



Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü

Maliye Anabilim Dalı

**AVRUPA BİRLİĞİ'NDE MALİ KURALLARIN İRADI MALİYE POLİTİKASININ  
İSTİKRARINA ETKİSİ**

Tuğay GÜNEL

Doktora Tezi

Ankara, 2018



AVRUPA BİRLİĞİ'NDE MALİ KURALLARIN İRADİ MALİYE POLİTİKASININ İSTİKRARINA  
ETKİSİ

Tuğay GÜNEL

Hacettepe Üniversitesi Sosyal Bilimler Enstitüsü

Maliye Anabilim Dalı

Doktora Tezi

Ankara, 2018

## ÖZET

GÜNEL, Tuğay. *Avrupa Birliği'nde Mali Kuralların İradi Maliye Politikası İstikrarına Etkisi*, Doktora Tezi, Ankara, 2018.

Bu alışmada Avrupa Birliği'nde mali kuralların iradi maliye politikası istikrarına etkisi 1999-2016 dönemi yıllık verileri temel alınarak panel sabit etkiler yöntemi ile araştırılmaktadır. Elde edilen sonuçlara göre mali kural uygulamalarının Avrupa Birliği'nde iradi maliye politikası istikrarını etkileyen önemli bir değişken olduğu ve mali kuralların iradi maliye politikası istikrarı üzerindeki etkisinin ülkelerin ekonomik gelişmişlik düzeyi ile ilişkili olduğu sonucuna ulaşılmıştır.

### **Anahtar Sözcükler**

Mali Kural, Avrupa Birliği, İradi Maliye Politikası İstikrarı, Panel Veri Analizi

## **ABSTRACT**

GÜNEL, Tuğay. *The Impact of Fiscal Rules on the Stability of Discretionary Fiscal Policy in the European Union*, Ph.D. Thesis, Ankara, 2018.

In this study, the impact of fiscal rules on the stability of discretionary fiscal policy in European Union is investigated based on the annual data of the 1999-2016 period by panel fixed method. According to the results, fiscal rule is found to be an important variable affecting the stability of the discretionary fiscal policy in European Union. Besides, the effect of fiscal rules on the stability of the discretionary fiscal policy is found to be related with the level of economic development of the countries.

### **Keywords**

Fiscal Rule, European Union, Stability of Discretionary Fiscal Policy, Panel Data Analysis

## İÇİNDEKİLER

<b>KABUL VE ONAY</b> .....	<b>i</b>
<b>BİLDİRİM</b> .....	<b>ii</b>
<b>YAYIMLAMA VE FİKRİ MÜLKİYET HAKLARI BEYANI</b> .....	<b>iii</b>
<b>ETİK BEYAN</b> .....	<b>iv</b>
<b>ÖZET</b> .....	<b>v</b>
<b>ABSTRACT</b> .....	<b>vi</b>
<b>İÇİNDEKİLER</b> .....	<b>vii</b>
<b>KISALTMALAR DİZİNİ</b> .....	<b>xi</b>
<b>TABLolar DİZİNİ</b> .....	<b>xii</b>
<b>ŞEKİLLER DİZİNİ</b> .....	<b>xiii</b>
<b>GİRİŞ</b> .....	<b>1</b>
<b>1. BÖLÜM</b> .....	<b>3</b>
<b>MALİ KURALLAR VE AVRUPA BİRLİĞİ'NDE MALİ KURAL UYGULAMALARI</b> .....	<b>3</b>
<b>1.1. MALİ KURALLARIN TANIMI VE KAPSAMI</b> .....	<b>4</b>
<b>1.2. MALİ KURALLARIN DÜŞÜNSEL VE TEORİK TEMELLERİ</b> .....	<b>7</b>
<b>1.3. MALİ KURALLARIN AMAÇLARI</b> .....	<b>12</b>
<b>1.3.1. Makroekonomik İstikrarı Sağlamak</b> .....	<b>13</b>
<b>1.3.2. Mali Disiplini Sağlamak</b> .....	<b>14</b>
<b>1.3.3. Popülist Politikaları Engellemek</b> .....	<b>16</b>

