağımsız değişkenlerin doğru biçimde belirlenmesi son derece önemlidir. Öncelikle maliye politikası duruşunun veya tepkisinin en iyi hangi değişken tarafından temsil edilebileceği konusunun açıklığa kavuşturulması gereklidir. Para politikası açısından genel olarak merkez bankaları faiz oranlarını bir politika aracı olarak kullanmaktadırlar. Maliye politikası açısından bakıldığında, bu konuda çeşitli alternatifler bulunmakla birlikte, mali kural tahmin eden çalışmalarda (Ballabriga ve Martinez-Mongay, 2002; Bohn, 1998; Cimadomo vd., 2007; Claeys, 2008; De Mello, 2008; European Commission, 2004, 2006; Favero ve Monacelli, 2005; Fatas ve Mihov, 2009; Gali ve Perotti, 2003; Garcia vd. 2009; Wyłopsz, 2002) yoğun biçimde birincil fazlanın veya konjonktürel olarak düzeltilmiş birincil fazlanın maliye politikası duruşunun belirlenmesi açısından en uygun değişken olarak kabul edildiği görülmektedir. Faiz harcamalarının genel olarak hükümetlerin en azından çok kısa vadede kontrolleri dışında olduğu kabul edilebileceğinden genel bütçe dengesi yerine birincil fazlanın bir ülkede uygulanan maliye politikasının duruşunu anlamak açısından daha uygun bir değişken olacağı düşünülmektedir. Bazı çalışmalarda sadece bağlayıcı olmayan politikanın etkisini analiz etmek için birincil fazla konjonktürel olarak düzeltilmektedir. Otomatik istikrarlandırıncıların gücü ülkedeki mali sistemin yapısına bağlıdır. Örneğin vergi sisteminin düz oranlı yerine progresif olması veya transfer harcamalarının yaygınlığı ve büyüklüğü otomatik istikrarlandırıncıların gücünün artmasına neden olmaktadır. Doğrudan vergiler yerine dolaylı vergilerin ağırlıklı olması ise otomatik

istikrarlandırııcıların gücünü azaltmaktadır. Bilindiği gibi ülkemizde toplam vergi gelirlerinin çok büyük kısmı dolaylı vergilerden oluşmaktadır. Bu nedenle kamu gelirleri açısından otomatik istikrarlandırııcıların güçlü olmasını sağlayacak bir yapının bulunmadığı ileri sürülebilir. Benzer şekilde ülkemizdeki kamu harcamalarının incelenen dönemin tümündeki yapısı dikkate alındığında bu açıdan da gelişmiş ülkelere nazaran otomatik istikrarlandırııcıların etkisinin çok daha küçük ve sınırlı olması beklenebilir. Bu nedenle incelenen dönemde Türkiye için otomatik istikrarlandırııcıların gücünün ve etkinliğinin çok önemli boyutlara ulaşmayacağı söylenebilir. Ayrıca, bütçe dengesi açısından konjonktürel düzeltmenin yapılabilmesi için çok sağlam ve güvenilir biçimde hesaplanmış kamu harcama ve gelir esnekliklerinin bilinmesine ihtiyaç bulunmaktadır. Söz konusu esnekliklerin hesaplandığı çalışmalarda (Giorno, 1995; Girouard ve Andre, 2005; Van den Noord, 2000) Türkiye genelde veri eksikliği veya başka nedenlerle kapsam dışında tutulmaktadır. Bu nedenle bütçe dengesinin konjonktürel olarak düzeltilmesinin Türkiye açısından ne denli doğru ve güvenilir yapılabileceği ayrı bir tartışma konusu olduğu gibi, böyle bir düzeltme maliye politikasının bir bütün olarak tepkisini anlamak açısından da yararlı olmayacaktır. Türkiye’de uzun zamandan beri birincil fazla (faiz dışı fazla) hedefinin tutturulması maliye politikası açısından çok önemli bir hedef olarak kabul edilmiş ve bu durum örneğin IMF’ye sunulan 09.12.1999, 18.01.2002 ve 26.04.2005 tarihli niyet mektuplarında açıkça belirtilmiştir. Belirtilen nedenlerle oluşturulacak modellerde bağımlı değişken olarak birincil fazlanın GSYİH’ye oranının kullanılmasına karar verilmiştir.

Bağımlı değişkenin belirlenmesinden sonra modelde hangi bağımsız değişkenlerin kullanılmasının uygun olacağına karar verilmelidir. Ampirik mali kural tahmin eden çalışmalarda (Ballabriga ve Martinez-Mongay, 2002; Cimadomo vd., 2007; Claeys, 2008; De Mello, 2008; European Commission 2004, 2006; Gali ve Perotti, 2003; Garcia vd., 2009; Golinelli ve Momigliano, 2008; Favero ve Monacelli, 2005; Fatas ve Mihov, 2009) yaygın olarak üretim açığı ve kamu borcuna bağımsız değişkenler olarak yer verildiği görülmektedir. Üretim açığı ve borç stokunun ampirik mali kural tahmin eden çalışmalarda yaygın olarak kullanılmaları beklendiği gibi teorik nedenlerden kaynaklanmaktadır. Bu iki değişkenden üretim açığı maliye politikasının kısa dönemli

etkileriyle ilgili olup konjonktürel dalgalanmalara maliye politikasının verdiği tepkiyi anlamak açısından önemlidir. Teorik olarak konjonktürel dalgalanmalara bağlayıcı olmayan maliye politikası tarafından tepki verilmesi hususunda bir görüş birliği bulunmamakla birlikte uygulamada bir bütün olarak maliye politikasının söz konusu dalgalanmalara tepki verebileceği açıktır. Özellikle son yaşanan küresel krizden sonra çok sayıda ülkede ekonomideki dalgalanma ve toplam talepteki azalmaya karşı ekonomiyi canlandırmak için bazı maliye politikası tedbirleri alınmış ve uygulamaya konulmuştur.

Ampirik olarak tahmin edilecek bir mali kural belirlenirken dikkate alınması gereken bir diğer önemli unsur ise maliye politikasının daha uzun dönemli sonuçlarıyla ilgili olan kamu borcunun ödenebilirliği, sürdürülebilirliği veya stabilizasyonudur. Kamu borcu maliye politikası kurallarında bağımsız değişken olarak yaygın biçimde kullanılmaktadır. Bir ülkedeki maliye politikasının belirlenmesi konusunda genel olarak borç stokundaki değişikliklerin çok önemli bir rol oynayabileceği kabul edilmektedir. İncelenen dönemde Türkiye’de borç stokunun GSYİH’ye oranında büyük dalgalanmalar olmuş, borcun sürdürülebilirliği konusunda bazı endişeler ortaya çıkmıştır. Bu nedenle söz konusu dönemde ülkemizde uygulanan maliye politikalarının borç stokundaki değişiklikler dikkate alınmadan tam ve doğru biçimde analiz edilebilmesi mümkün görülmemektedir. Bu nedenle literatürdeki çalışmalar da dikkate alınarak modelde bağımsız değişken olarak kamu borcuna yer verilmesinin uygun ve gerekli olduğu sonucuna varılmıştır.

Üretim açığı ve borç stokunun maliye politikası belirlenirken politika yapıcılar tarafından muhtemelen dikkate alınabileceklerini beklemek son derece mantıklı ve gerçekçidir. Ampirik olarak tahmin edilecek mali kuralın maliye politikasının tepkisini doğru biçimde göstermesi yanında mümkün olduğunca basit olması da önemlidir. Dolayısıyla çok fazla sayıda değişkene ampirik mali kuralda yer verilmesi bazı sakıncaların ortaya çıkmasına neden olabilir. Bu nedenle bağımsız değişken olarak üretim açığı ve kamu borcunun modelde yer almasının yeterli olacağına karar verilmiştir. Değişkenlerin belirlenmesinde ayrıca farklı modellerin ve tahmin yöntemlerinin uygulanacağı da göz önüne alınmıştır.

4.2. VERİ SETİ VE BİRİM KÖK TESTLERİ

Çalışmada üçer aylık birincil fazla, borç stoku ve üretim açığı serileri kullanılmaktadır. Birincil (faiz dışı) fazla (BF) serisi, 1987:I-2005:IV dönemi için konsolide bütçe gelirlerinden konsolide bütçe faiz dışı giderlerin, 2006:I-2007:III dönemi için merkezi yönetim bütçesi gelirlerinden merkezi yönetim bütçesi faiz dışı giderlerin çıkarılmasıyla elde edilmiştir. 1988:I-2007:III dönemini içeren borç stoku (BS) serisi merkezi yönetim iç ve dış toplam borç stokunu ifade etmektedir. BF ve BS serileri GSYİH'ye oranlanmıştır. Üretim açığı/boşluğu (output gap) 1987:I-2007:3 dönemini kapsayan GSYİH serisi kullanılarak ve Hodrick-Prescott filtresi uygulanarak oluşturulmuştur. Tüm seriler mevsimsel olarak düzeltilmiştir. BF serisi Türkiye Cumhuriyet Merkez Bankası Elektronik Veri Dağıtım Sisteminden (EVDS), BS serisi Hazine Müsteşarlığı'ndan ve GSYİH serisi Türkiye İstatistik Kurumu'ndan alınmıştır.

Öncelikle çalışmada kullanılacak olan serilerin durağan olup olmadıklarının belirlenmesi gereklidir. Bu nedenle BF, BS ve ÜA serilerinin birim kök içerip içermediklerini belirlemek için Augmented Dickey Fuller (Genişletilmiş Dickey Fuller, ADF) testi, KPSS testi ve serilerdeki kırılmayı dikkate alan Perron (1989) testi gerçekleştirilecektir.

ADF testinin uygulanmasında Enders (2004, s.210-214)'de açıklanan prosedür izlenecektir. Buna göre ilk olarak $\Delta y_t = a_0 + \gamma y_{t-1} + a_2 t + \sum \beta_i \Delta y_{t-i} + \varepsilon_t$ regresyonu tahmin edilmekte ve $\gamma = 0$ hipotezi test edilmektedir. Serilerin ADF test sonuçları Tablo 1'de gösterilmektedir.

Tablo 1. ADF Test sonuçları		
Değişkenler	Gecikme Sayısı	ADF Testi
Birincil Fazla	0	-6.866567***
Borç Stoku	2	-1.85643
Üretim Açığı	0	-3.995665**
***0.01 düzeyinde, **0.05 düzeyinde anlamlılığı ifade etmektedir. Gecikme sayısı LM (Lagrange Multiplier) testiyle belirlenmiş olup, Schwarz Bilgi Kriteri (Schwarz Information Criterion) de aynı gecikme sayılarını vermektedir.		

ADF testi sonuçlarına göre BF, BS ve ÜA serilerinin düzeyde birim kök içerdikleri hipotezi BF serisi için 0.01 anlam düzeyinde, ÜA serisi için 0.05 anlam düzeyinde reddedilirken BS serisi için 0.10 anlam düzeyinde bile reddedilememektedir. Bu nedenle BF serisinin 0.01 anlam düzeyinde ve ÜA serisinin 0.05 anlam düzeyinde birim kök içermediği, durağan oldukları sonucuna varılmıştır. BS serisiyle ilgili olarak Enders (2004, s.210-214)de açıklanan prosedür izlenerek yapılan ilave birim kök testleri Tablo 2'de gösterilmektedir.

Tablo 2. BS Serisi için İlave ADF Test sonuçları		
Regresyon	Hipotez	F veya t istatistiği
$\Delta y_t = a_0 + \gamma_{t-1} + a_2 t + \sum \beta_i \Delta y_{t-i} + \varepsilon_t$	$a_2 = \gamma = 0$	1.811163
$\Delta y_t = a_0 + \gamma_{t-1} + \sum \beta_i \Delta y_{t-i} + \varepsilon_t$	$\gamma = 0$	-1.432225
	$a_0 = \gamma = 0$	1.034319
$\Delta y_t = \gamma_{t-1} + \sum \beta_i \Delta y_{t-i} + \varepsilon_t$	$\gamma = 0$	-0.290292

Enders (2004, s.210-214)de açıklanan şekilde BS serisiyle ilgili olarak $\gamma = 0$ veri iken $a_2 = 0$ hipotezi test edilmiştir. $a_2 = \gamma = 0$ hipotezi 0.10 anlam düzeyinde reddedilememiştir. Sonra sabitli fakat trendsiz, $\Delta y_t = a_0 + \gamma_{t-1} + \sum \beta_i \Delta y_{t-i} + \varepsilon_t$ regresyonu tahmin edilmiş $\gamma = 0$ hipotezi yine reddedilememiştir. Bunun üzerine $\gamma = 0$ veri iken $a_0 = 0$ hipotezi test edilmiş, bu hipotez de reddedilememiştir. Son olarak sabitsiz ve trendsiz $\Delta y_t = \gamma_{t-1} + \sum \beta_i \Delta y_{t-i} + \varepsilon_t$ regresyonu tahmin edilmiş, $\gamma = 0$ hipotezi yine reddedilemediğinden BS serisinin birim kök içerdiği sonucuna ulaşılmıştır.

Serilerin durağan olup olmadıklarını belirlemek amacıyla ayrıca KPSS (Kwiatkowski-Phillips-Schmidt-Shin) testi yapılmıştır.

Tablo 3. KPSS Test sonuçları		
Değişkenler	Bandwith	KPSS Testi
Birincil Fazla	4	0.084892
Borç Stoku	6	0.101843
Üretim Açığı	5	0.045727
KPSS'ye göre asomptotik kritik değerler 0.01 düzeyinde 0.216, 0.05 düzeyinde 0.146, 0.10 düzeyinde 0.119'dur.		

KPSS test sonuçlarına göre BF, BS ve ÜA serilerinin durağan oldukları hipotezi 0.10 düzeyinde reddedilememektedir.

Ülkemizde incelenen dönemde önemli krizler ve değişimler yaşanmıştır. ADF testlerinde serilerde meydana gelen yapısal değişimler veya kırılmalar dikkate alınmamaktadır. Yapısal kırılmalar olduğunda, Dickey-Fuller test istatistikleri birim kökün reddedilmemesi yönünde taraflıdır (Enders 2004, s.200). Başka bir anlatımla yapısal kırılmaların varlığı halinde Dickey-Fuller testleri serilerin birim kök içerdikleri hipotezinin reddedilmesini zorlaştırmaktadır. Perron (1989) yapısal değişimin varlığı durumunda birim kök testlerinin yapılmasıyla ilgili 3 farklı model geliştirmiştir: Modellerden biri serilerin düzeylerinde dışsal bir değişime, diğeri büyüme oranında dışsal bir değişime ve sonuncusu da her iki değişime de izin vermektedir. Perron (1989) tarafından önerilen boş hipotezler:

$$\text{Model (A)} \quad y_t = \mu + dD(TB)_t + y_{t-1} + e_t$$

$$\text{Model (B)} \quad y_t = \mu_1 + y_{t-1} + (\mu_2 - \mu_1)DU_t + e_t$$

$$\text{Model (C)} \quad y_t = \mu_1 + y_{t-1} + dD(TB)_t + (\mu_2 - \mu_1)DU_t + e_t$$

Burada $D(TB)_t = 1$ eğer $t = T_B + 1$ ise aksi takdirde 0;

$DU_t = 1$ eğer $t > T_B$ ise aksi takdirde 0;

$$\text{Ve } A(L)e_t = B(L)v_t$$

$v_t \approx \text{i.i.d. } (0, \sigma^2)$ $A(L)$ ve $B(L)$ sırasıyla p ve q'ncu sırada polinomlardır. Hata serileri $\{e_t\}$ muhtemelen bilinmeyen p ve q sıralaması ile ARMA (p,q) tipi olarak alınmaktadır.

Perron (1989) tarafından önerilen alternatif hipotezler ise şunlardır:

$$\text{Model (A)} \quad y_t = \mu_1 + \beta t + (\mu_2 - \mu_1)DU_t + e_t,$$

$$\text{Model (B)} \quad y_t = \mu + \beta_1 t + (\beta_2 - \beta_1)DT_t^* + e_t,$$

$$\text{Model (C)} \quad y_t = \mu_1 + \beta_1 t + (\mu_2 - \mu_1)DU_t + (\beta_2 - \beta_1)DT_t + e_t,$$

Burada $DT_t^* = t - T_B$ ve $DT_t = t$ eğer $t > T_B$ ise ve aksi takdirde 0.

T_B kırılma zamanını göstermektedir. Çarpma (crash) modeli olarak adlandırılan Model (A)'da birim kök boş hipotezi, kırılma zamanında 1 değeri alan bir kukla değişkenle karakterize edilmektedir. Trend-durağan sistem alternatif hipotezi altında Model (A) trend fonksiyonun kesişiminde (intercept) bir defalık değişime izin vermektedir. Değişen büyüme modeli olarak adlandırılan Model (B) alternatif hipotez altında, kırılma zamanında düzeyde herhangi bir ani değişim olmaksızın trend fonksiyonunun eğiminde bir değişime izin vermektedir. Boş hipotez altında drift parametresinin kırılma zamanında μ_1 'den μ_2 'ye değiştiği belirtilmektedir. Model (C) her iki etkinin aynı anda meydana gelmesine, başka bir anlatımla düzeydeki ani bir değişimin farklı bir büyüme patikası tarafından izlenmesine, izin vermektedir.

BS serisinin birim kök içerip içermediği konusunda en uygun modelin (C) olduğu düşünülmektedir. Perron (1989) tarafından model (C) için aşağıdaki regresyon kullanılmıştır:

$$y_t = \mu + \theta DU_t + \beta t + \gamma DT_t + dD(TB)_t + \alpha y_{t-1} + \sum_{i=1}^k c_i \Delta y_{t-i} + e_t$$

BS serisi için 2001:I döneminde gözlemlenen kırılmalar dikkate alınarak aşağıdaki kukla değişkenler tanımlanmıştır:

DU_t : 2000:IV'e kadar sıfır, diğer zamanlar için 1,

$D(TB)_t$: 2001:I için 1 diğer zamanlar için 0,

DT_t : 2000:IV'e kadar sıfır, diğer zamanlar için t.

Regresyon sonucunda BS serisinin birim kök içerdiği hipoteziyle ilgili t-istatistiği - 6.7669 olarak tahmin edilmiş, bu nedenle BS serisinin 0.01 anlam düzeyinde birim kök içermediği sonucuna ulaşılmıştır.

BF ve ÜA serilerinin ADF ve KPSS testlerine göre, BS serisinin ise KPSS ve Perron testlerine göre durağan olduğu anlaşıldığından izleyen modellerde tüm seriler düzeyde kullanılacaktır.

4.3. MODELLER

Türkiye ile ilgili mali kural tahmin edilirken hem sabit katsayılı hem de zaman değişken katsayılı modeller kullanılacaktır. Öncelikle sabit katsayılı modellere ve tahmin sonuçlarına, sonra zaman değişken katsayılı modellere ve tahmin sonuçlarına yer verilecektir.

4.3.1. Sabit Katsayılı Modeller Ve Tahmin Sonuçları

Literatürdeki mali kural veya tepki fonksiyonu tahmin eden çalışmalar da dikkate alınarak birincil fazlanın (BF), üretim açığı (ÜA) ve borç stokuna (BS) tepkisi konusunda farklı alternatifleri içeren aşağıdaki modellerin kullanılmasının uygun olacağı düşünülmektedir. Birincil fazlanın (BF) cari dönemdeki üretim açığı ve borç

stokuna tepki vermesi mümkün olduğu gibi, söz konusu değişkenlerin birinin veya her ikisinin gecikmelerine de tepki vermesi mümkündür. Bu nedenle izleyen modeller oluşturulmaktadır:

$$BF_t = \beta_0 + \beta_1 \ddot{U}A_t + \beta_2 BS_t + u_t \quad (\text{Model 1})$$

$$BF_t = \beta_0 + \beta_1 \ddot{U}A_{t-1} + \beta_2 BS_{t-1} + u_t \quad (\text{Model 2})$$

$$BF_t = \beta_0 + \beta_1 \ddot{U}A_t + \beta_2 BS_{t-1} + u_t \quad (\text{Model 3})$$

$$BF_t = \beta_0 + \beta_1 \ddot{U}A_{t-1} + \beta_2 BS_t + u_t \quad (\text{Model 4})$$

Hem borç stoku hem de üretim açığı ile ilgili katsayıların pozitif olması beklenmektedir. Üretim açığı ile ilgili katsayının pozitif olması maliye politikasının stabilizasyon amacına uygun davrandığının bir göstergesi olarak değerlendirilebilir. Söz konusu katsayının pozitif olması maliye politikasının konjonktür karşıtı davrandığını ima etmektedir. Özellikle Keynesyen yaklaşımda maliye politikasının konjonktür karşıtı olması öngörülmektedir.

Borç stokuyla ilgili katsayının pozitif olması maliye politikasının borç stokundaki artışlara birincil fazlayı yükselterek tepki vermesi anlamına gelmektedir. Borç stoku ile ilgili katsayının pozitif olması uzun dönemde sürdürülebilir politikalar açısından önemlidir. Bohn (1998) birincil fazlanın borca pozitif tepkisinin, faiz oranları ve büyüme oranlarının evrimlerinden bağımsız olarak, sürdürülebilirlik için yeterli olduğunu göstermiştir.

Yukarıda belirtilen modeller, ilgili seriler ve OLS (En Küçük Kareler) yöntemi kullanılarak tahmin edilmiştir. Model 1, 2, 3 ve 4 ile ilgili tahmin sonuçları sırasıyla aşağıdaki Tablolarda gösterilmiştir.¹

¹ 2001 yılı Şubat ayında yaşanan kriz nedeniyle modellere 2001:I dönemi için kukla değişken eklendiğinde katsayıların işareti ve anlamlılığı önemli biçimde değişmemektedir.

Tablo 4. En Küçük Kareler Yöntemi Tahmin Sonuçları (Model 1)		
Bağımlı Değişken Birincil Fazla (BF)		
Bağımsız Değişkenler	Katsayı Tahmini	Standard Sapma
Sabit	-0.03848***	0.011601
ÜA	0.10873	0.101785
BS	0.131809***	0.019883
Düzeltilmiş R ² =0.365627		CHOW Testi
F=23.478		1994:II=9.01***
Bruesch-Godfrey LM=9.798663		1997:II=7.89***
LM ARCH(1 gecikme)= 0.010042		1999:IV=14.30***
LM ARCH(4 gecikme)= 6.867632		2001:I=9.41***
*** 0.01 anlamlılık düzeyini göstermektedir.		
** 0.05 anlamlılık düzeyini göstermektedir.		
* 0.10 anlamlılık düzeyini göstermektedir.		

Tablo 5. En Küçük Kareler Yöntemi Tahmin Sonuçları (Model 2)		
Bağımlı Değişken Birincil Fazla (BF)		
Bağımsız Değişkenler	Katsayı Tahmini	Standard Sapma
Sabit	-0.040819***	0.011696
$\dot{U}A_{t-1}$	0.242931**	0.102964
BS_{t-1}	0.136223***	0.020007
Düzeltilmiş R ² =0.366437		CHOW Testi
F=23.26745		1994:II=9.148624***
Bruesch-Godfrey LM= 11.77739		1997:II=8.615651***
LM ARCH(1 gecikme)= 0.031217		1999:IV=13.40498***
LM ARCH(4 gecikme)= 5.886718		2001:I=9.549827***
*** 0.01 anlamlılık düzeyini göstermektedir.		
** 0.05 anlamlılık düzeyini göstermektedir.		
* 0.10 anlamlılık düzeyini göstermektedir.		

Tablo 6. En Küçük Kareler Yöntemi Tahmin Sonuçları (Model 3)		
Bağımlı Değişken Birincil Fazla (BF)		
Bağımsız Değişkenler	Katsayı Tahmini	Standard Sapma
Sabit	-0.031925***	0.011764
$\ddot{U}A$	0.048991	0.103466
BS_{t-1}	0.1204***	0.020118
Düzeltilmiş R2=0.321441		CHOW Testi
F=19.23791		1994:II=9.672167***
Bruesch-Godfrey LM= 11.33677		1997:II=9.620926***
LM ARCH(1 gecikme)= 0.119359		1999:IV=22.90189***
LM ARCH(4 gecikme)= 4.348430		2001:I=17.79768***
*** 0.01 anlamlılık düzeyini göstermektedir.		
** 0.05 anlamlılık düzeyini göstermektedir.		
* 0.10 anlamlılık düzeyini göstermektedir.		

Tablo 7. En Küçük Kareler Yöntemi Tahmin Sonuçları (Model 4)		
Bağımlı Değişken Birincil Fazla (BF)		
Bağımsız Değişkenler	Katsayı Tahmini	Standard Sapma
Sabit	-0.042506***	0.011217
$\ddot{U}A_{t-1}$	0.212505**	0.097214
BS	0.138694***	0.019139
Düzeltilmiş R2=0.394283		CHOW Testi
F=26.38648		1994:II=8.939725***
Bruesch-Godfrey LM= 11.08437		1997:II=8.147902***
LM ARCH(1 gecikme)=0.161939		1999:IV=19.44893***
LM ARCH(4 gecikme)= 9.648396		2001:I=15.6935***
*** 0.01 anlamlılık düzeyini göstermektedir.		
** 0.05 anlamlılık düzeyini göstermektedir.		
* 0.10 anlamlılık düzeyini göstermektedir.		

Beklentilere uygun biçimde bütün model tahminlerinde üretim açığı ve borç stokuyla ilgili katsayıların pozitif olduğu görülmektedir. Üretim açığı ile ilgili katsayı birinci modelde 0.10873, ikinci modelde 0.242931, üçüncü modelde 0.048991, dördüncü modelde 0.212505 olarak tahmin edilmiştir. Üretim açığının gecikmeli değeri kullanıldığında, ilgili katsayının değeri önemli ölçüde yükselmiştir. Söz konusu katsayı istatistiksel olarak üretim açığının bir gecikmeli değerinin kullanıldığı üçüncü ve dördüncü modellerde anlamlıdır. Üretim açığının bir gecikmeli değerinin kullanılması aslında üretim açığı ve birincil fazla arasındaki endojenlik (endogeneity) problemini de çözmektedir. Üretim açığı ile ilgili katsayının tüm modellerde pozitif olması incelenen dönemde maliye politikasının konjonktür karşısı olduğunu ve stabilizasyon amacına uygun davrandığını göstermektedir.

Borç stokuyla ilgili katsayı ise birinci modelde 0.131809, ikinci modelde 0.136223, üçüncü modelde 0.1204, dördüncü modelde 0.138694 olarak tahmin edilmiştir. Borç stokuyla ilgili olarak elde edilen tüm katsayıların birbirlerine çok yakın oldukları görülmektedir. Söz konusu katsayı, borç stokunun ve üretim açığının eş zamanlı veya gecikmeli değerlerinin kullanılmasından genel olarak etkilenmemektedir. Üretim açığıyla ilgili katsayıdan farklı olarak borç stokuyla ilgili katsayının tüm modellerde 0.01 düzeyinde anlamlı olduğu bulunmuştur. Ayrıca tahmin edilen 4 modelde de faiz dışı fazlanın borç stokuna pozitif tepki vermesi, Bohn (1998) tarafından gösterildiği gibi, borcun sürdürülebilir olması için yeterli koşulun sağlandığını ima etmektedir.

Yukarıda belirtilen sonuçlar dikkate alındığında tüm modellerle ilgili olarak elde edilen ampirik sonuçların literatürdeki sonuçlarla genel olarak uyumlu olduğu söylenebilir. Özellikle borç stokuyla ilgili katsayının örneğin Bohn (1998) tarafından ABD için elde edilen katsayıdan önemli biçimde daha yüksek olduğu görülmektedir.

İlk olarak Muth (1961) tarafından ortaya atılan daha sonra Lucas tarafından geliştirilip makroekonominin önemli konularına uygulanan rasyonel beklentiler teorisi iktisat politikalarının belirlenmesi ve olası etkileri konusunda geniş çaplı bir yeniden düşünme ve araştırmaya neden olmuştur. Telatar ve Telatar (2001) sabit katsayılı modellerin öngörü yeteneklerinin rasyonel beklentiler hipoteziyle sorgulanmaya başladığını

belirtmektedir. Sabit katsayılı modeller ünlü Lucas kritiğine de konu olmaktadır. Geleneksel ekonometrik modellerin farklı politikalar arasında değerlendirme yapılması amacıyla kullanılmasına itiraz eden Lucas (1976) politika rejimi değiştiğinde ekonomik karar birimlerinin davranışlarını ve beklentilerini oluşturma biçimlerini değiştireceklerini ileri sürmüştür. Telatar (2004, s.117) Lucas'a göre ekonomik politikalar, örneğin hükümette bir değişiklik olması sonucu, büyük ölçüde değiştirildiği takdirde, tarihsel ilişkilerin geçerli olmaya devam etmesinin beklenemeyeceğini belirtmektedir.

Sabit katsayılı modeller söz konusu katsayıların zaman içinde değişmediği veya sabit kaldığı varsayımına dayalıdır. Başka bir anlatımla modelde yer alan bağımsız değişkenlerin bağımlı değişken üzerindeki etkisinin veya bağımlı değişkenin bağımsız değişkenlere verdiği tepkinin incelenen dönem boyunca değişmediği, sabit kaldığı kabul edilmektedir. Söz konusu katsayılar zaman içinde değişiyorsa sabit katsayılı modellerden elde edilen sonuçlar son derece yanıltıcı olabilir ve fazla bir anlam ifade etmeyebilir. Hükümet değişikliklerinin olduğu, üretim açığının ve kamu borcunun önemli dalgalanmalar gösterdiği, ekonominin şoklara maruz kaldığı, önemli krizlerin yaşandığı, farklı ekonomik istikrar programlarının uygulamaya konulduğu incelenen tüm dönem boyunca maliye politikasının sabit kaldığını veya sürekli aynı tepkiyi verdiğini varsaymak, böyle bir dönemde maliye politikalarını sabit/doğrusal katsayılı bir modelle karakterize etmeye çalışmak doğru ve gerçekçi bir yaklaşım olmayabilir. Başka bir anlatımla yaşanan yapısal değişimlere veya kırılmalara karşın modelin parametre değerlerinin incelenen dönem boyunca sabit kaldığı veya değişmediği varsayımından hareketle bir analiz yapmak önemli hatalara yol açabilir. İncelenen dönemde yapısal bir kırılma olup olmadığını, modelin parametre değerlerinin sabit kalıp kalmadığını belirlemek için Chow testi uygulanmıştır. Chow testi sonuçlarına göre incelenen dönemde en az 4 yapısal kırılma olduğu anlaşılmaktadır. Bu nedenle sabit katsayılı tahmin sonuçlarının doğru ve güvenilir olmadığı sonucuna ulaşılmıştır.

4.3.2. Zaman Değişken Katsayılı Modeller Ve Tahmin Sonuçları

Zaman değişken katsayılı modeller ise sabit katsayılı modellerden farklı olarak model katsayılarının/parametrelerin zaman içinde değişmesine izin vermektedir. Telatar ve Telatar (2001) değişken katsayı modellerinin yapısal parametrelerin politika değişikliklerinin etkilerini yansıtma olanağı sağlayarak sabit katsayılı modellerin bu konudaki eksikliğini giderdiğini belirtmektedir. Sabit katsayılı modellerden farklı olarak zaman değişken katsayılı modeller maliye politikasının üretim açığı ve borç stokuyla ilgili değişikliklere verdiği tepkinin zaman içinde nasıl değiştiğinin izlenmesine izin vererek, örneğin kriz veya seçim dönemlerinde maliye politikasında bir değişiklik olup olmadığı veya bu değişikliğin ne yönde gerçekleştiği konularında daha detaylı analizler yapılmasını da olanaklı hale getirmektedir. Zaman değişken katsayılı modellerin sabit katsayılı modellere göre maliye politikasını açıklama konusunda özellikle Türkiye gibi sık sık hükümet değişiklikleri, ekonomik kriz ve şoklar yaşayan ülkeler için daha uygun ve anlamlı olacağı düşünülmektedir. Belirtilen nedenlerle model katsayılarının değişmesine izin verilecek ve böylece maliye politikasının zaman içinde geçirdiği değişim incelenecektir. Modellerin sabitinin zaman içinde değişmediği varsayılarak yukarıda belirtilen modeller izleyen biçimde yazılabilir:

$$BF_t = \beta_0 + \beta_{1t}\ddot{U}A_t + \beta_{2t}BS_t + u_t \quad (\text{Model 1})$$

$$BF_t = \beta_0 + \beta_{1t}\ddot{U}A_{t-1} + \beta_{2t}BS_{t-1} + u_t \quad (\text{Model 2})$$

$$BF_t = \beta_0 + \beta_{1t}\ddot{U}A_t + \beta_{2t}BS_{t-1} + u_t \quad (\text{Model 3})$$

$$BF_t = \beta_0 + \beta_{1t}\ddot{U}A_{t-1} + \beta_{2t}BS_t + u_t \quad (\text{Model 4})$$

Katsayıların rassal yürüme (random walk) veya AR(1) oldukları varsayılabilir. Rassal yürüme olmaları durumunda:

$$\beta_{it} = \beta_{it-1} + v_{it}$$

$$u_t \approx N(0, \sigma_u^2)$$

$$v_t \approx N(0, \sigma_v^2) \quad i=1,2.$$

Zaman değişken katsayıların hesaplanmasında Maximum Likelihood (Maksimum Olabilirlik, ML) yöntemi ve standard Kalman filtresi kullanılmıştır. Bu bölümde sadece Model 1 ve 2 ile ilgili katsayıların rassal yürüme oldukları varsayılarak elde edilen sonuçlara yer verilecektir. Katsayıların rassal yürüme oldukları varsayımı altında Model 3 ve 4 ile ilgili sonuçlar sırasıyla Ek-1 ve Ek-2’de, AR(1) oldukları varsayımı altında ise Model 1, 2, 3 ve 4 ile ilgili sonuçlar sırasıyla Ek-3, Ek-4, Ek-5 ve Ek-6’da verilmiştir.

4.3.2.1. Model 1

Model 1 ile ilgili ML yöntemi uygulanarak elde edilen sonuçlar Tablo 8’de daha sonra Kalman filtresi uygulanarak bulunan üretim açığı ve borç stokuyla ilgili zaman değişken katsayılar ise Grafik 1 ve 2’de yer almaktadır.

Tablo 8.Değişken Katsayılı Model Tahmin Sonuçları (Model 1, RW)		
Bağımlı Değişken Birincil Fazla (BF)		
	Katsayı Tahmini	Standard Sapma
β_0	0.0567	0.0362
σ_u	-9.122	0.637
σ_{v1}	-1.792	0.362
σ_{v2}	-7.575	0.345
Log olabilirlik=162.3358		
Kısıtlanmış log olabilirlik=148.7865		

Zaman değişken katsayılı modelin uygunluğunu test etmek için log olabilirlik oran (log likelihood ratio) testi yapılabilir. Buna göre boş hipotez

$$H_0 = \sigma_{v1} = \sigma_{v2} = 0$$

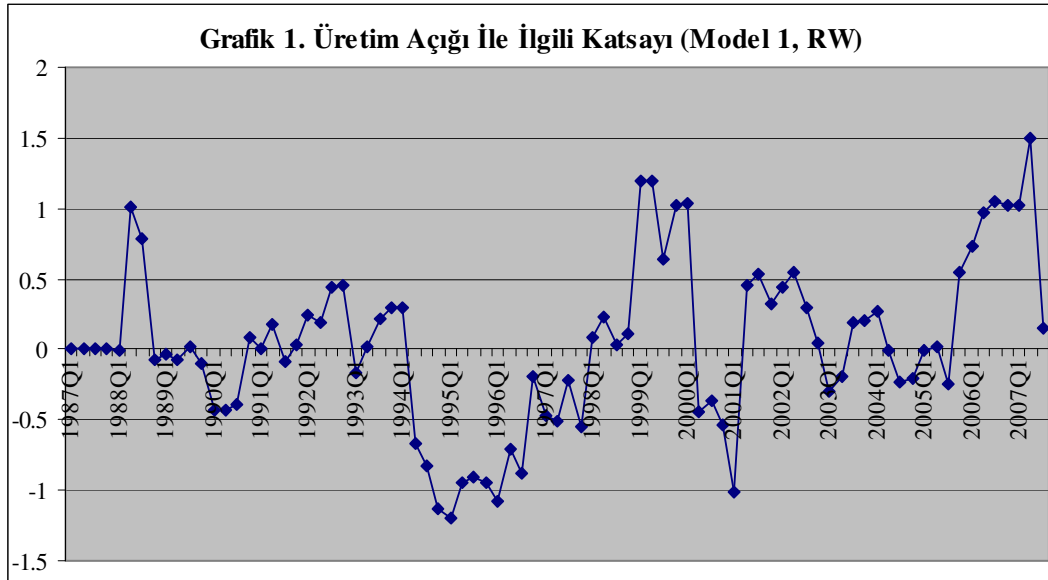
$H_1 = \text{tersi}$

Log olabilirlik oran testine göre boş hipotez 0.01 anlam düzeyinde reddedilmektedir. Boş hipotezin reddedilmesi zaman değişken katsayılı model kullanılarak tahmin yapılmasının daha uygun olacağını göstermektedir.

4.3.2.1.1. Birincil Fazlanın Üretim Açığına Tepkisi

Birincil fazlanın (faiz dışı fazlanın) üretim açığına öncelikle incelenen tüm dönemlerdeki tepkisi genel olarak değerlendirilecek sonra kriz ve seçim dönemlerindeki tepkisi daha detaylı biçimde ele alınacaktır.

4.3.2.1.1.1. İncelenen Tüm Dönemlerde



Grafik 1, üretim açığıyla ilgili katsayının zaman içinde önemli değişikliklere uğradığını, doğrusal veya sabit katsayılı model sonuçlarının uygulanmakta olan maliye politikasını tam ve doğru biçimde anlamak için son derece yetersiz veya yanıltıcı olabileceğini göstermektedir. Bu durum aynı zamanda sabit katsayılı modellerle ilgili daha önce belirtilen eleştirilerin incelenen dönem için haklı olduğu anlamına da gelmektedir.

İncelenen dönemde üretim açığı ile ilgili katsayı 36 dönemde negatif, 43 dönemde ise pozitif olmuş, en küçük değeri 1995 yılının birinci ve en yüksek değeri ise 2007 yılının ikinci döneminde almıştır. Yıllık ortalama olarak en büyük değeri 1999 yılında, en küçük değeri ise 1995 yılında alan ilgili katsayının özellikle 2006:II-2007:II döneminde büyük değerlere ulaştığı görülmektedir. Üretim açığı ile ilgili katsayı ilginç bir biçimde 1994 yılının ikinci döneminden 1998 yılının birinci dönemine kadar sürekli biçimde negatif değerler almıştır.

Üretim açığı ile ilgili katsayı 1988:I, 1988:IV-1989:II, 1989:IV-1990:III, 1991:III, 1993:I, 1994:II-1997:IV, 2000:II-2001:I, 2003:I-II, 2004:II-2005:I, 2005:III dönemlerinde negatif, 1988:II-III, 1989:III, 1990:IV-1991:II, 1991:IV-1992:IV, 1993:II-1994:I, 1998:I-2000:I, 2001:II-2002:IV, 2003:III-2004:I, 2005:II, 2005:IV-2007:III dönemlerinde ise pozitif olmuştur. Üretim açığı ile ilgili katsayının pozitif olması maliye politikasının konjonktür karşıtı olduğunu ima etmektedir. Söz konusu katsayının pozitif olması üretim açığı pozitifken birincil fazlanın artırılması, üretim açığı negatifken birincil fazlanın düşürülmesi yönünde etkiye neden olacaktır. Üretim açığına göre, birinci durumda üretim açığı pozitifken (üretim trendin üzerinde iken) daraltıcı veya sıkı bir politika izlendiği, ikinci durumda ise üretim açığı negatifken (üretim trendin altında iken) genişleyici bir politika izlendiği ileri sürülebilir. Böyle bir politika maliye politikasının konjonktür karşıtı olması gerektiği yaklaşımıyla uyumludur. Üretim açığı ve üretim açığı ile ilgili katsayı incelendiğinde; 1988:II-III, 1990:IV, 1992:I, 1992:III-IV, 1993:II-1994:I, 1998:I-1998:IV, 2003:IV-2004:I, 2005:II, 2005:IV-2007:I dönemlerinde üretim açığı pozitifken üretim açığı ile ilgili katsayının da pozitif olduğu, 1989:III, 1991:I-II, 1991:IV, 1992:II, 1999:I-2000:I, 2001:II-2002:IV, 2003:III, 2007:II-III dönemlerinde üretim açığı negatifken üretim açığı ile ilgili katsayının pozitif olduğu anlaşılmaktadır. Genel olarak hükümetlerin üretim açığı pozitifken değil negatifken konjonktür karşıtı politika izleme eğilimlerinin daha güçlü olduğu yönündeki iddialar ampirik sonuçlar tarafından desteklenmemektedir. Ülkemizde 2000’li yıllarda uygulanan örtük mali kural uygulamasının ağırlıklı olarak konjonktür yanlısı bir nitelik taşıdığını söylemek mümkün değildir. Maliye politikasının 2000:I-2007:III döneminde toplam 19 dönem konjonktür karşıtı bir niteliğe sahip olduğu ileri sürülebilir.