1.3.4.	Hükümetlerin Güvenilirliğini Arttırmak .....	16
1.4.	MALİ KURAL TÜRLERİ.....	17
1.4.1.	Bütçe Kuralı (Denk Bütçe Kuralı).....	18
1.4.2.	Harcama Kuralları .....	20
1.4.3.	Borç Kuralı.....	22
1.4.4.	Gelir Kuralı .....	23
1.5.	MALİ KURALLARIN ÖZELLİKLERİ.....	24
1.6.	MALİ KURALLARA YÖNELTİLEN ELEŞTİRİLER.....	26
1.7.	AVRUPA BİRLİĞİ'NDE MALİ VE PARASAL KURAL UYGULAMALARI.....	27
1.7.1.	Maastricht Antlaşması.....	30
1.7.2.	İstikrar ve Büyüme Paketi .....	32
2.	BÖLÜM .....	34
	İRADİ MALİYE POLİTİKASI VE MALİ KURAL İLİŞKİSİ .....	34
2.1.	İRADİ MALİYE POLİTİKASI TANIMI VE KAPSAMI .....	34
2.2.	İRADİ MALİYE POLİTİKASININ ÖLÇÜLMESİ.....	38
2.2.1.	Konjonktürel Değişimler.....	38
2.2.2.	Konjonktürel Olarak Ayarlanmış Değişimler.....	39
2.2.2.1.	Konjonktürel Ayarlama Yoluyla Ayırıştırma.....	40
2.2.2.2.	Yapısal Bütçe Dengesinin IMF Yöntemi ile Hesaplanması.....	43

2.2.2.3. Yapısal Bütçe Dengesinin Avrupa KomisyonuYöntemi ile Hesaplanması.....	44
2.2.2.3.1. Potansiyel Çıktı Düzeyinin Hesaplanması.....	46
2.2.3. Regresyon Tahminlerinin Hatalarının Kullanılması.....	47
2.2.4. Eyleme Dayalı Ölçüm (Narrative Approach).....	48
2.3. İRADİ MALİYE POLİTİKASI VE MALİ KURAL İLİŞKİSİ.....	49
2.4. İRADİ MALİYE POLİTİKASI OYNAKLIĞI VE MALİ KURAL İLİŞKİSİ .....	53
<b>3. BÖLÜM .....</b>	<b>57</b>
<b>MALİ KURAL İLE İRADİ MALİYE POLİTİKASI İLİŞKİSİNİN EKONOMETRİK ANALİZİ.....</b>	<b>57</b>
3.1. VERİ SETİ.....	57
3.1.1. Mali Kural Endeksi .....	58
3.1.2. İradi Maliye Politikasının Ölçümü.....	62
3.1.2.1. Kamu Harcaması Esnekliğinin Hesaplanması.....	64
3.1.2.2. Üçer Aylık İradi Maliye Politikası Göstergesinin Türetilmesi .....	67
3.1.2.3. İradi Maliye Politikası İstikrarının Hesaplanması .....	68
3.1.2.4. İradi Maliye Politikası İstikrarı ile Mali Kural Arasındaki İlişkinin Tahmini.....	68
3.2. EKONOMETRİK YÖNTEM .....	73
3.3. AMPİRİK BULGULAR .....	74
<b>SONUÇ .....</b>	<b>86</b>



<b>KAYNAKÇA.....</b>	<b>89</b>
<b>EK 1: ESNEKLİK HESAPLAMALARI.....</b>	<b>101</b>
<b>EK 2: İRADİ MALİYE POLİTİKASI GÖSTERGESİNİN ÜÇER AYLIK HESAPLANMASI .....</b>	<b>103</b>
<b>EK-3. ÇIKTI AÇIĞI VE ASİMETRİK ETKİLER .....</b>	<b>104</b>
<b>EK-4. DEĞİŞKEN TANIMLARI .....</b>	<b>106</b>
<b>EK 5: ORJİNALLİK RAPORU .....</b>	<b>107</b>
<b>EK 6: ETİK İZİN MUAFİYET FORMU.....</b>	<b>108</b>