Söz konusu katsayının negatif olması maliye politikasının üretim açığı pozitifken birincil fazlanın GSYİH'ye oranının düşürülmesi, üretim açığı negatifken birincil fazlanın GSYİH'ye oranının yükseltilmesi yönünde tepki vermesi anlamına gelmektedir. Başka bir anlatımla belirtilen katsayının negatif olması, diğer şeyler sabitken, birincil fazlanın üretim açığı pozitifken düşürülmesine, üretim açığı negatifken yükseltilmesine neden olacaktır. Bu nedenle üretim açığı ile ilgili katsayı negatif olduğunda, üretim zaten trendin altında iken daraltıcı, trendin üzerindeyken genişleyici politika izlendiği söylenebilir. 1988:IV-1989:II, 1989:IV, 1991:III, 1994:II-1996:I, 2001:I, 2003:I-II dönemlerinde üretim açığı negatifken üretim açığı ile ilgili katsayının da negatif, 1988:I, 1990:I-1990:III, 1993:I, 1996:II-1997:IV, 2000:II-IV, 2004:II-2005:I, 2005:III dönemlerinde üretim açığı pozitifken üretim açığı ile ilgili katsayının negatif olduğu anlaşılmaktadır.

4.3.2.1.1.2. Kriz Dönemlerinde

Şokların ekonomiyi vurduğu, önemli krizlerin ve dalgalanmaların yaşandığı dönemlerde maliye politikasının duruşunu ve tepkisini belirlemek son derece önemlidir. Bu amaçla ülkemizde önemli krizlerin yaşandığı, şokların ekonomiyi vurduğu, ekonominin küçüldüğü, 1994, 1999 ve 2001 yıllarında maliye politikasının üretim açığına nasıl tepki verdiği konusu daha detaylı olarak incelenecektir.

Üretim açığı ile ilgili katsayı 1994:II-1997:IV döneminde, üretim açığı ise 1994:II-1996:I döneminde negatiftir. 1994 yılı başında yaşanan krizin ardından 5 Nisan 1994 tarihinde bazı ekonomik tedbirler uygulamaya konulmuştur. Bu kapsamda 1993 yılına göre 1994 ve 1995 yıllarında konsolide bütçe harcamalarının GSYİH'ye oranında bir daralma, gelirlerinin GSYİH'ye oranında ise bir artış olmuştur. 1994 yılının ikinci döneminde faiz dışı fazlanın GSYİH'ye oranı 1994 yılının birinci dönemine göre önemli ölçüde sıçramıştır. 1994 yılının ikinci döneminde üretim açığı ile ilgili katsayı bir önceki döneme göre önemli ölçüde düşmüş ve 0.295'ten -0.664'e gerilemiştir. Bu durum üretim açığının negatif olduğu, gerçekleşen üretimin trendin altına düştüğü söz

konusu dönemde üretim açığının birincil fazla üzerinde pozitif bir etkide bulunması anlamına gelmektedir.

Türkiye ekonomisinin yaklaşık yüzde 6 küçüldüğü 1999 yılında üretim açığı negatifken üretim açığı ile ilgili katsayı önemli biçimde pozitifdir. Faiz dışı harcamaların GSYİH'ye oranında görülen sıçrama nedeniyle birincil fazlanın GSYİH'ye oranında 1999 yılında 1998 yılına göre bir düşüş yaşanmıştır. 1998 yılına göre 1999 yılında üretim açığı ile ilgili katsayı ciddi biçimde yükselmiş, 1998 yılının dördüncü döneminde 0.113 olan katsayı 1999 yılının birinci döneminde 1.200'e çıkmıştır. Söz konusu katsayının 1999 yılı ortalaması yaklaşık 1'dir. Ekonominin küçüldüğü, üretim açığının negatif olduğu bu dönemde üretim açığı ile ilgili katsayının pozitif olması şaşırtıcı değildir. Bu durum maliye politikasının 1999 yılında üretim açığına göre stabilizasyon amacına uygun davrandığının bir göstergesi olarak kabul edilebilir. IMF'ye sunulan 09.12.1999 tarihli niyet mektubunda 1999 yılının ilk yarısında bütçe politikaları önemli ölçüde gevşetilmişken, yeni hükümetin bütçe temel dengesindeki bozulmayı sınırlandırmayı başardığı, 1999'un kalanında bütçeye ilişkin gelişmeleri güçlendirmek için yatırım harcamalarında ve diğer cari harcamalarda kesintiler yapılmasının kararlaştırıldığı ifade edilmektedir. 1999 yılının ikinci çeyreğinde 1.198 olan söz konusu katsayı üçüncü çeyreğinde 0.634'e gerilemişse de dördüncü dönemde yeniden 1'in üzerine çıkmıştır. Katsayının 1999 yılının birinci ve ikinci döneminde toplamı 2.4, üçüncü ve dördüncü dönemde toplamı ise 1.6'dır. Birincil fazla üzerindeki söz konusu etki üretim açığına göre maliye politikasının konjonktür karşısı olduğu şeklinde değerlendirilebilir.

2001 yılının Şubat ayında yaşanan krizin etkisiyle konsolide bütçe faiz harcamalarının GSYİH'ye oranı önemli ölçüde sıçramış, birincil fazlanın GSYİH'ye oranı ise incelenen dönemdeki en yüksek düzeyine çıkmıştır. 2000 Kasım ve 2001 Şubat krizlerinden sonra Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı uygulamaya konulmuş, 2001 yılında Türkiye ekonomisi önemli ölçüde küçülmüş, yıl boyunca üretim açığı negatif kalmaya devam etmiştir. 2000 yılının dördüncü döneminde -0.533 olan söz konusu katsayı 2001 yılının birinci döneminde -1.008'e düşmüş, ikinci dönemde 0.460'a yükselmiş ve 2002 yılının dördüncü dönemine kadar görece olarak istikrarlı bir seyir izlemiştir. Dolayısıyla

2001 yılının birinci döneminde üretim açığı negatifken ilgili katsayının da negatif olması birincil fazlanın yükseltilmesi anlamına gelmektedir. 2001 yılının ikinci, üçüncü ve dördüncü dönemlerinde üretim açığı negatifken ilgili katsayının pozitif olması ise birincil fazla üzerinde negatif etkide bulunulduğunu göstermektedir. Birincil fazla üzerindeki bu negatif etki üretim açığına göre genişleyici politika olarak değerlendirilebilir.

Önemli krizlerin ve şokların yaşandığı 1999 ve 2001 yıllarında izlenen maliye politikasının 1994 yılındakinden farklı olduğu anlaşılmaktadır. Elde edilen ampirik sonuçlara göre, genel olarak 1999 ve 2001 yıllarında maliye politikasının üretim açığını stabilize etme amacına uygun kullanıldığı, 1994 yılında üretim açığına göre daraltıcı, 1999 ve 2001 yılında ise genişleyici politikalar izlendiği ileri sürülebilir. Benzer şekilde genel olarak üretim açığına göre, maliye politikasının 1994 yılında konjonktür yanlısı, 1999 ve 2001 yıllarında ise konjonktür karşıtı olduğu söylenebilir.

4.3.2.1.1.3. Seçim Dönemlerinde

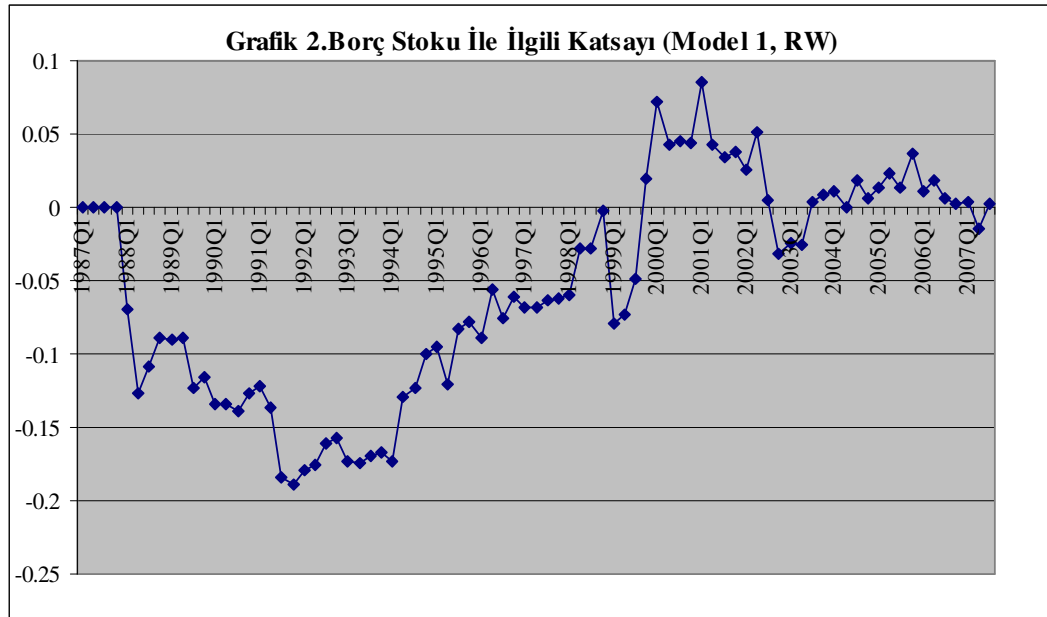
İncelenen dönemde genel seçimlerin yapıldığı 1991:IV, 1995:IV, 1999:II, 2002:IV ve 2007:III dönemlerinde maliye politikasının üretim açığına tepkisi daha yakından incelenecektir. Ampirik sonuçlara göre 1991, 1999, 2002 ve 2007 yıllarında seçimlerin yapıldığı dönemlerde maliye politikasının ekonomiyi stabilize edici bir şekilde davrandığı söylenebilir. 1995:IV döneminde ise üretim açığı ile ilgili katsayı negatif değer almıştır. Belirtilen tüm seçim dönemlerinde üretim açığının negatif olduğu anlaşılmaktadır. Bu durumda 1991, 1999, 2002 ve 2007 yıllarında seçimlerin yapıldığı dönemlerde maliye politikasının birincil fazlanın üretim açığına tepkisinin pozitif olması, bu şekilde üretim açığının birincil fazlanın düşürülmesi yönünde etkide bulunması nedeniyle maliye politikasının üretim açığına göre genişleyici olduğu ileri sürülebilir. Söz konusu seçimlerin yapıldığı dönemlerde maliye politikasının stabilizasyon amacıyla genişleyici bir biçimde kullanılması şaşırtıcı değildir. İlginç bir şekilde 1995:IV döneminde ise üretim açığı negatifken üretim açığı ile ilgili katsayının da negatif olması, üretim zaten trendin altındayken birincil fazlanın yükseltilmesi yönünde etkide bulunulduğunu göstermektedir.

Üretim açığı ile ilgili katsayının 1991, 2002 ve 2007 yıllarında seçimlerin yapıldığı dönemde, bir önceki döneme göre önemli sayılabilecek bir şekilde değiştiği, 1999 yılında ise seçimlerin yapıldığı dönemden bir önceki dönemde önemli bir değişiklik olduğu görülmektedir. 1995 yılında seçimlerin yapıldığı dönemde söz konusu katsayıda çok büyük bir değişiklik gözlenmemektedir. Üretim açığı ile ilgili katsayının seçimlerin yapıldığı dönemle bir sonraki dönem arasında nasıl değiştiği incelendiğinde 1991, 1999 ve 2002 yıllarında yapılan seçimlerden sonraki ilk dönemde seçimlerin yapıldığı döneme göre önemli sayılabilecek değişiklikler olduğu anlaşılmıştır. Dikkati çeken bir başka nokta ise 1991, 1995 ve 2002 yıllarında seçimlerin yapıldığı dönemi izleyen ilk dönemde maliye politikasının üretim açığına göre daraltıcı olarak nitelendirilebilecek bir biçimde davranmış olmasıdır. Genel olarak seçim dönemlerinde izlenen maliye politikalarının politik iş çevrimi literatüründeki seçimlerden önce genişleyici seçimlerden sonra ise daraltıcı politikalar izleneceği yönündeki öngörülerle uyumlu olduğu değerlendirilmektedir. Parlamenter sistemde hükümetlerin davranışıyla ilgili politik sörf ve manipulatif hipotezleri, seçim zamanını içsel değişken olarak alan probit ve logit tahmin prosedürlerini kullanarak test eden ve Türkiye’de politik iş çevriminin varlığını ampirik olarak inceleyen Telatar (2003) hükümetlerin para arzı ve hükümet harcamaları aracılığıyla yeniden seçilme şanslarını yükseltmek için (genişleyici talep politikalarını kullanarak) ekonomiyi manipüle ettikleri, hükümet vaatlerinin eğer bir erken seçim gerçekleşirse tutulmayacağı ve seçim ekonomisi politikalarının uygulanacağı yaygın inancının elde edilen sonuçlar tarafından desteklendiği sonucuna ulaşmıştır.

4.3.2.1.2. Birincil Fazlanın Borç Stokuna Tepkisi

Birincil fazlanın borç stokuna öncelikle incelenen tüm dönemlerdeki tepkisi genel olarak değerlendirilecek sonra kriz ve seçim dönemlerindeki tepkisi daha detaylı biçimde ele alınacaktır.

4.3.2.1.2.1. İncelenen Tüm Dönemlerde



Birincil fazlanın borç stokuna tepkisinde zaman içinde doğal olarak ve beklendiği gibi ciddi farklılıklar yaşandığı görülmektedir. Genel olarak söz konusu katsayının 1988 yılından 1991 yılına kadar aşağı yönlü, 1992 yılından 2002 yılına kadar yukarı yönlü, 2003 yılından sonra ise daha düz ve istikrarlı bir seyir izlediği, incelenen dönemde en büyük değeri 2001 yılının birinci döneminde ve en küçük değeri 1991 yılının dördüncü döneminde aldığı anlaşılmıştır. 1988 yılının üçüncü döneminden 1989 yılının üçüncü dönemine kadar borç stokuyla ilgili katsayının negatif olduğu ve fazla değişmediği, 1989 yılının üçüncü döneminde bir önceki döneme göre ciddi sayılabilecek şekilde (-0.089'dan -0.123'e) düştüğü, 1991 yılının üçüncü dönemine kadar bu yeni düzeye yakın kaldığı anlaşılmıştır. 1991 yılının üçüncü döneminde söz konusu katsayı bir önceki döneme nazaran net biçimde gerileyerek -0.136'dan -0.184'e düşmüş, uzun süre bu değer etrafında dalgalandıktan sonra, 1994 yılının ikinci döneminde ciddi biçimde yükselmiş, belirli bir süre yukarı yönlü bir trend izlemiştir. 1988:I-1999:III döneminde sürekli negatif olan katsayı 1999:IV döneminden itibaren istisnalar hariç sürekli pozitif değerler almıştır. Aslında bu durum maliye politikası açısından önemli bir değişikliğin göstergesi olarak değerlendirilebilir. Bohn (1998) tarafından gösterilen borcun sürdürülebilir olmasındaki yeterli şart genel olarak 1999:IV döneminden itibaren birincil fazlanın borç stokuna tepkisi pozitif olduğundan gerçekleşmiştir. Bu anlamda

son yıllarda ülkemizde uygulanan maliye politikasının sürdürülebilir olduğu söylenebilir.

Katsayının negatif olması borç stoku arttığında birincil fazlanın düşürülmesi, pozitif olması ise borç stoku arttığında birincil fazlanın yükseltilmesi anlamına gelmektedir. Borç stokuyla ilgili katsayı 1988:I-1999:III, 2002:IV-2003:II, 2007:II dönemlerinde negatif, 1999:IV-2002:III, 2003:III-2007:I, 2007:III dönemlerinde pozitif olmuştur. İncelenen dönemde borç stokuyla ilgili katsayı toplam 51 dönem negatif, 28 dönem pozitif değer alırken negatif değerlerin özellikle 1980 ve 1990'lı yıllarda, pozitif değerlerin ise örtük mali kural uygulamasına geçilen 2000'li yıllarda yoğunlaştığı görülmektedir. 2000:I-2007:III döneminde söz konusu katsayının 27 kez pozitif değer alırken sadece 4 kez negatif değer alması uygulanan maliye politikasını anlamak açısından önemlidir. Örtük mali kural uygulanan 2000'li yıllarda maliye politikasının borç stokundaki değişikliklere verdiği tepkide ciddi bir değişimin yaşandığı anlaşılmaktadır. 2000 Kasım ve 2001 Şubat aylarında yaşanan krizlerin ardından borç stokunun GSYİH'ye oranında çok ciddi artışlar görülmüş ve borcun sürdürülebilirliği konusunda bazı endişeler ortaya çıkmıştır. Böyle bir ortamda doğal olarak maliye politikasının temel hedefi birincil fazla hedefinin tutturulması ve kamu borç stokunun istikrarlı bir yapıya kavuşturulması olarak belirlenmiştir. Genel olarak izlenen politikalar, faiz oranlarının düşmesi ve yüksek büyüme oranlarının da etkisiyle zaman içinde borç stokunun GSYİH'ye oranında önemli düşüşler sağlanmış ve borcun sürdürülebilirliği veya ödenebilirliği konusundaki endişeler de azalmıştır. Bütün bu gelişmelerin etkisiyle maliye politikasının borç stokuna tepkisi yukarıda belirtildiği gibi gerçekleşmiştir. Zaman içinde borç stokunda görülen belirgin düşüş, birincil fazla hedefinin tutturulması veya borcun düşürülmesi hedeflerinin hükümet açısından öneminin azalmasına yol açmış olabilir. Başka bir anlatımla borcun düşürülmesi veya istikrarlı bir yapıya kavuşturulması politika yapıcılar tarafından artık en önemli hedef olarak görülmekten çıkmış olabilir. Bu doğrultuda 2002 yılından itibaren borç stoku ile ilgili katsayının genel olarak pozitif bir seyir izlese de 2000 ve 2001 yıllarındaki ortalamalara bir daha ulaşamaması, 2002 yılından itibaren birincil fazlanın borç stokuna tepkisinde 2000 ve 2001 yıllarına göre bir zayıflama olması şaşırtıcı değildir.

4.3.2.1.2.2. Kriz Dönemlerinde

Borç stoku ile ilgili katsayının zaman içindeki gelişiminin incelenmesinden, 1994 yılının ikinci döneminde maliye politikaları açısından belirgin bir değişikliğin olduğu kesin biçimde anlaşılmaktadır. 1994 yılının birinci döneminde -0.174 olan katsayı ikinci döneminde -0.130, üçüncü döneminde -0.122, dördüncü döneminde ise -0.099 olmuştur. Görüldüğü gibi 1994 yılının ikinci döneminden itibaren borç stokuyla ilgili katsayıda önemli bir artış olmuştur. Borç stokuyla ilgili katsayı incelendiğinde 5 Nisan kararlarının maliye politikası üzerindeki etkisi net bir biçimde görülmektedir. Buna karşın borç stoku ile ilgili katsayının 5 Nisan kararları sonrasında bir miktar yükselse de hala negatif kalmaya devam etmesi dikkat çekicidir. Bu durum 5 Nisan kararlarına rağmen borç stoku arttığında birincil fazlanın hala düşürüldüğü, ancak önceki dönemlere kıyasla daha az düşürüldüğü anlamına gelmektedir.

Borç stoku ile ilgili katsayı Marmara depreminin yaşandığı 1999 yılında 1998 yılına kıyasla biraz düşmüş ve ortalama -0.045 olmuştur. Söz konusu katsayı ekonominin ciddi biçimde küçüldüğü 1999 yılının birinci ve ikinci dönemlerinde yaklaşık -0.07 olduktan sonra üçüncü döneminde -0.049'a, dördüncü döneminde ise 0.019'a yükselmiş ve 1988 yılından itibaren sürekli biçimde negatif olan katsayı ilk defa pozitif hale gelmiştir. 1999 yılının dördüncü döneminde 1988 yılından itibaren ilk defa birincil fazlanın borç stokundaki artışa karşı yükseltilmesi anlamına gelen bu durum maliye politikası açısından önemli bir değişimin göstergesi olarak değerlendirilebilir. Merkez Bankasının 1999 yılı raporunda 26 Kasım 1999 tarihinde, 17 Ağustos ve 12 Kasım'da meydana gelen depremlerin yol açtığı ekonomik kayıpları gidermek ve üç yıllık istikrar programını uygulamaya koymak amacıyla kamuoyunda deprem vergisi olarak bilinen bir dizi ek vergi düzenlemesini içeren 4481 sayılı Kanunun kabul edildiği, ilave olarak bedelli askerlik uygulamasının başlatılması, mevduat faizi ve repo stopajının 2 puan artırılması, gayrimenkul sermaye iradı ve serbest meslek kazancı stopajının 5 puan artırılması, gelir vergisi dilimleri ile özel indirim miktarındaki artışın yüzde 25 ile sınırlandırılması, KDV oranının 2 puan artırılması, yüzde 25'lik harç artışı gibi alınan bazı önlemlerle ek gelir artışı amaçlandığı belirtilmiştir. IMF'ye sunulan 09.12.1999 tarihli niyet mektubunda da enflasyonun sadece kamu finansmanı sürdürülebilir bir yola

sokulabilir ve artık enflasyon vergisine başvurulmaz ise ortadan kaldırılabileceği, bu durumun, bir yandan kamu borcunun azaltılması için özelleştirmenin hızlandırılmasını, diğer yandan kamu sektörü dengesinde önemli ölçüde bir fazla yaratılmasını gerektirdiği, 1999 yılının ilk yarısında bütçe politikaları önemli ölçüde gevşetilmişken, yeni hükümetin bütçe temel dengesindeki bozulmayı sınırlandırmayı başardığı, 1999'un kalanında bütçeye ilişkin gelişmeleri güçlendirmek için yatırım harcamalarında ve diğer cari harcamalarda kesintiler yapılmasının kararlaştırıldığı ifade edilmektedir. 1999 yılında uygulanan politikalar ve alınan sıkı tedbirler borç stoku ile ilgili katsayının 1988'den itibaren ilk defa pozitif dönmeye neden olmuştur. 1999 yılının son döneminde alınan tedbirlerin ve 2000 yılı başında uygulamaya konulan Enflasyonu Düşürme Programının borç stokuyla ilgili katsayı üzerinde etkide bulunduğu anlaşılmaktadır.

2000 yılı Kasım ve 2001 yılı Şubat aylarında yaşanan krizlerin ardından Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı uygulamaya konulmuştur. Güçlü Ekonomiye Geçiş Programında kriz sonrasında bankacılık sektörünün yeniden yapılandırılmasına ilişkin düzenlemelerin kamu finansmanı üzerine önemli bir yük getirdiği, diğer yandan TL'nin değer kaybı ve faiz oranlarındaki yükselmenin borç servis yükünü ağırlaştırdığı, kamu borç stokundaki artışın kontrol altında tutulabilmesi için faiz dışı harcamalarda azami tasarrufun ve disiplinin sağlanmasının büyük önem taşıdığı, programın faiz dışı bütçe fazlasına ve kamu finansmanına ilişkin hedeflerinin bu çerçevede belirlendiği vurgulanmış ve program kapsamında harcamaları azaltıcı, gelirleri artırıcı bazı tedbirlere yer verilmiştir. Borç stokuyla ilgili katsayı 2001 yılında ortalama yaklaşık 0.050 olmuştur. 2001 yılının birinci çeyreğinde ise katsayı incelenen dönemdeki en yüksek değere (0.085) ulaşmıştır. 2001 yılının ikinci, üçüncü ve dördüncü dönemlerinde katsayı ortalama yaklaşık 0.04 olmuştur.

4.3.2.1.2.3. Seçim Dönemlerinde

Öncelikle borç stoku ile ilgili katsayının seçimlerin yapıldığı 1991:III, 1995:IV, 1999:II, 2002:IV dönemlerinde negatif, 2007:III döneminde ise çok küçük olsa da pozitif olduğu anlaşılmaktadır. 1991 yılının ikinci çeyreğinde -0.136 olan katsayı üçüncü dönemde -

0.184, dördüncü dönemde -0.189 olmuştur. 1991 yılında seçimlerin 20 Ekimde yapıldığı dikkate alındığında katsayıda 1991 yılının ikinci dönemine kıyasla üçüncü dönemde görülen ciddi düşüş dikkat çekicidir. Borç stoku ile ilgili katsayı 1995 yılının ikinci döneminde -0.121, üçüncü döneminde -0.083, dördüncü döneminde ise -0.078 olmuştur. 1995 yılında seçimlerin yapıldığı dönemde maliye politikasının borç stokuna tepkisinde bir artış olduğu ileri sürülebilir. 1998 yılının son döneminde -0.0023 olan söz konusu katsayı, 1999 yılının birinci döneminde -0.078, ikinci döneminde -0.073 olmuştur. 1998 yılının son çeyreğine kıyasla seçimlerin yapıldığı dönemden bir önceki dönemde borç stoku katsayısında ciddi bir düşüş görülmektedir. 1999 seçimlerinde maliye politikasının borç stokuna tepkisinde 1991 seçimlerindeki benzer bir durumun yaşandığı düşünülmektedir. 1999 yılının son döneminden itibaren sürekli pozitif olan katsayı 2002 yılının son döneminde negatif olmuştur. 2002 yılının ikinci döneminde katsayı 0.051, üçüncü döneminde 0.0052, dördüncü döneminde -0.031 olmuştur. 2002 seçimlerinin 3 Kasım tarihinde yapıldığı göz önüne alındığında 2002 yılının ikinci dönemine kıyasla üçüncü ve dördüncü döneminde borç stokuyla ilgili katsayıda yaşanan düşüş anlamlıdır. Bu nedenle maliye politikası açısından 2002 seçimlerinde 1991 ve 1999 seçimlerine benzer bir değişim yaşandığı söylenebilir. Borç stoku ile ilgili katsayı 2007 yılının birinci döneminde 0.0037, ikinci döneminde -0.014, üçüncü döneminde 0.0026 olmuştur. Bununla birlikte seçimlerin 27 Temmuz tarihinde yapıldığı dikkate alındığında katsayının 2007 yılının ikinci döneminde birinci dönemine göre düşerek negatif olması dikkat çekicidir. 1991, 1999, 2002 ve 2007 yılında, seçimlerin yapılmasından bir önceki dönemde katsayıda bir düşüş olduğu anlaşılmıştır. 1995 yılında ise seçimlerin yapılmasından bir önceki dönemde söz konusu katsayıda bir artış görülmektedir.

Bohn (1998)'un modelini politik ve ekonomik istikrarsızlıklar yaşayan küçük bir açık ekonomi kontekstine genişleterek Markow-değişken bir model geliştiren ve faizdışı fazlalar ve hükümetin total yükümlülükleri (liabilities) arasındaki ilişkiyi analiz etmek için Türkiye ekonomisiyle ilgili 1980-2001 dönemini kapsayan bir veri setini kullanarak bu modeli tahmin eden Telatar vd. (2004) söz konusu ilişkinin hükümetlerin maliye politikasının sürdürülebilirliği ile ilgili niyetlerindeki değişiklikler yüzünden istikrarsız olabileceği sonucuna ulaşmıştır. Telatar vd. (2004) tarafından geliştirilen model sabit

parametrelili modelden farklı olarak hükümetlerin tercihlerindeki değişikliklerin periyot periyot gözlenmesine izin vermektedir. Analiz edilen dönemde Türk hükümetlerinin borç birikimine farklı tepkiler verdiği, bazı yıllar için mali otoritenin sürdürülebilirlik doğrultusunda, birincil bütçe fazlasının yükümlülüklerdeki değişikliklere pozitif tepkisi tarafından işaret edilen, düzeltici aksiyonlarda bulunduğu belirlenmiştir. Telatar vd. (2004) 1990, 1991, 1992, 1993 ve 1999 yıllarında hükümetlerin zamanlararası bütçe kısıtını karşılama doğrultusunda gerekli adımları atmadığını, birincil fazlalar ve toplam yükümlülükler arasındaki ilişkinin küçük açık ekonomi olarak dışsal şoklara duyarlılık ve hükümetlerin seçim amaçları (politikaları) yüzünden değişmiş olabileceğini, 1990-1993 dönemindeki durumun ise körfez krizi ve sık hükümet değişiklikleri formundaki politik istikrarsızlığın sonucu olarak yorumlanabileceğini, 1994 yılındaki krizden hemen sonra uygulanan IMF destekli stabilizasyon programının temel başarısının hükümetlerin ekonomiyi seçim amaçlarıyla manipüle etmelerini sınırlamak olduğunu, sonuç olarak 1995 yılında genel seçim olmasına karşın, birincil fazlaların borca pozitif tepki vermeye başladığını belirtmektedir.

4.3.2.2. Model 2

Model 2 ile ilgili ML yöntemi uygulanarak elde edilen sonuçlar Tablo 8’de daha sonra Kalman filtresi uygulanarak bulunan üretim açığı ve borç stokuyla ilgili zaman değişken katsayılar ise Grafik 3 ve 4’de verilmektedir.

Tablo 9. Değişken Katsayılı Model Tahmin Sonuçları (Model 2, RW)		
Bağımlı Değişken Birincil Fazla (BF)		
	Katsayı Tahmini	Standard Sapma
β_0	-0.022	0.025
σ_u	-7.694	0.188
σ_{v1}	-4.499	0.982
σ_{v2}	-9.040	0.728
Log olabilirlik=156.3090 Kısıtlanmış log olabilirlik=146.2930		

Model 1 için olduğu gibi yine zaman değişken katsayılı modelin uygunluğunu test etmek için Log olabilirlik testi yapılabilir. Buna göre boş hipotez

$$H_0 = \sigma_{v1} = \sigma_{v2} = 0$$

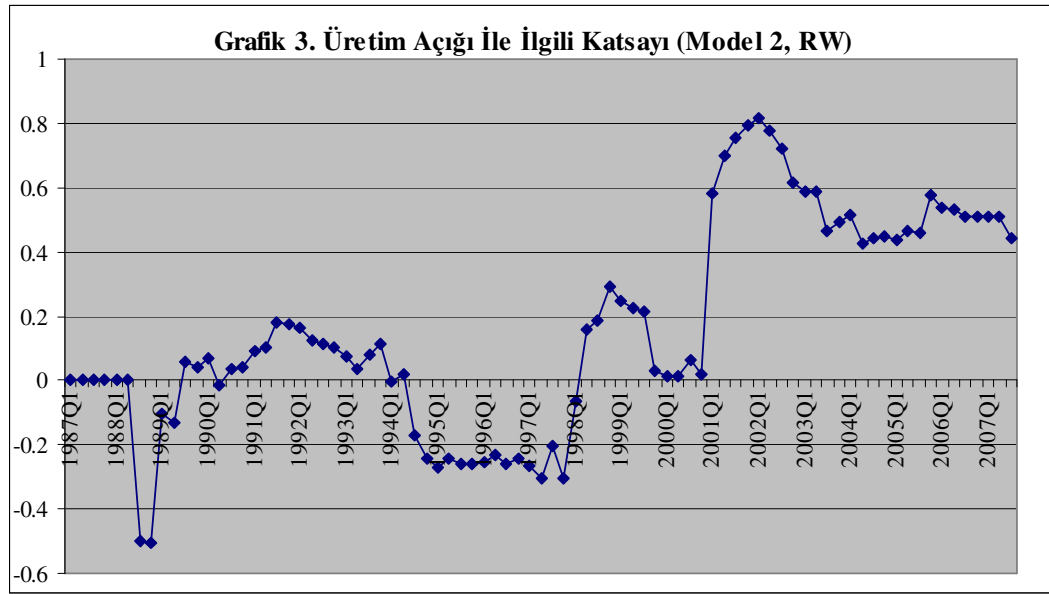
$$H_1 = \text{tersi}$$

Log olabilirlik oran testine göre boş hipotez 0.01 anlam düzeyinde reddedilmektedir. Boş hipotezin reddedilmesi zaman değişken katsayılı model kullanılarak tahmin yapılmasının daha uygun olacağını göstermektedir.

4.3.2.2.1. Birincil Fazlanın Üretim Açığına Tepkisi

Birincil fazlanın üretim açığına öncelikle incelenen tüm dönemlerdeki tepkisi genel olarak değerlendirilecek sonra kriz ve seçim dönemlerindeki tepkisi daha detaylı biçimde ele alınacaktır.

4.3.2.2.1.1. İncelenen Tüm Dönemlerde



Birincil fazlanın üretim açığına zaman içindeki tepkisinde önemli değişiklikler yaşandığı görülmektedir. Model 1’le karşılaştırıldığında üretim açığı ile ilgili katsayının daha küçük değerler aldığı ve daha net bir trend izlediği anlaşılmaktadır. İncelenen dönemde üretim açığı ile ilgili katsayı 21 dönemde negatif, 57 dönemde ise pozitif olmuş, en küçük değeri 1988 yılının dördüncü döneminde ve en yüksek değeri ise 2002 yılının ikinci döneminde almıştır. Söz konusu katsayı yıllık ortalama olarak en büyük değeri 2002 yılında, en küçük değeri ise 1997 yılında almıştır. Üretim açığı ile ilgili katsayı özellikle 1994 yılının üçüncü döneminden 1998 yılının ikinci dönemine kadar sürekli biçimde negatif değerler almıştır.

Üretim açığının bir gecikmeli değeriyle ilgili katsayı, 1988 yılının ikinci döneminde önemli biçimde düşmüş, 1989 yılının birinci ve ikinci döneminde biraz yükselmiş, üçüncü döneminde pozitif olmuştur. 1991 yılının birinci ve üçüncü dönemlerinde bir önceki dönemlere göre yükselen katsayı 1994 yılının birinci dönemine kadar pozitif kalmıştır. 1994 yılının üçüncü ve dördüncü dönemlerinde düşen katsayı 1998 yılının birinci dönemine kadar görece olarak istikrarlı, negatif bir seyir izlemiş, 1998 yılının ikinci döneminde birinci dönemine göre önemli biçimde yükselerek pozitif olmuştur. 2000 yılı boyunca katsayı pozitif olsa da azalmıştır. 2001 yılının birinci çeyreğinde katsayı tekrar önemli biçimde yükselmiş, 2002 yılının birinci çeyreğine kadar

yükselmeye devam etmiş, sonrasında bir miktar düşmüş ve devamında istikrarlı sayılabilecek bir seyir izlemiştir. Örtük mali kural uygulamalarının bu istikrarlı seyre katkıda bulunmuş olabileceği düşünülmektedir.

Üretim açığının bir gecikmeli değeri ile ilgili katsayı 1988:III-1989:II, 1990:II, 1994:I, 1994:III-1998:I dönemlerinde negatif, 1988:II, 1989:III-1990:I, 1990:III-1993:IV, 1998:II-2007:III dönemlerinde ise pozitif olmuştur. Üretim açığının bir gecikmeli değeri ile ilgili katsayının pozitif olması maliye politikasının konjonktür karşıtı olduğuna işaret etmektedir. Bu nedenle incelenen dönemde maliye politikasının çoğunlukla konjonktür karşıtı olduğu ileri sürülebilir.

Maliye politikasının üretim açığının bir gecikmeli değeri ve üretim açığı ile ilgili katsayının her ikisi de pozitif veya negatif olduğunda daraltıcı, biri pozitif diğeri negatif olduğunda genişleyici olduğu söylenebilir. Üretim açığının bir gecikmeli değeri ve üretim açığı ile ilgili katsayı incelendiğinde 1988:II, 1990:III-1991:I, 1992:II, 1992:IV-1993:IV, 1998:II-1999:I, 2000:III-2001:I, 2004:I-2007:II dönemlerinde ikisinin de pozitif, 1989:I-II, 1994:III-1996:II dönemlerinde ikisinin de negatif, 1989:III-1990:I, 1991:II-1992:I, 1992:III, 1999:II-2000:II, 2001:II-2003:IV, 2007:III dönemlerinde üretim açığının bir gecikmeli değeri negatifken katsayının pozitif, 1988:III-IV, 1990:II, 1994:I, 1994:III-1995:I, 1996:III-1998:I dönemlerinde üretim açığının bir gecikmeli değeri pozitifken katsayının negatif olduğu anlaşılmaktadır.

4.3.2.2.1.2. Kriz Dönemlerinde

1993 yılının dördüncü döneminde 0.11 olan üretim açığının bir gecikmeli değeri ile ilgili katsayı 1994 yılının birinci döneminde -0.006'ya düşmüş, ikinci döneminde 0.016'ya yükseldikten sonra üçüncü döneminde -0.169'a, dördüncü döneminde -0.24'e düşmüş ve uzun sayılabilecek bir süre bu değere yakın kalmıştır. Üretim açığı 1993 yılının dördüncü döneminde ve 1994 yılının birinci döneminde pozitif, 1994 yılının ikinci döneminden itibaren uzun süre negatif olmuştur. Buna göre maliye politikasının, 1994 yılının birinci döneminde üretim açığının gecikmeli değeri ile ilgili katsayı negatifken üretim açığının gecikmeli değeri pozitif olduğundan genişleyici, 1994 yılının

ikinci döneminde katsayı pozitif, üretim açığının gecikmeli değeri de pozitif olduğundan daraltıcı, 1994 yılının üçüncü ve dördüncü döneminde hem ilgili katsayı hem de üretim açığı negatif olduğundan daraltıcı bir biçimde davrandığı anlaşılmaktadır. Söz konusu katsayı üzerinde 5 Nisan kararlarının gösterdiği etki açıktır.

Ekonominin önemli ölçüde küçüldüğü 1999 yılında ilgili katsayının pozitif olduğu, fakat 1999 yılının son döneminde önceki dönemlere göre gerilediği, üretim açığının 1998 yılının son döneminde pozitif ve 1999 yılında negatif olduğu anlaşılmaktadır. Buna göre üretim açığına göre maliye politikası 1999 yılının birinci döneminde daraltıcı, sonraki dönemlerinde ise genişleyici olarak nitelendirilebilir.

2000 yılının dördüncü döneminde 0.018 olan söz konusu katsayı 2001 yılının birinci döneminde 0.58'e ikinci döneminde 0.69'a, üçüncü döneminde 0.75'e dördüncü döneminde 0.81'e yükselmiştir. Üretim açığı 2000 yılının dördüncü döneminde pozitif, 2001 yılının birinci döneminde negatif olmuş ve 2003 yılının dördüncü dönemine kadar negatif kalmaya devam etmiştir. Maliye politikasının 2001 yılının birinci döneminde daraltıcı, ikinci ve sonraki dönemlerinde ise genişleyici olduğu ileri sürülebilir.

1994, 1999 ve 2001 yıllarıyla ilgili olarak elde edilen sonuçların Model 1'in sonuçlarıyla önemli ölçüde benzerlik taşıdığı görülmektedir. Katsayı değerleri farklı olsa da maliye politikasının tepkisi ve zaman içindeki gelişimi konusunda sonuçlar arasında büyük bir uyum olduğu düşünülmektedir.