## KISALTMALAR DİZİNİ

AB: Avrupa Birliği

AMB: Avrupa Merkez Bankası

APB: Avrupa Para Birliği

EPB: Ekonomik ve Parasal Birlik

GSMH: Gayrisafi Milli Hasıla

GSYİH: Gayrisafi Yurtiçi Hasıla

IMF: International Monetary Fund

İPB: İstikrar ve Büyüme Paktı

KDV: Katma Değer Vergisi

MTO: Medium Term Objectives

OECD: Organisation for Economic Co-operation and Development

SBC: Konjonktürel Bütçe Dengesi

SBS: Yapısal Bütçe Dengesi

SBC: Yapısal Bütçe Bileşeni

VECM: Vector Error Correction Model

## TABLolar DİZİNİ

Tablo 1. Mali Kuralların Türlerine Makroekonomik İstikrara Etkisi .....	14
Tablo 2. Denk Bütçe Kurallarının Etkileri.....	19
Tablo 3. Harcama Kurallarının Etkileri .....	21
Tablo 4. Borç Kuralının Etkileri .....	22
Tablo 5. Gelir Kuralının Etkileri.....	23
Tablo 6. Fiili Bütçe Dengesinin Belirleyicileri.....	41
Tablo 7. Farklı Bütçe Göstergelerinin Anlamı .....	42
Tablo 8. Kamu Harcaması Esnekliği ve Konjonktürel Durum.....	65
Tablo 9. İradi Maliye Politikasını İstikrarını Etkileyen Faktörler: Literatür Taraması .....	70
Tablo 10. Sabit Etkiler Tahmin Sonuçları .....	76

## ŞEKİLLER DİZİNİ

Şekil 1. Mali Kural Uygulamalarının Zamansal Seyri.....	6
Şekil 2. Mali Kuralların Türlerine Göre Dağılımı .....	18
Şekil 3. Birashi'ye Göre İdeal Mali Kuralların Özellikleri .....	25
Şekil 4. Avrupa Birliği'nde Yıllar İtibariyle Uygulanan Sayısal Mali Kuralların Türleri ve Sayıları .....	28
Şekil 5. Avrupa Birliği'nde Devletin Çeşitli Katmanlarında Uygulanan Sayısal Kuralların Türleri ve Oranları.....	29
Şekil 6. Avrupa Birliği'nde Kamu Harcamaları Esneklik Değerleri.....	66
Şekil 7. 2008 Yılında Avrupa Birliği'nde Kamu Harcamalarının Esneklik Değerleri ...	66
Şekil 8. 2009 Yılında Avrupa Birliği'nde Kamu Harcamalarının Esneklik Değerleri ...	67
Şekil 9. Kişi Başı Reel GSYİH ile Mali Kural Endeksi İlişkisi.....	81
Şekil 10. GSYİH'ya Göre Ülkelerin Birlik İçindeki Durumları ile Mali Kural Endeksi İlişkisi.....	82
Şekil 11. Özel Brüt Tasarruf Oranı ile Mali Kural Endeksi İlişkisi.....	84
Şekil 12. Toplam Brüt Tasarruf Oranı ile Mali Kural Endeksi İlişkisi.....	84

## GİRİŞ

Keynesyen düşünce ile uygulama alanı bulan iradi maliye politikaları, 1970’li yıllarda yaşanan stagflasyon, aşırı bütçe açıkları ve buna bağlı olarak ortaya çıkan yüksek enflasyon nedeniyle eleştirilmiş ve etkinliği tartışılmaya başlanmıştır. Bu tartışmaların odak noktasını maliye politikalarının kurallara bağlı olarak yürütülmesi oluşturmaktadır. Özellikle 1990’lı yıllarla birlikte maliye politikasında iradiliğin mali kurallar ile sınırlandırılması gerektiği düşüncesi ağırlık kazanmıştır. Böylece, mali kuralların maliye politikasında uygulanmasının yolu açılmıştır.

Ekonomide kuralların ağırlıklı olarak uygulanmasına dair tartışma ilk olarak para politikası alanında başlamıştır. Para politikasının yürütülmesinde ağırlıklı olarak kuralların egemen olmasını savunan iktisatçılar ile buna karşılık kuralların konjonktürel gelişmelere hükümetlerin müdahale etme esnekliğini sınırlayacağını savunan iktisatçılar arasında geçen tartışma sonrası genel kanı kuralların iradiliğe dayalı politikalardan daha etkin ve üstün olduğuna dairdir. Bunun yanı sıra 1970’li yıllarda stagflasyon sorununun ve 1990’lı yıllarda da aşırı kamu açıklarının ekonomide yaratmış olduğu sorunlar para politikasında başlayan tartışmaların maliye politikasına sıçramasına neden olmuştur.