4.3.2.2.1.3. Seçim Dönemlerinde

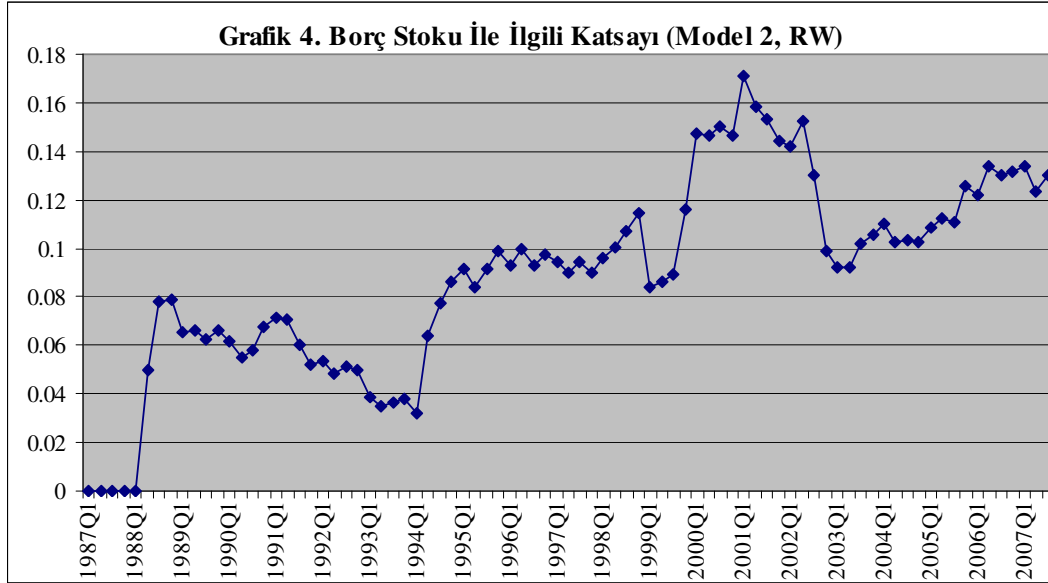
Elde edilen ampirik sonuçlara göre 1991, 1999, 2002 ve 2007 yıllarında seçimlerin yapıldığı dönemlerde maliye politikasının konjonktür karşıtı bir şekilde davrandığı ve genişleyici olduğu söylenebilir. 1995:IV döneminde ise üretim açığının bir gecikmeli değeri ile ilgili katsayının negatif değer aldığı ve daraltıcı bir politika izlendiği düşünülmektedir. Bu sonuçlar da Model 1'in sonuçlarıyla uyumludur. 1991, 1995, 1999 ve 2002 yıllarında seçimlerin yapıldığı dönemlerde bir önceki veya bir sonraki dönemlere göre katsayının fazla değişmediği anlaşılmıştır. 2007 yılında da benzer

şekilde söz konusu katsayı seçimlerin yapıldığı dönemde bir önceki döneme göre fazla değişmemiştir.

4.3.2.2.2. Birincil Fazlanın Borç Stokuna Tepkisi

Birincil fazlanın borç stokuna tepkisi öncelikle incelenen tüm dönemlerde genel olarak değerlendirilecek sonra kriz ve seçim dönemlerindeki tepkisi daha detaylı bir şekilde ele alınacaktır.

4.3.2.2.2.1. İncelenen Tüm Dönemlerde



Borç stokunun bir gecikmeli değerine birincil fazlanın incelenen dönem boyunca pozitif tepki verdiği görülmektedir. 1991 yılından 1994 yılının ikinci dönemine kadar söz konusu katsayının aşağı yönlü bir trend izlediği, 1994 yılının ikinci döneminde birinci dönemine göre söz konusu katsayının değerinde önemli bir sıçrama olduğu anlaşılmaktadır. 1994 yılının ikinci döneminden itibaren istikrarlı bir seyir izleyen katsayı, 1999 yılının birinci döneminde biraz düşmüştür. 1999 yılının dördüncü ve 2000 yılının birinci döneminde söz konusu katsayı ciddi biçimde yükselmiş, 2001 yılının birinci döneminde incelenen dönemdeki en yüksek değere çıkmış, 2002 yılının üçüncü dönemine kadar istikrarlı biçimde devam ettikten sonra düşmüştür. 2002 yılının

dördüncü döneminden sonra söz konusu katsayı zaman içinde biraz yükselmiş ve genel olarak fazla değişkenlik göstermemiştir. İncelenen dönemde borç stokuyla ilgili katsayının ortalama olarak en düşük olduğu yıl 1993, en yüksek olduğu yıl ise 2001'dir. Bu borç stokuna en zayıf tepkinin 1993, en güçlü tepkinin ise 2001 yılında verildiği anlamına gelmektedir. Örtük mali kural uygulamalarının birincil fazlanın borç stokuna tepkisi konusunda olumlu bir etkide bulunduğu düşünülmektedir.

Genel olarak borç stokuna verilen tepkiler açısından Model 2'nin ampirik sonuçlarıyla Model 1'in sonuçları arasında büyük bir benzerlik olduğu anlaşılmaktadır. Söz konusu katsayının iki modele göre aldığı değerler beklendiği gibi farklı olmasına karşın, zaman içindeki değişimleri ve verdikleri tepkiler benzerdir.

4.3.2.2.2. Kriz Dönemlerinde

5 Nisan kararlarının alındığı 1994 yılının ikinci döneminden itibaren borç stokuyla ilgili katsayıda önemli bir yükseliş olmuştur. 1994 yılının birinci döneminde 0.032 olan katsayı 1994 yılının ikinci döneminde 0.064'e, üçüncü döneminde 0.077'ye, dördüncü döneminde 0.085'e çıkmıştır. Model 1 ile ilgili ampirik sonuçlardakine benzer şekilde 1994 yılının ikinci döneminde maliye politikaları açısından belirgin bir değişikliğin olduğu, 5 Nisan kararlarının maliye politikası üzerinde güçlü bir etkide bulunduğu kesin biçimde anlaşılmaktadır.

Borç stokunun gecikmeli değeri ile ilgili katsayı 1999 yılında, 1998 yılına kıyasla biraz düşmüştür. 1999 yılının ilk üç döneminde ortalama yaklaşık 0.086 olan söz konusu katsayı dördüncü döneminde 0.116'ya yükselmiştir. 1999 yılının son dönemindeki bu değişiklik IMF'ye sunulan 09.12.1999 tarihli niyet mektubundaki ifadelerle uyumludur. 1999 yılının son döneminde uygulamaya konulan tedbirlerin de etkisiyle 2000 yılının birinci döneminde katsayı önemli bir artışla 0.14'e çıkmış ve 2000 yılı boyunca yaklaşık olarak bu düzeyde kalmıştır. Bu nedenle genel olarak 1999 yılının son döneminden itibaren maliye politikasının borç stokuna tepkisinde bir artış olduğu değerlendirilmektedir.

2000 yılının son döneminde 0.146 olan borç stokuyla ilgili katsayı ciddi bir ekonomik krizin yaşandığı 2001 yılının birinci döneminde 0.170'e yükselmiş, ikinci döneminde 0.158'e, üçüncü döneminde 0.153'e ve dördüncü döneminde 0.144'e gerilemiştir. Borç stoku katsayısında 2001 yılının birinci döneminde görülen yükseliş anlamlıdır. 2001 Şubat krizinden sonra uygulamaya konulan Güçlü Ekonomiye Geçiş Programının söz konusu katsayı üzerinde etkili olduğu, ancak zaman içinde borç stokuna yönelik tepkide bir azalma veya düşme olduğu anlaşılmaktadır. Bu durum Model 1'in sonuçlarıyla son derece uyumludur.

4.3.2.2.2.3. Seçim Dönemlerinde

1991 yılının ikinci döneminde 0.070 olan katsayı üçüncü dönemde 0.059, dördüncü dönemde 0.051 olmuştur. 1991 yılında seçimlerin yapıldığı dönemde söz konusu katsayıda bir düşüş gerçekleşmiştir. Borç stoku ile ilgili katsayı 1995 yılının ikinci döneminde 0.084, üçüncü döneminde 0.091, dördüncü döneminde ise 0.098 olmuştur. 1995 yılında seçimlerin yapıldığı dönemde birincil fazlanın borç stokuna tepkisinde küçük de olsa bir artış olduğu anlaşılmaktadır. 1998 yılının son döneminde 0.114 olan söz konusu katsayı, 1999 yılının birinci döneminde 0.084, ikinci döneminde 0.086 olmuştur. 1998 yılının son çeyreğine kıyasla seçimlerin yapıldığı dönemden bir önceki dönemde borç stoku katsayısında bir düşüş görülmektedir. 2002 yılının ikinci döneminde ilgili katsayı 0.152, üçüncü döneminde 0.129, dördüncü döneminde 0.099 olmuştur. 2002 yılının ikinci dönemine göre üçüncü ve dördüncü dönemlerde söz konusu katsayı ciddi biçimde düşmüştür. Borç stoku ile ilgili katsayı 2007 yılının birinci döneminde 0.134, ikinci döneminde 0.123, üçüncü döneminde 0.130 olmuştur. 2007 yılında yapılan seçimlerin birincil fazlanın borç stokuna tepkisinde önemli bir değişikliğe neden olmadığı görülmektedir. Seçim dönemleriyle ilgili olarak elde edilen sonuçların Model 1'in sonuçlarıyla aslında benzer olduğu düşünülmektedir. Özellikle 1991, 1999 ve 2002 seçimlerinde, birincil fazlanın borç stokuna tepkisinde iki modelin sonuçlarına göre de aynı yönde değişiklik olduğu anlaşılmaktadır. Benzer şekilde iki modelin sonuçları da 1995 yılında seçimlerin yapıldığı dönemde birincil fazlanın borç stokuna tepkisinde küçük sayılabilecek bir artış olduğuna işaret etmektedir. 2007 yılında

seçimlerin yapıldığı dönemde, birincil fazlanın borç stokuna tepkisinde, bir veya iki önceki döneme göre, belirgin bir değışikliğın olmadığı ileri sürülebilir.

SONUÇ

Son yıllarda mali kurallarla ilgili çalışmaların giderek yoğunlaştığı gözlemlenmektedir. Kurallara dayalı veya bağlayıcı olmayan politikalardan hangisinin toplumsal refah açısından daha üstün olduğu ve tercih edilmesi gerektiği konusu makroiktisat yaklaşımlarının temel görüşlerine, varsayımlarına ve politika önermelerine yakından bağlıdır. Keynesyen yaklaşıma göre hükümetlerin bağlayıcı olmayan politikalar uygulayabilme kabiliyetlerini sınırlayan mali kurallar toplumsal refah açısından önemli kayıplara yol açabilir. Bu nedenle Keynesyenlere göre bağlayıcı olmayan politikaların kurala dayalı politikalara tercih edilmesi gereklidir. Klasik, monetarist, yeni klasik ve reel iş çevrimleri yaklaşımlarından hiç biri genel olarak hükümetin aktif mali stabilizasyon politikalarına ihtiyaç duyulduğu düşüncesini kabul etmemektedir. Bu yaklaşımlara göre kurallar bağlayıcı olmayan politikalara tercih edilmeli, maliye politikası kısa dönemli stabilizasyon amacı yerine uzun dönemli konulara odaklanmalıdır. Genel olarak maliye politikasının ancak bazı olağanüstü şartlar altında stabilizasyon amacıyla kullanılabileceğini ileri süren yeni Keynesyenler, kurala dayalı veya bağlayıcı olmayan politika tartışmalarında tek bir görüşe sahip değildir. Bununla birlikte Taylor (1997, 2000) ekonomideki değişikliklere tepki verebilecek parasal ve mali kurallar öngörmüştür.

Keynesyen yaklaşımın egemen olduğu dönemlerde bağlayıcı olmayan politikaların kurallara dayalı politikalardan daha iyi olduğu, politika yapımcıların kurallarla sınırlandırılmaması gerektiği yaygın sayılabilecek biçimde kabul edilmiş, Friedman tarafından savunulan sabit parasal büyüme oranı kuralı ancak çok sınırlı bir destek bulabilmiştir. 1970'lerin başından itibaren rasyonel bekleyişlerin makroiktisat analizine uygulanması (Lucas, 1972), geleneksel ekonometrik modellerin alternatif politika değerlendirmesinde kullanılamayacağının ileri sürülmesi (Lucas, 1976), optimal politikaların zaman tutarsız olduğunun gösterilmesi (Kydland ve Prescott, 1977) bağlayıcı olmayan politikalar karşısında kurala dayalı politikalar için güçlü bir teorik zeminin hazırlanmasına katkıda bulunmuştur. Günümüzde makroiktisat politikalarının değerlendirilmesi ve analiz edilmesinde kurala dayalı bir çerçevenin yaygın olarak

benimsendiği anlaşılmaktadır. Taylor (2001, s.83) yeni normatif makroekonomik politika araştırmasının en dikkate değer karakteristiğinin, para ve maliye politikası kararlarını incelemek için politika kurallarının kullanılması olduğunu ileri sürmektedir.

Yukarıdaki gelişmelerin yanında 1970’li yılların ortalarından itibaren çok sayıda ülkede aşırı bütçe açıkları verilmeye başlanmış ve kamu borcunda önemli artışlar yaşanmıştır. Aşırı bütçe açıklarının Barro (1979) tarafından ileri sürülen vergi düzleştirme yaklaşımından kaynaklanmadığı ileri sürülmüş, bütçe açıkları konusunda kamu tercihi ve politik iktisat yaklaşımları tarafından savunulan görüşler daha fazla önem kazanmıştır. Kamu tercihi yaklaşımına göre bütçe açıkları konusunda özellikle mali illüzyona ve asimetrik stabilizasyon politikalarına vurgu yapılmaktadır (Alesina ve Perotti, 1994, s.10). Politik iktisat yaklaşımına göre; seçim dönemlerinde hükümetlerin yeniden seçilme şanslarını yükseltmek isteyebilmeleri, maliye politikası kullanılarak nesiller arası kaynak transferi yapılabilmesi, iktidardaki parti veya partilerin kendilerinden sonra gelecek hükümetlerin izleyecekleri politikaları borcu stratejik bir araç olarak kullanarak etkileyebilmeleri, bütçe açıklarının veya kamu borcunun nasıl düşürüleceği konusunda farklı gruplar veya partiler arasında görüş farklılıkları yüzünden gerekli konsolidasyonun gecikebilmesi, kendi çıkarlarını maksimize etmeye çalışan bürokratların olabilmesi, genel olarak ortak kaynak problemi gibi nedenlerle bütçe açıkları verilmesi yönünde bir eğilimin oluşabileceği ileri sürülmektedir. Drazen (2002) bütçe açık yanlılığına yol açan politik faktörlerin çeşitli yönleri bulunduğunu, ortak noktanın politikacıların kendi politik amaçları doğrultusunda harcamaları vergilerin üzerine yükseltmek için bütçe sürecini kullanabilmeleri olduğunu belirtmektedir. Hükümetlerin aşırı bütçe açıkları verme eğiliminin düzeltilmesi veya dengelenmesi amacıyla mali kurallar daha fazla ilgi çekmeye başlamıştır. Bağlayıcı olmayan politika altında ortaya çıkan aşırı bütçe açıklarını önlemek ve mali sürdürülebilirliği sağlamak mali kurallara başvurulmasının en önemli nedeni olarak ortaya çıkmıştır. Ancak bağlayıcı olmayan politika altında ortaya çıkabilen sorunlar sadece aşırı bütçe açıkları verilmesiyle sınırlı değildir. Mali kuralların ayrıca bağlayıcı olmayan politika altında ortaya çıkabilen ve istikrarsızlığa yol açan dalgalı ve konjonktür yanlısı maliye politikaları gibi başka sorunların çözümüne de katkı yapabileceği savunulmaktadır.

Mali kuralın etkin ve başarılı olabilmesi için çok sayıda yasal ve operasyonel özelliğe sahip olması gerekmektedir. Bunlar arasında özellikle iyi tanımlılık, basitlik, saydamlık, yasal dayanak veya statü, esneklik, tutarlılık, güvenilirlik ve uygulama konuları ön plana çıkmakta ve daha çok vurgulanmaktadır. Belirtilen bu özelliklerin tamamına tek bir mali kuralda yer verilmesi son derece zordur. Bu özelliklerden hangisine daha çok ağırlık verilmesi gerektiği ülkelerin spesifik şartları, mali kural ihtiyacının veya arayışının hangi nedenlerden kaynaklandığı ve uygulanması düşünülen mali kuraldan ne beklendiği gibi çok sayıda faktöre bağlı olarak değişebilir. Mali kuralın başarılı ve etkin olabilmesi sadece nasıl tasarlandığına değil, gerekli kurumsal yapının doğru biçimde oluşturulması, kamu mali yönetim sisteminin güçlendirilmesi, güçlü bir politik irade tarafından desteklenmesi gibi çok sayıda şarta bağlıdır.

Mali kurallara yönelik olarak bağlayıcı olmayan politikalar belirleyip uygulama esnekliğini sınırlayabilmesi, maliye politikasının kalitesinin düşürebilmesi, konjonktür yanlısı politikalara neden olabilmesi, yaratıcı muhasebe uygulamalarını teşvik edebilmesi, vergi düzeltirme prensibinin ihlal edilmesine yol açabilmesi gibi önemli eleştiriler yöneltilmektedir. Bu eleştirilerden mali kuralların stabilizasyon politikalarını sınırlayabilmesi daha çok Keynesyen, vergi düzeltirme prensibinin ihlal edilmesine yol açabilmesi ise neoklasik çerçevede önemlidir.

Son yıllarda, bazı önemli eleştiriler olsa da, genel olarak kurala dayalı politikaların daha fazla tercih edildiği anlaşılmaktadır. Özellikle 1990'lardan itibaren çok sayıda ülkede değişik mali kurallar kabul edilmiştir. Bununla birlikte zaman içinde kuralların niteliği ile ilgili bir değişikliğin yaşandığı da görülmektedir. Kuralların mutlaka pasif bir nitelik taşımasının gerekmediği, ekonomideki değişikliklere başka bir anlatımla şoklara veya dalgalanmalara tepki verebilecek biçimde tasarlanmasının mümkün olduğu ileri sürülmektedir. Bir mali kural belirlenirken maliye politikasının kısa dönemli ekonomik stabilizasyon veya uzun dönemli sürdürülebilirlik amaçlarından birine daha fazla ağırlık verilebilmesinin mümkün olduğu düşünülmektedir.

Son dönemlerde ampirik mali kural tahmin eden çalışmalarda bir artış olduğu görülmektedir. Bu kapsamdaki çalışmalarda yaygın biçimde maliye politikasının

duruşunu temsil etmek için bağımlı değişken olarak birincil bütçe dengesi veya konjonktürel olarak düzeltilmiş birincil bütçe dengesi kullanılmaktadır. Bağımlı değişken olarak birincil bütçe dengesi kullanıldığında hem bağlayıcı olmayan politikanın hem de otomatik istikrarlandırıcıların etkisi tahmin edilirken, konjonktürel olarak düzeltilmiş birincil fazla kullanıldığında sadece bağlayıcı olmayan politikanın etkisi tahmin edilmektedir. Söz konusu çalışmalarda yaygın olarak üretim açığı ve kamu borcunun bağımsız değişkenler olarak kullanıldığı görülmektedir. Bu iki değişkenden üretim açığı maliye politikasının kısa dönemli etkileriyle ilgili olup konjonktürel dalgalanmalara maliye politikasının verdiği tepkiyi anlamak açısından önemlidir. Kamu borcu ise maliye politikasının daha uzun dönemli sonuçlarıyla ilgilidir. Bohn (1998) birincil bütçe fazlasının, borca pozitif tepkisinin sürdürülebilirlik için yeterli olduğunu gösterdiğinden, mali kural tahminlerinde kamu borcuna yer verilmesi bu açıdan da önemlidir. Üretim açığı ve kamu borcu yanında bağımsız değişken olarak bağımlı değişkenin gecikmeli değeri ve başka bazı kontrol değişkenlerine de yer verilebilmektedir. Mali kural tahmin eden çalışmalar genelde ABD ve Avrupa ülkeleri ile ilgilidir. Avrupa ülkeleriyle ilgili çalışmalarda MT ve SGP ile getirilen mali çerçevenin maliye politikası üzerindeki etkileri de incelenmektedir. Üretim açığıyla ilgili katsayı genel olarak bazı çalışmalarda anlamsız, bazı çalışmalarda anlamlı bulunmuştur. Borçla ilgili katsayının, istisnalar olmakla birlikte, genel olarak beklenen işarete sahip ve anlamlı olduğu anlaşılmıştır. Avrupa ülkeleriyle ilgili sonuçlar, genel olarak MT ve SGP'deki mali düzenlemelerin, söz konusu ülkelere maliye politikasını daha konjonktür yanlısı hale getirdiği görüşünü desteklememektedir.

Ülkemizde yasal temele sahip açık bir mali kural bulunmamaktadır. 60. Hükümet tarafından 26.05.2010 tarihinde TBMM'ye sevk edilen Mali Kural Kanun Tasarısı henüz yasalaşmamıştır. Bununla birlikte Türkiye Cumhuriyeti Anayasası, 4749 sayılı Kamu Finansmanı ve Borç Yönetiminin Düzenlenmesi Hakkında Kanun, 5018 sayılı Kamu Mali Yönetimi ve Kontrol Kanunu, 5302 sayılı İl Özel İdaresi Kanunu ve 5393 sayılı Belediye Kanunu mali kural benzeri bazı düzenlemeler içermektedir. Ayrıca 1999 yılı sonunda IMF ile imzalanan anlaşmadan sonra örtük mali kural olarak nitelendirilebilecek bazı uygulamalar gerçekleştirilmiştir. TBMM'ye sevk edilen Mali Kural Kanun Tasarısı kabul edilsin veya edilmesin, kamu mali yönetim sisteminin daha

da güçlendirilmesi, mali disiplinden taviz verilmesini engelleyecek gerekli kurumsal ve teknik altyapının geliştirilmesi yönünde adımlar atılması son derece önemlidir. Aksi takdirde açık mali kural uygulamasına geçilmesinden beklenen yararlar gerçekleşmeyebilir. Mali disiplin ve sürdürülebilirliğin sağlanması için mali kural ne gerekli ne de yeterlidir. Buna karşın geçmişte önemli ölçüde mali disiplinden uzaklaşmış, borç stoku sürdürülemez hale gelmiş ve büyük krizler yaşamış ülkemizde mali kuralın önemli bazı katkılarda bulunabileceği düşünülmektedir. Bununla birlikte Mali Kural Kanun Tasarısının mevcut haliyle yasalaşmasının tek başına mali sürdürülebilirliği ve disiplini sağlayacağını düşünmek aldatıcıdır.

Türkiye ile ilgili ampirik mali kural veya tepki fonksiyonu tahmin eden bir çalışmaya rastlanmamıştır. Bu çalışmada ekonomik şokların ve krizlerin yaşandığı 1987-2007 döneminde Türkiye’de uygulanan maliye politikası, mali kurallar tahmin edilerek incelenmiştir. Literatürdeki çalışmalar da dikkate alınarak mali kural tahmininde bağımlı değişken olarak birincil fazla, bağımsız değişkenler olarak üretim açığı ve merkezi yönetim borç stoku kullanılmıştır.

Öncelikle sabit katsayılı modeller tahmin edilmiştir. Tahmin sonuçlarına göre üretim açığı ve borç stoku katsayıları beklenen işaretlere sahiptir. Ayrıca tahmin edilen 4 modelde de birincil fazlanın borç stokuna pozitif tepki vermesi, Bohn (1998) tarafından gösterildiği gibi, borcun sürdürülebilir olması için yeterli koşulun sağlandığını ima etmektedir.

Ünlü Lucas kritiğine de konu olan sabit katsayılı modeller ilgili katsayıların zaman içinde değişmediği veya sabit kaldığı varsayımına dayalıdır. Hükümet değişikliklerinin olduğu, üretim açığının ve kamu borcunun büyük dalgalanmalar gösterdiği, ekonominin şoklara maruz kaldığı, önemli krizlerin yaşandığı, farklı ekonomik istikrar programlarının uygulamaya konulduğu incelenen tüm dönem boyunca söz konusu katsayıların sabit kaldığını veya sürekli aynı tepkiyi verdiğini varsaymak doğru ve gerçekçi bir yaklaşım olmayabilir. Başka bir anlatımla yaşanan yapısal değişimlere veya kırılmalara karşın modelin parametre değerlerinin incelenen dönem boyunca sabit kaldığı veya değişmediği varsayımından hareketle bir analiz yapmak önemli hatalara

yol açabilir. İncelenen dönemde yapısal bir kırılma olup olmadığını, modelin parametre değerlerinin sabit kalıp kalmadığını belirlemek için Chow testi uygulanmış, en az 4 yapısal kırılma olduğu anlaşılmıştır. Bu nedenle sabit katsayılı tahmin sonuçlarının doğru ve güvenilir olmadığı sonucuna ulaşılmıştır.

Zaman değişken katsayılı modeller ise sabit katsayılı modellerden farklı olarak model katsayılarının zaman içinde değişmesine izin vermekte, belirli dönemlerle ilgili daha detaylı analizler yapılmasını da olanaklı hale getirmektedir. Zaman değişken katsayılı modellerin sabit katsayılı modellere göre maliye politikasını açıklama konusunda özellikle Türkiye gibi sık sık hükümet değişiklikleri, ekonomik kriz ve şoklar yaşayan ülkeler için daha uygun ve anlamlı olacağı düşünülmektedir. Belirtilen nedenlerle modellerin, sabitleri hariç, katsayılarının değişmesine izin verilmiştir. Zaman değişken katsayılı modeller Maksimum Olabilirlik yöntemi ve Kalman filtresi kullanılarak tahmin edilmiştir. Tüm modellerle ilgili yapılan Log olabilirlik oran testlerine göre zaman değişken katsayılı modeller kullanılarak tahmin yapılmasının daha uygun olacağı anlaşılmıştır.

Katsayı değerleri kısmen farklı olsa da maliye politikasının tepkisi ve zaman içindeki gelişimi konusunda elde edilen ampirik sonuçlar arasında büyük bir benzerlik ve uyum bulunmaktadır. Zaman değişken katsayılı modellerle ilgili elde edilen sonuçlar değerlendirildiğinde, özellikle 1994-1998 döneminde, üretim açığıyla ilgili katsayının sürekli negatif değerler aldığı, maliye politikasının belirtilen dönemde üretim açığına göre konjonktür yanlısı bir nitelik taşıdığı anlaşılmaktadır. Örtük mali kural uygulamalarının ağırlık kazandığı 2000'li yıllarda maliye politikasının önceki dönemlere nazaran daha istikrarlı bir seyir izlediği, üretim açığıyla ilgili katsayının bu dönemde daha büyük pozitif değerler aldığı, daha konjonktür karşıtı bir nitelik taşıdığı görülmektedir. Örtük mali kural uygulamalarının ülkemizde konjonktür yanlısı bir maliye politikası izlenmesine neden olmadığı, aksine konjonktür yanlısı politikaların daha çok mali kural uygulamasının bulunmadığı dönemlerde görüldüğü, mali kural uygulamalarının söz konusu konjonktür yanlısı politikaları en azından sınırladığı düşünülmektedir.

Türkiye’de 2000’li yıllardan itibaren maliye politikasının öncelikli hedefi bütçe açıklarını sınırlamak ve kamu borcunu sürdürülebilir düzeylerde tutmak olmuştur. Ampirik sonuçlara göre, genel olarak örtük mali kural uygulanan 2000’li yıllarda, önceki dönemlere göre maliye politikasının borç stokuna verdiği tepkide bir değişikliğin olduğu anlaşılmaktadır. Maliye politikasının 1990’lı yıllara nazaran 2000’li yıllarda, borç stokuna daha fazla tepki verdiği görülmektedir. Bağımsız değişken olarak üretim açığı kullanıldığında söz konusu katsayının özellikle 1999 yılının sonuna kadar negatif, 2000’li yıllarda ise genelde pozitif değerler aldığı görülmektedir. Üretim açığının gecikmeli değerinin kullanılması durumunda söz konusu katsayı sürekli pozitif olsa da, özellikle 2000’li yıllarda daha büyük değerlere ulaşmaktadır. Her iki durumda da örtük mali kural uygulamalarının maliye politikasının borç stokuna verdiği tepkide önemli bir değişime neden olduğu açıktır. Ayrıca borç stokuyla ilgili katsayının özellikle 2003 yılından sonra istikrarlı bir seyir izlediği ve fazla dalgalanmadığı da görülmektedir. Borç stoku ile ilgili katsayının 2002 yılından sonra genel olarak pozitif bir seyir izlese de, 2000 ve 2001 yıllarındaki ortalamalara bir daha ulaşamamasına karşın, bütçe açıklarının kontrol altına alınmasına ve borcun sürdürülebilirliğinin sağlanmasına katkıda bulunma açısından, örtük mali kural uygulamalarının başarılı olduğu ileri sürülebilir. 2000 ve 2001 yıllarında yaşanan ciddi krizlerden sonra mali sürdürülebilirlik konusunda endişeler ortaya çıkmış ve mali disiplini sağlamak için önemli tedbirler alınması gerektiği geniş kesimlerce kabul edilmiş, bu doğrultuda güçlü sayılabilecek bir politik irade oluşmuştur. Bu krizlerin ardından uygulamaya konulan programlar birbirini izleyen hükümetler tarafından, IMF’nin yakın denetimi ve gözetimi altında, mümkün olduğunca kararlı bir şekilde takip edilmeye çalışılmıştır. Hem içinde bulunulan mali durumun ciddiyeti ve görev yapan hükümetlerin kararlılığı hem de program uygulamalarının IMF tarafından yakından izlenmesi mali kurallara uyumu arttırmıştır. Söz konusu örtük mali kurallar belirtilen dönemde görev yapan hükümetler tarafından kararlı bir şekilde uygulanmamış olsaydı bütçe açıkları ve borç stokunda görülen olumlu gelişmelerin yaşanması da mümkün olmazdı. Genel olarak elde edilen sonuçlar maliye politikasıyla ilgili örtük veya gizli sınırlamaların kural gibi açık sınırlamalar kadar etkili olabileceği düşüncesiyle uyumludur.

Ekonominin küçüldüğü ve krizlerin yaşandığı 1994, 1999 ve 2001 yıllarında ve genel seçimlerin yapıldığı dönemlerde maliye politikasının borç stoku ve üretim açığına verdiği tepkiler detaylı biçimde analiz edilmiştir. Belirtilen dönemlerde farklı modellere göre katsayılar değişse de maliye politikasının genel seyri veya gelişimi büyük benzerlik göstermektedir. Ampirik sonuçlara göre, genel olarak, üretim açığına göre 1994 yılında izlenen politikalar konjonktür yanlısı, 1999 ve 2001 yıllarında izlenen politikalar ise konjonktür karşıtı olarak adlandırılabilir. Genel olarak 1991, 1999, 2002 ve 2007 yıllarında seçimlerin yapıldığı dönemlerde üretim açığı ile ilgili katsayının pozitif olduğu, maliye politikasının konjonktür karşıtı bir şekilde davrandığı anlaşılmaktadır. Söz konusu seçimlerin yapıldığı dönemlerde maliye politikasının üretim açığına göre genişleyici olduğu ileri sürülebilir. 1995 yılında seçimlerin yapıldığı dönemlerde üretim açığı ve ilgili katsayı negatif olduğu için, maliye politikasının üretim açığına göre daraltıcı bir nitelik taşıdığı savunulabilir.

Birincil fazlanın borç stokuna tepkisinde 1994 yılında yaşanan krizin ardından uygulamaya konulan 5 Nisan kararlarından ve 1999 yılı sonunda IMF ile yapılan anlaşmadan sonra bir artış olmuştur. 2001 yılında uygulamaya konulan Güçlü Ekonomiye Geçiş Programı sonrasında birincil fazlanın borç stokuna tepkisi pozitif olmakla birlikte, 2001 yılı birinci dönemindekinden daha düşük düzeyde kalmıştır. Borç stoku açısından özellikle 1991, 1999 ve 2002 yıllarındaki seçim dönemlerinde veya seçimlerden bir önceki dönemde, birincil fazlanın borç stokuna tepkisinde belirgin bir zayıflama veya düşme olduğu anlaşılmaktadır. 1995 yılında seçimlerin yapıldığı dönemde birincil fazlanın borç stokuna tepkisinde küçük sayılabilecek bir artış olduğu tahmin edilmiştir. 2007 yılında seçimlerin yapıldığı dönemde birincil fazlanın borç stokuna tepkisinde, bir veya iki önceki döneme göre, önemli sayılabilecek bir değişikliğin olmadığı görülmektedir.

Bu çalışmada, 1987-2007 döneminde Türkiye’de uygulanan maliye politikası sabit ve zaman değişken katsayılı mali kural veya tepki fonksiyonları tahmin edilerek incelenmiştir. Ulaşılan ampirik sonuçlar, Türkiye gibi sık hükümet değişikliklerinin, ekonomik krizlerin ve şokların yaşandığı bir ülkede uygulanan maliye politikasının sabit katsayılı değil, zaman değişken katsayılı modeller kullanılarak daha iyi analiz

edilebileceğini açık bir şekilde göstermiştir. Zaman değişken katsayılı modeller incelenen dönem boyunca maliye politikasının nasıl değiştiğinin detaylı biçimde değerlendirilmesine, 2000 yılından itibaren uygulanan örtük mali kuralların ve benzeri düzenlemelerin maliye politikası üzerindeki etkilerinin görülmesine imkan vermiştir. Türkiye için ampirik mali kural tahmin eden bir çalışmaya rastlanmaması, ampirik mali kural tahmin eden çalışmaların tamamına yakınının gelişmiş ülkelerle ilgili olması, söz konusu çalışmalardan sadece bir tanesinin zaman değişken, iki tanesinin de rejim değişken katsayılı modeller kullanması nedeniyle bu çalışmanın literatüre katkı yaptığı düşünülmektedir.

KAYNAKÇA

- Alesina, A. (1987). Macroeconomic Policy in a Two-Party System as a Repeated Game. *The Quarterly Journal of Economics*, Vol.: 102, Issue: 3, 651-678.
- Alesina, A. ve Bayoumi, T. (1996). The Costs and Benefits of Fiscal Rules: Evidence from US States. *NBER Working Paper* No: 5614.
- Alesina, A. ve Drazen, A. (1991). Why are Stabilizations Delayed? *The American Economic Review*, Vol.: 81, No:5, 1170-1188.
- Alesina, A. ve Perotti, R. (1996a). Budget Deficits and Budget Institutions. *NBER Working Paper* No: 5556.
- Alesina, A. ve Perotti, R. (1996b). Fiscal Discipline and the Budget Process. *The American Economic Review*, Vol.:86, No:2, Papers and Proceedings of the Hundredth and Eighth Annual Meeting of the American Economic Association, 401-407.
- Alesina, A. ve Perotti, R. (1995). Fiscal Expansions and Fiscal Adjustments in OECD Countries. *NBER Working Paper* No: 5214.
- Alesina, A. ve Perotti, R. (1994). The Political Economy of Budget Deficits, *NBER Working Paper* No: 4637.
- Alesina, A. ve Tabellini, G. (1990). A Positive Theory of Fiscal Deficits and Government Debt. *The Review of Economic Studies*, Vol.:57, No:3, 403-414.
- Alesina, A. ve Tabellini, G. (2005). Why is Fiscal Policy Often Procyclical? *NBER Working Paper* No:11600.

- Anderson, B. ve Minarik, J. J. (2006). Design Choices for Fiscal Policy Rules. *OECD Journal on Budgeting*, Vol.:5, No:4, 160-208.
- Badinger, H. (2009). Fiscal Rules, Discretionary Fiscal Policy and Macroeconomic Stability: An Empirical Assessment for OECD Countries. *Applied Economics*, 41:7, 829-847.
- Ballabriga, F. ve Martinez-Mongay, C. (2002). Has EMU Shifted Policy? *European Commission Economic Papers* No: 166.
- Barro, R. J. (1974). Are Governments Bonds Net Wealth? *Journal of Political Economy* Vol.:82, No:6, 1095-1117.
- Barro, R. J. (1989). The Neoclassical Approach to Fiscal Policy. Robert J. Barro (ed.) *Modern Business Cycle Theory* (s.178-235). Basil Blackwell.
- Barro, R. J. (1999). Notes on Optimal Debt Management. *Journal of Applied Economics*, Vol.: II, No:2, 281-289.
- Barro, R. J. (1979). On the Determination of Public Debt. *Journal of Political Economy*, Vol.:87, No: 5, 940-971.
- Barro R. J. ve Gordon, B. D. (1983). Rules, Discretion and Reputation in a Model of Monetary Policy. *Journal of Monetary Economics*, Vol:12, Issue: 1, 101-121.
- Bayoumi, T. ve Eichengreen, B. (1995). Restraining Yourself: The Implications of Fiscal Rules for Economic Stabilization. *IMF Staff Papers*, Vol.: 42, No:1, 32-48.
- Beetsma, R. (2008). A Survey of the Effects of Discretionary Fiscal Policy. *Rapport till Finanspolitiska radet*, 2008/2.

- Bernanke, B. S. (2010). Fiscal Sustainability and Fiscal Rules. *Remarks at the Annual Meeting of the Rhode Island Public Expenditure Council*, Providence, Rhode Island.
- Bertola G. ve Drazen, A. (1991). Trigger Points and Budget Cuts: Explaining the Effects of Fiscal Austerity. *NBER Working Paper* No. 3844.
- Binay, Ş. (2001). Some Issues in Fiscal Policy and Central Banking: The Case of Turkey. *BIS Papers* No: 20, 245-259.
- Biraschi, P. (2008). Searching for the Optimal EMU Fiscal Rule: An Ex-post Analysis of the SGP Reform Proposals. *Ministry of Economy and Finance Department of Treasury Working Papers* No: 7.
- Blanchard, O. J. ve Giavazzi, F. (2004). Improving The SGP Through A Proper Accounting of Public Investment. *CEPR Discussion Paper* No: 4220, 1-19.
- Blanchard, O. ve Perotti, R. (2002). An Empirical Characterization of the Dynamic Effects of Changes in Government Spending and Taxes on Output. *The Quarterly Journal of Economics*, Vol.:117, No:4, 1329-1368
- Blinder, A. S. (2004). The Case Against the Case Discretionary Fiscal Policy. *CEPS Working Paper* No:100.
- Bohn, H. (1998). The Behavior of US Public Debt and Deficits. *The Quarterly Journal of Economics*, Vol:113, No: 3, 949-963.
- Bohn, H. ve Inman R. P. (1996). Balanced Budget Rules and Public Deficits: Evidence from The US States. *NBER Working Paper* No: 5533.
- Buchanan, J.M. ve Wagner, R. E. (1977). *Democracy In Deficit The Political Legacy of Lord Keynes*. New York: Academic Press.

- Buiter, W. H. (2003). Ten Commendments for a Fiscal Rule in the E(M)U. *Oxford Review of Economic Policy*, Vol.:19, No:1, 84-99.
- Calmfors, L. (2003). Fiscal Policy to Stabilise the Domestic Economy in the EMU: What Can Be Learn from Monetary policy? *Institute for International Economic Studies, Stockholm University*.
- Canaktan, C.C. (2010). Mali Kurallar (Ekonomi Politikası Yönetiminde Anayasal ve Yasal Mali Kurallar). Coşkun Can Aktan, Ahmet Kesik ve Fatih Kaya (Ed.) T. C. Maliye Bakanlığı SGB *Mali Kurallar Maliye Politikasında Yeni Bir Eğilim: Vergi, Harcama, Borçlanma vs. Üzerine Kurallar ve Sınırlamalar* (s.84-97). Ankara.
- Candelson, B., Muysenk, J. ve Vermeulen, R. (2009). Fiscal Policy and Monetary Integration in Europe: An Update. *Oxford Economic Papers*, Vol.:62, Issue:2, 323-349.
- Cecchetti, S. G. (2002). The New Economy and the Challenges for Macroeconomic Policy. *NBER Working Paper* No: 8935.
- Chari, V. V., Christiano L. J. ve Kehoe, P. J. (1991). Optimal Fiscal and Monetary Policy: Some Recent Results. *Journal of Money, Credit and Banking*, Vol.:23, No:3, Part 2: Price Stability, 519-539.
- Chari, V. V. ve Kehoe, P. J. (2006). Modern Macroeconomics in Practice: How Theory is Shaping Policy. *NBER Working Paper* No:12476.
- Chari, V. V. ve Kehoe, P. J. (1999). Optimal Fiscal and Monetary policy. *NBER Working Paper* No:6891.