Maliye politikasında kuralların uygulanmasına yönelik yapılan tartışmalarla birlikte maliye politikasına yönelik mali kurallar birçok ülkede uygulamaya koyulmaya başlanmıştır. Bunun en tipik örneği ise Avrupa Birliği oluşturmaktadır. Avrupa Birliği 1990’lı yılların başında çeşitli antlaşmalar ile para ve maliye politikası uygulamalarına kurallar koymuştur. Bu bağlamda, ilk olarak Para birliğine yönelik olarak Maastricht ekonomik kriterleri yürürlüğe girmiş ve daha sonra İstikrar ve Büyüme Paketi ile tüm AB üyelerinin maliye politikalarına yönelik kurallar uygulamaya koyulmuştur. Böylece para politikasının etkin bir şekilde uygulanması için gerekli olan maliye politikası ile para politikası koordinasyonu sağlanmaya çalışılmıştır.

Avrupa Birliği’nde maliye politikasına kurallar koyulmasının en önemli nedeni para politikasının Avrupa Merkez Bankası tarafından tek bir organ tarafından yürütülmesine karşılık maliye politikasının yürütülmesinin üye ülkelerin tercihine bırakılmasının para politikasının etkin bir şekilde yürütülmesini olumsuz yönde etkileme olasılığıdır. Bir

başka ifade ile mali kurallar ile Avrupa Birliği'nde uygulanan iradi maliye politikalarının istikrarlılığının sağlanması amaçlanmaktadır. İradi maliye politikasına bağlı olarak istikrarın bozulması aynı zamanda uygulanacak olan para politikalarının da etkinliğini bozacağından Avrupa Birliği'nde uygulanan iradi maliye politikalarının istikrarı kritik önem taşımaktadır. Bu bağlamda, çalışmada Avrupa Birliği'nde uygulanan mali kuralların iradi maliye politikasının istikrarına etkisi araştırılmakta ve bu etkinin yönünün ortaya koyulması amaçlanmaktadır.

Çalışmanın birinci bölümünde mali kurallar ile ilgili genel bilgiler verilmektedir. Bu kapsamda, öncelikli olarak mali kuralların tanımı, kapsamı, türleri, özellikleri ve ortaya çıkış nedenleri üzerine bilgiler verilerken daha sonra ise Avrupa Birliği'nde mali kural uygulamalarına yer verilmektedir. İkinci bölümde ise iradi maliye politikasına odaklanılmaktadır. Bu bağlamda iradi maliye politikasının tanımı, kapsamı, ölçümü gibi genel bilgilerin yanı sıra iradi maliye politikasının istikrarı ile mali kural arasındaki ilişkiye değinilmektedir. Üçüncü bölümde AB ülkelerinin 1999-2016 yıllarını kapsayan 17 yıllık mali kural deneyiminden yola çıkılarak, bu ülkelerde uygulanan farklı yoğunluktaki mali kuralların ülkelerin iradi maliye politikası kararlarını ne şekilde etkilediği ampirik olarak araştırılmaktadır.

## 1. BÖLÜM

# MALİ KURALLAR VE AVRUPA BİRLİĞİ'NDE MALİ KURAL UYGULAMALARI

Maliye politikalarının ekonomik istikrarı sağlamaya yönelik aktif bir şekilde kullanılması, 1929 Büyük Buhranı'nın yol açtığı sorunlara çözüm olarak geliştirilen Keynesyen İktisat politikaları ile olmuştur. Bu tarihten itibaren maliye politikaları tam istihdam ve fiyat istikrarı gibi makroekonomik hedeflerin sağlanmasında temel iktisat politikası aracı haline gelmiştir. Maliye politikasının bu tarihe kadar aktif olarak gündemde olmaması veya yaygın bir şekilde uygulanmamasının temel nedeni 1929 Büyük Buhranı'ndan önce ekonomiye hakim olan klasik ekonomik anlayışın ekonomiye müdahale edilmemesi gerektiği düşüncesidir.