- Cimadomo, J., Garnier, J. ve Schalck, C. (2007). Time Varying Fiscal Policy Rules for Five OECD Countries. Mimeo.
- Claeys, P. (2008). Rules, and Their Effects on Fiscal Policy in Sweden. *Swedish Economic Policy Review*, 15, 7-47.
- Corsetti, G. ve Roubini, N. (1997). Politically Motivated Fiscal Deficits: Policy Issues in Closed and Open Economies. *Economics and Politics*. Vol.: 9, No:1, 27-54.
- Cukierman, A. ve Meltzer, H.A. (1989). A Political Theory of Government Debt and Deficits in a Neo-Ricardian Framework. *The American Economic Review*, Vol.:79, No:4, 713-732.
- Çebi, C. (2010). The Effects of Fiscal Policy Shocks on Output in Turkey: SVAR Analysis, *İktisat İşletme ve Finans*, 25:290, 9-34.
- Debrun, X., Epstein, N. ve Symansky, S. (2008). A New Fiscal Rule: Should Israel “Go Swiss?”. *IMF Working Paper* WP/08/87.
- De Mello, L. (2008). Estimating a Fiscal Reaction Function: The Case of Debt Sustainability in Brazil. *Applied Economics*, 40:3, 271-284.
- Drazen, A. (2002). Fiscal Rules from a Political Economy Perspective. *Prepared for the IMF-World Bank Conference on Rules-Based Fiscal Policy in Emerging Market Economies*, Oaxaca, Mexico, February 14-16, 2002.
- Drazen, A. (2000). The Political Business Cycle after 25 Years. *NBER Macroeconomic Annual*, Vol.: 15, 75-117.
- Dur, R. A. J., Peletier B. D. ve Swank, H. D. (1997). The Effect of Fiscal Rules Public Investment if Bugdet Deficits Are Politically Motivated. *Tinbergen Institute Discussion Paper*, 97-125/1.

- Edelberg, W., Eichenbaum, M. ve Fisher, J. D.M. (1998). Understanding the Effects of a Shock to Government Purchases. *NBER Working Paper* No. 6737.
- Eichenbaum, M. (1997) Some Thoughts on Practical Stabilization. *The American Economic Review* Vol.:87, No:2, *Papers and Proceedings of the Hundred and Fourth Annual Meeting of the American Economic Association*, 236-239.
- Enders, W. (2004). *Applied Econometric Time Series*. (2nd ed.). MA: John Wiley&Sons Inc.
- Erdoğan, F. (1997). *Para Politikasının Zaman Tutarsızlığı ve Güvenilirlik Problemi: Türkiye Örneği*. Sermaye Piyasası Kurulu Yayın No:63, Ankara.
- European Commision (2004). Public Finances in EMU. *European Economy* No: 3/2004.
- European Commision (2006). Public Finances in EMU. *European Economy* No: 3/2006.
- Fatas, A. ve Mihov, I. (2003a). On Constraining Fiscal Policy Discretion in EMU. *Oxford Review of Economic Policy*, Vol.:19, Issue: 1, 112-131.
- Fatas, A. ve Mihov, I. (2003b). The Case for Restricting Fiscal Policy Discretion. *The Quarterly Journal of Economics*, Vol.: 118, Issue: 4, 1419-1447.
- Fatas, A. ve Mihov, I. (2001). The Effects of Fiscal Policy on Consumption and Employment: Theory and Evidence. *Insead Working Paper*.
- Fatas, A. ve Mihov, I. (2009). The Euro and Fiscal Policy. *NBER Working Paper* No: 14722.

- Fatas, A. ve Mihov, I. (2006). The Macroeconomic Effects of Fiscal Rules in the US States. *Journal of Public Economics*, 90, 101-117.
- Favero, C. ve Monacelli, T. (2005). Fiscal Policy Rules and Regime (In)Stability: Evidence from the U.S. *IGIER Working Paper* No: 282.
- Fischer, S. (1977). Long-Term Contracts, Rational Expectations, and the Optimal Money Supply Rule. *The Journal of Political Economy*, Vol.: 85, No:1, 191-205.
- Friedman, M. (1948). A Monetary and Fiscal Framework for Economic Stability. *The American Economic Review*, Vol.: 38, No: 3, 245-264.
- Friedman, M. (1968). The Role of Monetary Policy. *The American Economic Review*, Vol.: 58, No:1, 1-17.
- Froyen, R. T. (2002). *Macroeconomics: Theories and Policies*. (7th ed.). Prentice-Hall International Inc.
- Gali, J. (2008). *Monetary Policy, Inflation, and the Business Cycle an Introduction to the New Keynesian Framework*. New Jersey: Princeton University Press.
- Gali, J. ve Perotti, R. (2003). Fiscal Policy and Monetary Integration in Europe. *NBER Working Paper* No: 9773.
- Garcia, A., Arroyo, M.J., Minguez, R. ve Uxo, J. (2009). Estimation of a Fiscal Policy Rule for EMU Countries (1984-2005). *Applied Economics*, 41:7, 869-884.
- Gavin, M. ve Perotti, R. (1997). Fiscal Policy in Latin America. Ben S. Bernanke ve Julio Rotemberg (Ed.) *NBER Macroeconomics Annual* (s.11-72). MIT Press.

- Giorno, C., Richardson, P., Rosaveare D. Ve van den Noord, P. (1995). Estimating Potential Output, Output Gaps and Structural Budget Balances. *OECD Economics Department Working Papers* No: 152.
- Girouard, N. ve Andre, C. (2005). Measuring Cyclically-adjusted Budget Balances for OECD Countries. *OECD Economics Department Working Papers* No: 434.
- Golinelli, R. ve Momigliano, S. (2008). The Cyclical Response of Fiscal Policies in the Euro Area. Why Do Results of Empirical Research Differ So Strongly? *Banca D'Italia Working Papers* No:654.
- Günaydın, İ. ve Eser, L. Y. (2010). Maliye Politikasındaki Yeni Trend: Mali Kurallar. Coşkun Can Aktan, Ahmet Kesik ve Fatih Kaya (Ed.) T.C. Maliye Bakanlığı SGB Yayın No:2010/408, *Mali Kurallar Maliye Politikasında Yeni Bir Eğilim: Vergi, Harcama, Borçlanma vs. Üzerine Kurallar ve Sınırlamalar* (s.63-83). Ankara.
- Hakkio, C. G. ve Rush, M. (1991). Is the Budget Deficit “Too Large?” *Economic Inquiry*, Vol.: 29, Issue: 3, 429-445.
- Hallerberg, M., Strauch, R. ve von Hagen, J. (2004). The Design of Fiscal Rules and Forms of Governance in European Union Countries. *European Central Bank Working Paper* No: 419.
- Hamilton, J. D. ve Flavin, M. A. (1986). On the Limitations of Government Borrowing: A Framework for Empirical Testing. *The American Economic Review*, Vol.: 76, No: 4, 808-819.
- Heijdra, B. J. ve van der Ploeg, F. (2002). *The Foundations of Modern Macroeconomics*. New York: Oxford University Pres.

- Hemming, R. ve Kell, M. (2001). Promoting Fiscal Responsibility: Transparency, Rules and Independent Fiscal Authorities. *Banca D'Italia Research Department Public Finance Workshop, Fiscal Rules*, 433-459.
- Hemming, R., Kell, M. ve Mahfouz, S. (2002). The Effectiveness of Fiscal Policy in Stimulating Economic Activity-A Review of the Literature. *IMF Working Paper*, Wp/02/08
- Hibbs, D. A., Jr., (1977). Political Parties and Macroeconomic Policy. *American Political Science Review*, 71, 1467-1487.
- IMF (2009). Fiscal Rules-Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances. *International Monetary Fund Fiscal Affairs Department*.
- IMF (2004). World Economic Outlook, September.
- Inman, R. P. (1996). Do Balanced Budget Rules Work? US Experience and Possible Lessons for the EMU. *NBER Working Paper* No: 5838
- Kaminsky, G. L., Reinhart C. M. ve Vegh, C. A. (2004). When It Rains, It Pours: Procyclical Capital Flows and Macroeconomic Policies. *NBER Working Paper* No: 10780.
- Karakurt, B. ve Akdemir, T. (2010). Türkiye’de Mali Kural Uygulamaları: Sayısal Olmayan Kurallardan Sayısal Kurallara Geçiş. Coşkun Can Aktan, Ahmet Kesik ve Fatih Kaya (Ed.). T.C. Maliye Bakanlığı SGB Yayın No:2010/408, *Mali Kurallar Maliye Politikasında Yeni Bir Eğilim: Vergi, Harcama, Borçlanma vs. Üzerine Kurallar ve Sınırlamalar* (s. 320-346). Ankara.
- Kaya, F. (2010a). Kamu Mali Yönetiminde Yeni Dönem: Yasal Mali Kural Uygulamalarına Geçiş. Coşkun Can Aktan, Ahmet Kesik ve Fatih Kaya (Ed.) T.C. Maliye Bakanlığı SGB Yayın No:2010/408, *Mali Kurallar Maliye Politikasında*

Yeni Bir Eğilim: Vergi, Harcama, Borçlanma vs. Üzerine Kurallar ve Sınırlamalar (s.406-421). Ankara.

Kaya, F. (2010b). Türk Kamu Mali Yönetiminde Örtük Mali Kurallar ve Ülke Tecrübelerinin Değerlendirilmesi. Coşkun Can Aktan, Ahmet Kesik ve Fatih Kaya (Ed.) T.C. Maliye Bakanlığı SGB Yayın No:2010/408, *Mali Kurallar Maliye Politikasında Yeni Bir Eğilim: Vergi, Harcama, Borçlanma vs. Üzerine Kurallar ve Sınırlamalar* (s.380-405). Ankara.

Kennedy, S. ve Robbins, J. (2001). The Role of Fiscal Rules in Determining Fiscal Performance. *Department of Finance Working Paper*, 2001-16.

Kesik, A. ve Bayar, N. (2010). Uluslararası Uygulamalar Işığında Mali Kurallar ve Mali Disiplin. Coşkun Can Aktan, Ahmet Kesik ve Fatih Kaya (Ed.) T. C. Maliye Bakanlığı SGB Yayın No:2010/408, *Mali Kurallar Maliye Politikasında Yeni Bir Eğilim: Vergi, Harcama, Borçlanma vs. Üzerine Kurallar ve Sınırlamalar* (s. 46-62). Ankara.

Kopits, G. (2001). Fiscal Rules: Useful Policy Framework or Unnecessary Ornament? *IMF Working Paper, Wp/01/145*.

Kopits, G. ve Symansky, S. (1998). Fiscal Policy Rules, *IMF Occasional Paper 162*.

Kydland, F. ve Prescott, E. C. (1980). A Competitive Theory of Fluctuations and the Feasibility and Desirability of Stabilization Policy. Stanley Fischer (ed.) *Rational Expectations and Economic Policy* (s. 169-198). NBER. University of Chicago Press.

Kydland, F. ve Prescott, E. (1977). Rules Rather Than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans. *The Journal of Political Economy*, Vol.:85, No:3, 473-492.

- Lane, P. R. (2002). The Cyclical Behaviour of Fiscal Policy: Evidence from the OECD. *Trinity Economics Papers* No:2.
- Lucas, R. E. Jr. (1976). Econometric Policy Evolution: A Critique. *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy*, Vol.:1, 19-46.
- Lucas, R. E. Jr. (1972). Expectations and Neutrality of Money. *Journal of Economy Theory*, 4, 103-124.
- Lucas, R. E. Jr. (2003). Macroeconomic Priorities. *American Economic Review*, Vol.: 93, No:1, 1-14.
- Lucas, R. E. Jr. ve Sargent, T. (1979). After Keynesian Macroeconomics. *The Federal Reserve Bank of Minneapolis Quarterly Review*, 321.
- Lucas, R. E. Jr. ve Stokey, N.L. (1983). Optimal Fiscal and Monetary Policy in an Economy without Capital. *Journal of Monetary Economics*, Vol.: 12, Issue: 1, 55-93.
- Mankiw, G. N. (2003). *Macroeconomics* (5th ed.). Worth Publishers.
- Mihaljek ve Tissot (2003). Fiscal Positions in Emerging Economies: Central Banks' Perspective. *BIS Papers* No: 20, 10-37.
- Milesi-Ferretti, G. M. (2000). Good, Bad or Ugly? On The Effects of Fiscal Rules with Creative Accounting. *IMF Working Paper WP/00/172*.
- Mountford, A. ve Uhlig H. (2008). What are the Effects of Fiscal Policy Shocks? *NBER Working Paper* No: 14551.
- Murray, A. ve Wilkes, G. (2009). Fiscal Rules Okay? Centre:Forum. <http://www.centreforum.org/assets/pubs/fiscal-rules.pdf> (Erişim tarihi 20.04.2011).

- Muth, J.F. (1961). Rational Expectations and the Theory of Price Movements. *Econometrica*, Vol.: 29, No:3, 315-335.
- Niskanen, W.A. Jr. (1971). *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago:Aldine.
- Nordhaus, W. D. (1975). The Political Business Cycle. *The Review of Economic Studies*, Vol.: 42, No:2, 169-190.
- Özlale, Ü. (2010). Mali Kural, Keşke Sadece Denklem Olsaydı. *Tepav Politika Notu*.
- Peree, E. ve Valila, T. (2005). Fiscal Rules and Public Investment. *European Investment Bank Economic and Financial Report 2005/2*.
- Perron, P. (1989). The Great Crash, the Oil Price Shock, and the Unit Root Hypothesis. *Econometrica*, Vol.: 57, No: 6, 1361-1401.
- Perroti, R. (2002). Estimating the Effects of Fiscal Policy in OECD Countries. *European Central Bank Working Paper Series* No: 168.
- Perotti, R. (2007). In Search of the Transmission Mechanism of Fiscal Policy. *NBER Working Paper* No: 13143.
- Persson, T. ve Tabellini, G. (2000). *Political Economics Explaining Economic Policy*. Cambridge: The MIT Pres.
- Phelps, E. S. ve Taylor, J. B. (1977). Stabilizing Powers of Monetary Policy under Rational Expectations. *The Journal of Political Economy*, Vol.: 85, No:1, 163-190.
- Poterba, J. M. (1996). Do Budget Rules Work? *NBER Working Paper* No: 5550.

- Rogoff, K. (1990). Equilibrium Political Budget Cycles. *The American Economic Review*, 21-36.
- Rogoff, K. (1985). Optimal Degree of Commitment to an Intermediate Monetary Target, *The Quarterly Journal of Economics*, Vol.: 100, No:4, 1169-1189.
- Rogoff, K. ve Sibert, A. (1988). Elections and Macroeconomic Policy Cycles. *The Review of Economics Studies*, Vol.: 55, No: 1, 1-16.
- Roubini, N. ve Sachs, J. (1988). Political and Economic Determinants of Budget Deficits in the Industrial Democracies. *NBER Working Paper* No: 2682.
- Sargent, T. J. ve Wallace, N. (1976). Rational Expectations and the Theory of Economic Policy. *Journal of Monetary Economics*, Vol.: 2, 199-213.
- Sargent, T. J. ve Wallace, N. (1975). "Rational" Expectations, the Optimal Monetary Instrument and the Optimal Money Supply Rule. *The Journal of Political Economy*, Vol.: 83, No:2, 241-254.
- Sargent, T. J. ve Wallace, N. (1981). Some Unpleasant Monetarist Arithmetic. *Federal Reserve Bank of Minneapolis Quarterly Review* Vol.: 5, No: 3.
- Schick, A. (2003). The Roles of Fiscal Rules in Budgeting. *OECD Journal on Budgeting*, Vol.: 3, No:3, 7-34.
- Schmitt-Grohe, S. ve Uribe, M. (1997). Balanced-Budget Rules, Distortionary Taxes, and Aggregate Instability. *Journal of Political Economy*, Vol.: 105, Issue:5, 976-1000.
- Schuknecht, L. (2001). The Pros and Cons of Fiscal Rules. Comments. *Banca D'Italia Research Department Public Finance Workshop, Fiscal Rules*, 267-270.

- Snowdon, B. ve Vane, H. (2005). *Modern Macroeconomics Its origins, Development and Current State*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited.
- Sutherland, D., Price R. ve Joumard, I. (2005). Sub-Central Government Fiscal Rules. *OECD Economic Studies*, No:41, 2005/2.
- Talvi, E. ve Vegh C. A. (2000). Tax Base Variability and Procyclical Fiscal Policy. *NBER Working Paper* No: 7499.
- Taylor, J. B. (1993). Discretion Versus Policy Rules in Practice. *Cornegie-Rochester Conference Series on Public Policy* 39, 195-214, North Holland.
- Taylor, J. B. (2001). How the Rational Expectations Revolution has Changed Macroeconomic Policy Research. Jacques Dreze (ed.) *Advances in Macroeconomic Theory* (s. 79-96). Palgrave Macmillan.
- Taylor, J. B. (2000). Reassessing Discretionary Fiscal Policy. *Journal of Economic Perspectives*, Vol.:14, No:3, 21-36.
- Taylor, J. B. (1997). The Policy Rule Mix: A Macroeconomic Policy Evaluation. <http://www.stanford.edu/~johntayl/Papers/mundell.pdf> (Erişim tarihi 22.04.2011).
- Telatar, E., Bolatoğlu, N. ve Telatar, F. (2004). A New Approach on Testing the Behavior of the Governments towards Sustainability of Fiscal Policy in a Small-open and Politically Instable Economy. *Applied Economics Letters*, 11:5, 333-336.
- Telatar, E. ve Telatar, F. (2001). Türkiye’de Enflasyon-Tahmin Hedeflemesi: Sabit ve Değişken Katsayılı Markov-Değişimli Varyans Modellerinin Performans Karşılaştırması. *İktisat, İşletme ve Finans*, Yıl: 16, Sayı:189, 76- 91.

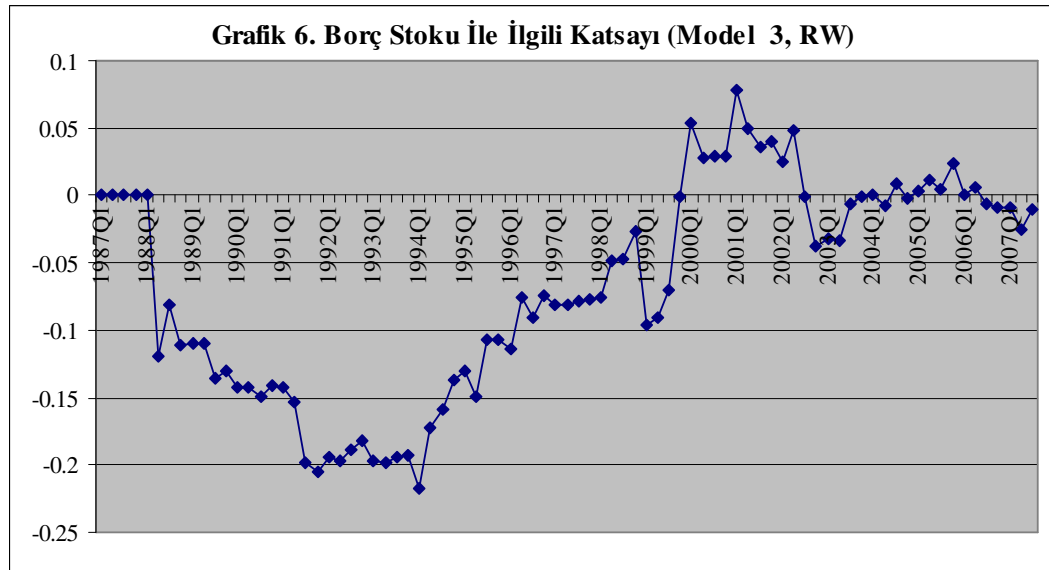
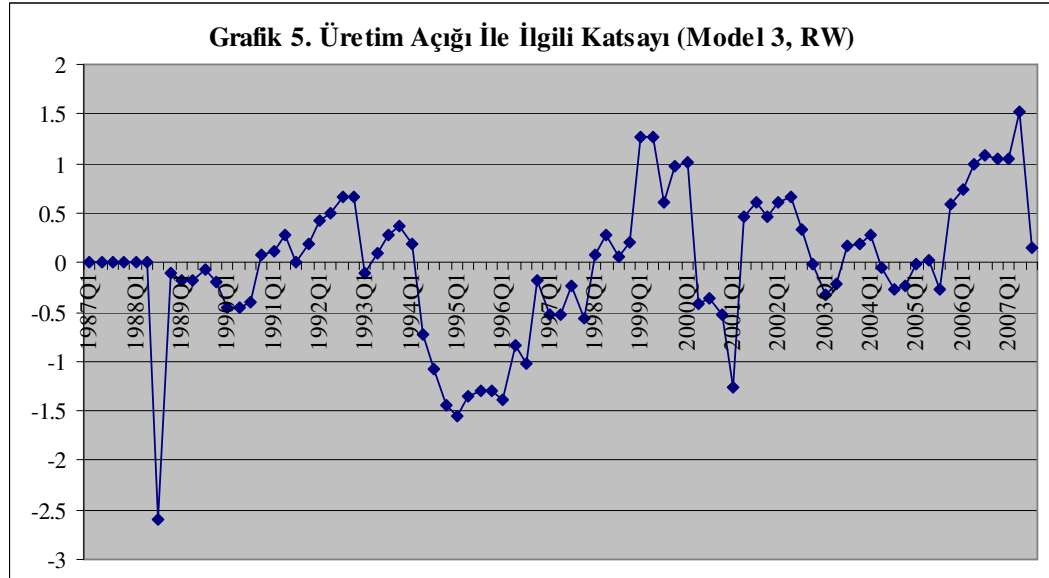
- Telatar, F. (2003). Political Business Cycles in the Parliamentary Systems Evidence from Turkey. *Emerging Markets Finance and Trade*, Vol.: 39, No:4, 24-39.
- Telatar, F. (2004). *Politik İktisat Politikası*. Ankara: İmaj Yayınevi.
- Trehan, B. ve Walsh, C. E. (1988). Common Trends, Intertemporal Budget Balance, and Revenue Smoothing. *Journal of Economic Dynamics and Control*, 12, 425-444.
- Trehan, B. ve Walsh, C. E. (1991). Testing Intertemporal Budget Constraints: Theory and Applications to US Federal Budget and Current Account Deficits. *Journal of Money, Credit and Banking*, Vol.: 23, No: 2, 206-223.
- Turrini, A. (2008). Fiscal Policy and the Cycle in the Euro Area: The role of Government Revenue and Expenditure. *European Commission Economic Papers*, 323.
- Van den Noord, P. (2000). The Size and Role of Automatic Fiscal Stabilizers in the 1990s and Beyond. *OECD Economics Department Working Papers* No:230, OECD Publishing.
- Von Hagen, J. (2006). Fiscal Rules and Fiscal Performance in the EU and Japan. *Governance and Efficiency of Economic Systems Discussion Paper* No:147.
- Von Hagen, J. (2002). Fiscal Rules, Fiscal Institutions and Fiscal Performance, *The Economic and Social Review*. Vol.: 33, No: 3, 263-284.
- Von Hagen, J. ve Wolff, G. B. (2006). What do Deficits Tell Us about Debt? Empirical Evidence on Creative Accounting with Fiscal Rules in the EU. *Governance and Efficiency of Economic Systems Discussion Paper* No: 148.

Woodford, M. (2001). Fiscal Requirements for Price Stability. *NBER Working Paper* No: 8072.

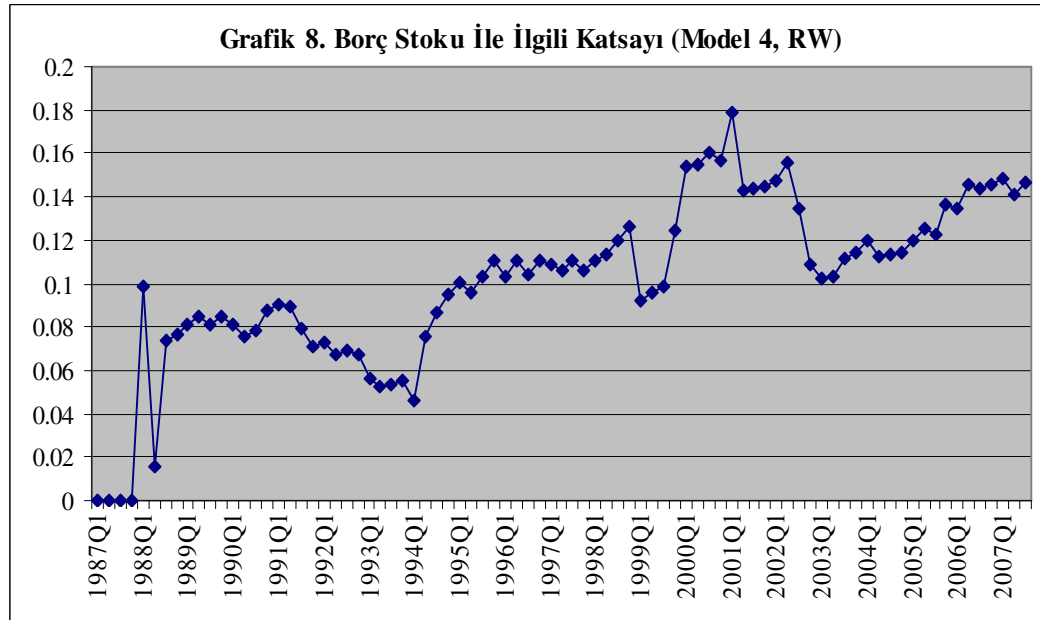
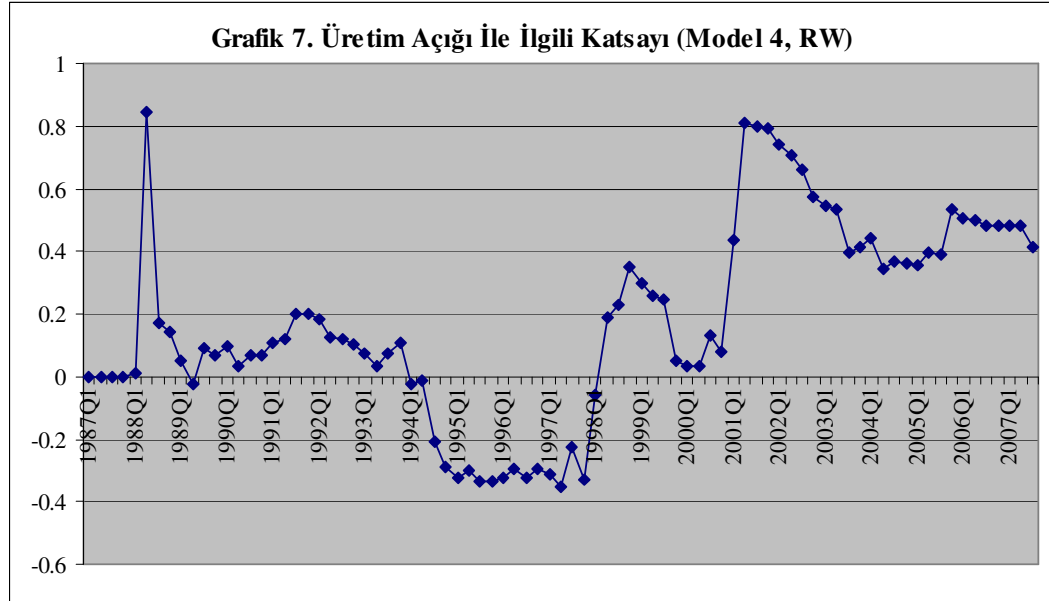
Wyplosz, C. (2002). Fiscal Policy and Institutions vs. Rules. *HEI Working Paper* No: 03/2002.

EKLER

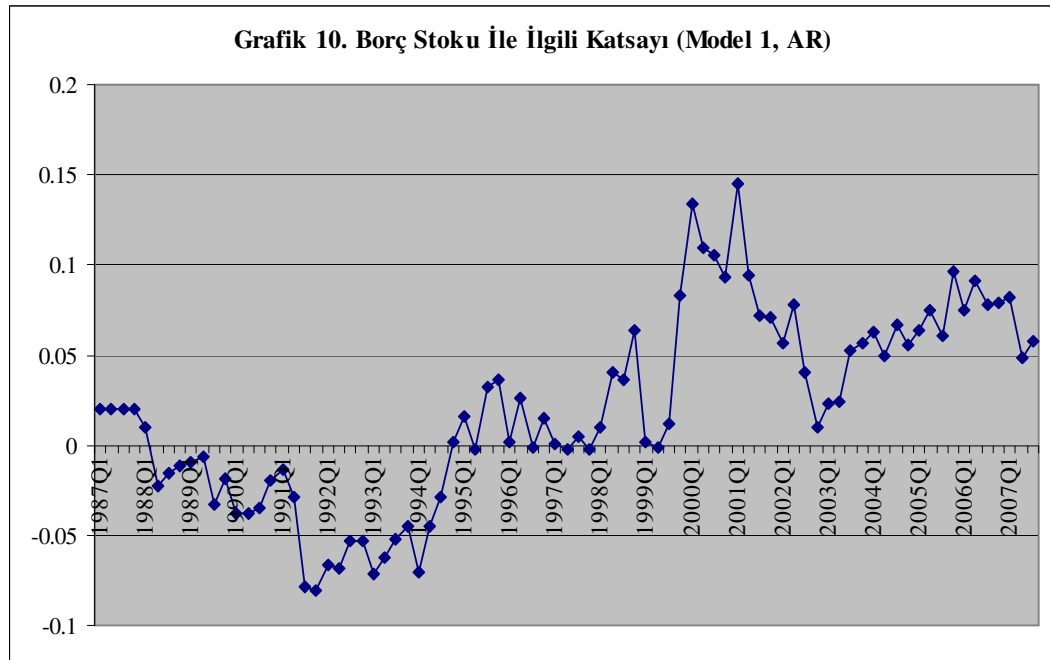
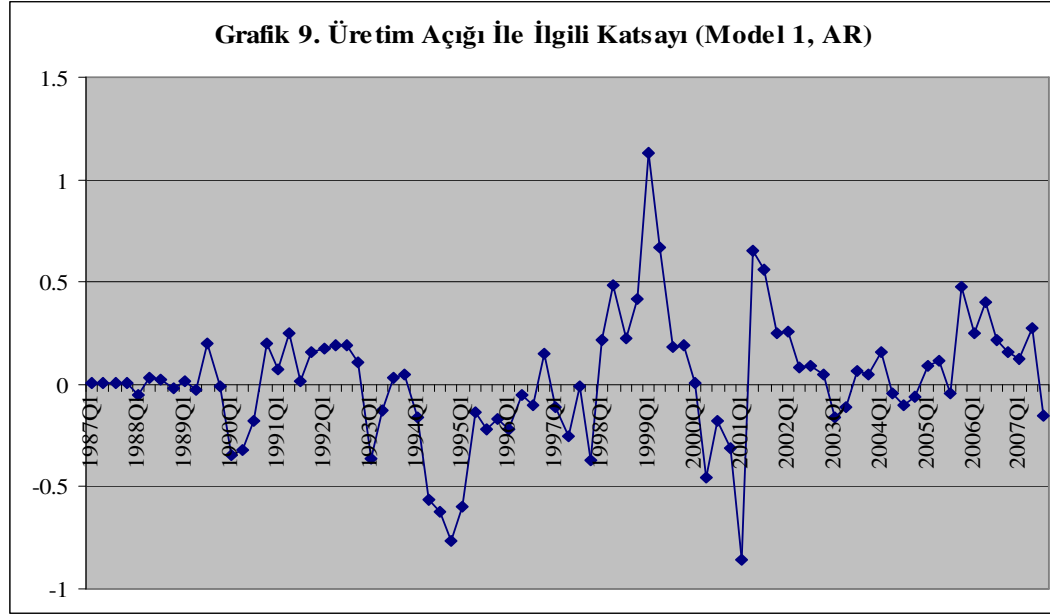
EK-1



EK-2

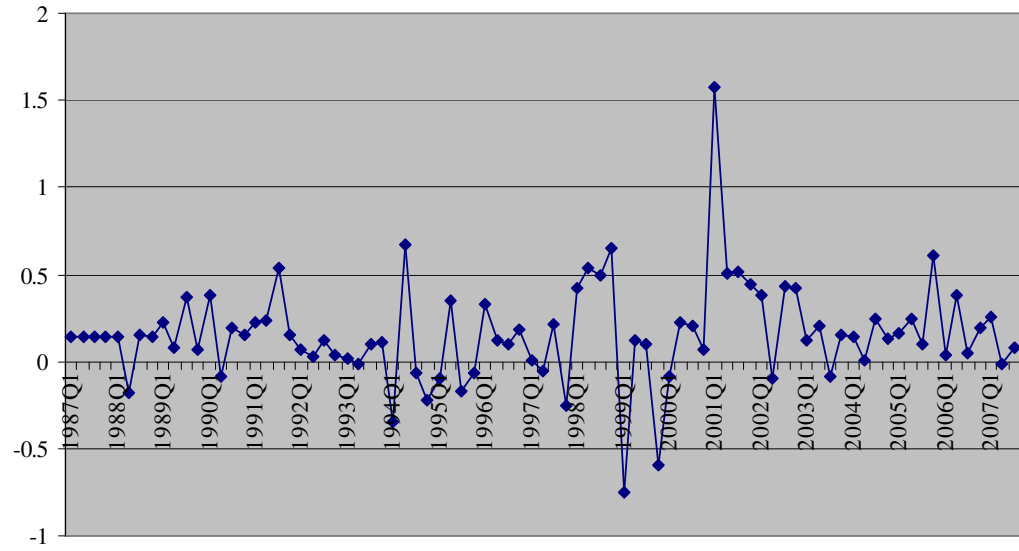


EK-3

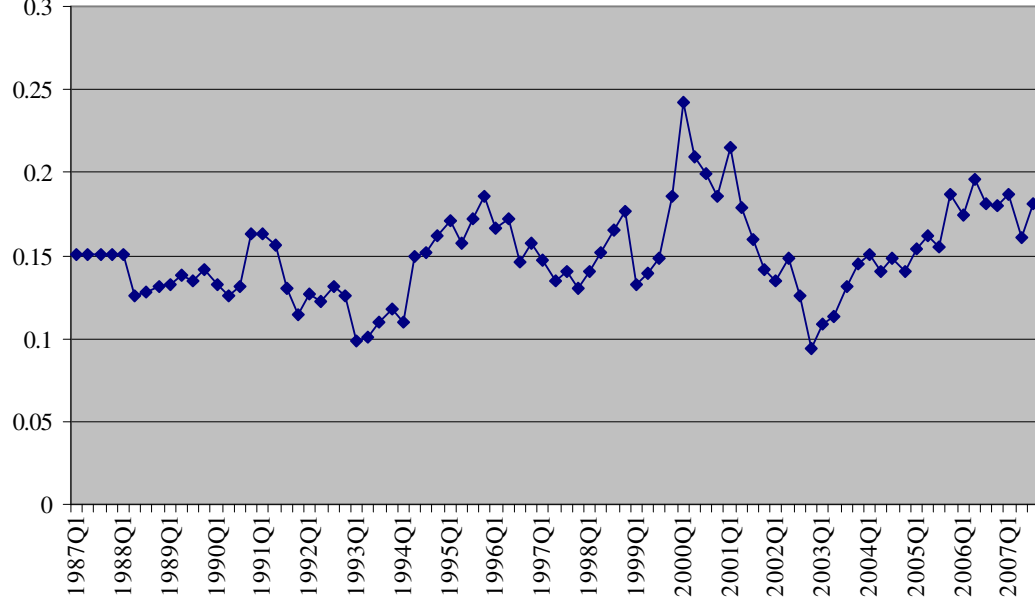


EK-4

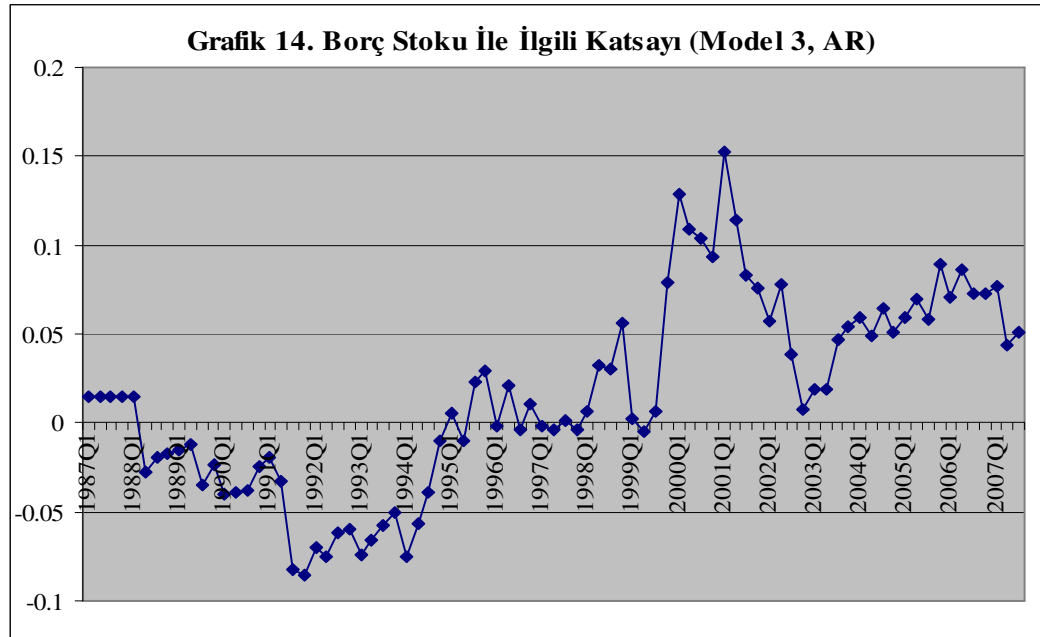
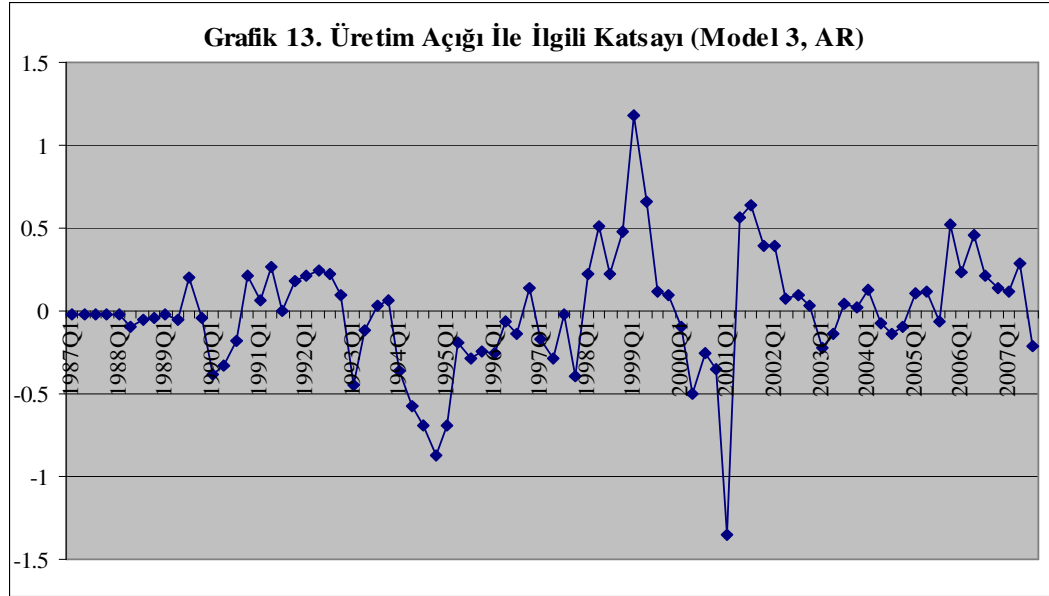
Grafik 11. Üretim Açığı İle İlgili Katsayı (Model 2, AR)



Grafik 12. Borç Stoku İle İlgili Katsayı (Model 2, AR)



EK-5



EK-6