1929 Büyük Buhranı ile Amerika ve Avrupa başta olmak üzere bütün dünyayı sarsan ekonomik bunalım yaşanmış, işsizlik oranı ve ekonomik durgunluk seviyesi önemli düzeyde artış göstermiştir. Dönemin hakim görüşü olan klasik anlayışın bunalıma çözüm bulamamasından dolayı klasik anlayışa dair iktisat politikaları terk edilmeye başlanmıştır. John Maynard Keynes yazmış olduğu “ *İstihdam, Para ve Faizin Genel Teorisi*” (The General Theory of Employment, Money and Interest) kitabı kısa zamanda kabul görerek dönemin ekonomi politikalarında hakim düşünce haline gelmiştir. Literatürde Keynesyen devrim olarak da bilinen bu yaklaşım, Klasiklerin arz yanlı iktisat görüşünü talep yanlı iktisat ile ikame etmiştir. Keynes, Büyük Buhran'dan çıkışın devletin ekonomide aktif rol almasıyla çözüleceğini savunmuştur. Böylece iradi maliye politikalarının temeli atılmıştır.

Keynesyen iktisat anlayışı ile popüler olan iradi maliye politikası uygulamaları 1970'li yıllarda ortaya çıkan stagflasyon gibi iktisadi sorunlara çözüm üretmede yetersiz kalması, iradi maliye politikalarının eleştirilmesine ve tartışılmasına neden olmuştur. 20. yüzyılın sonlarına doğru, maliye politikası ile ilgili bu tür tartışmalar, bu politikaların kullanımında iradiliğin mi yoksa mali kuralların mı uygulanmasının doğru

olacağı düşüncesine evrilmiştir (Günaydın ve Eser, 2009, s.63). Böylece mali kural kavramı literatürde tartışma alanı bulmuştur.

Mali kurallar ile maliye politikası araçlarına sınırlama getirilerek mali disiplinin sağlanması amaçlanmaktadır. Bu amaç doğrultusunda, 1990'lı yıllarda aşırı bütçe açıklarının yol açtığı sorunlar nedeniyle kurala dayalı maliye politikalarını uygulayan ülke sayısı giderek artmıştır. Bu durumun en tipik örneğini Avrupa Birliği (AB) ülkeleri oluşturmaktadır. AB ülkeleri Maastricht ve İstikrar ve Büyüme Paketi (İBP) gibi antlaşmalar ile mali kural uygulamalarını yasal olarak hayata geçirmişlerdir.

Tez çalışmasının izleyen bölümlerinde mali kuralların tanımı, kapsamı, türleri ve özellikleri gibi genel bilgilerinin yanı sıra AB'de mali kural uygulamalarına yer verilmektedir.

### **1.1. MALİ KURALLARIN TANIMI VE KAPSAMI**

Mali kurallar, literatürde çeşitli yazarlar tarafından farklı şekilde tanımlanmıştır. Mali kurallara yönelik yapılan tanımlamalar genel olarak, dar ve geniş anlamda olmak üzere iki şekilde sınıflandırılabilir. Mali Kurallar dar anlamda bütçe, borçlanma, harcama ve gelir gibi maliye politikası uygulamalarının düzeyini sınırlayan sayısal kurallar olarak tanımlanırken; geniş anlamda ise uygulama süreci ile ilgili kurallar olarak tanımlanmaktadır (Hallerberg ve diğerleri, 2007, s. 340; OECD, 2003, s. 113; Vural, 2007, s. 98). Bu çerçevede bazı yazarlar tarafından yapılan mali kural tanımlamaları şu şekildedir:

- Mali kurallar, bütçe karar alma ve uygulama sürecini düzenleyen davranışsal ve hukuki kuralları ifade etmektedir (Hallerberg ve diğerleri, 2007, s. 340).
- Mali kurallar maliye politikası uygulamasının etkinliğini artırmak ve bütçeleme sürecinden dolayı meydana gelen sorunları ve bu sorunların neden olduğu etkinsizlikleri ortadan kaldırmak amacı ile borçlanma, bütçe, harcama ve vergi gibi mali araç ve göstergeler kullanılarak maliye politikasına getirilen yasal veya anayasal sınırlamalar olarak tanımlanmaktadır (Vural, 2007, s. 98).



- Mali kurallar, bazı mali değişkenlerin üzerine koyulmuş yasal sınırlamalar ile maliye politikası üzerine koyulan daimi sınırlamalardır (Kopits ve Symansky, 1998).

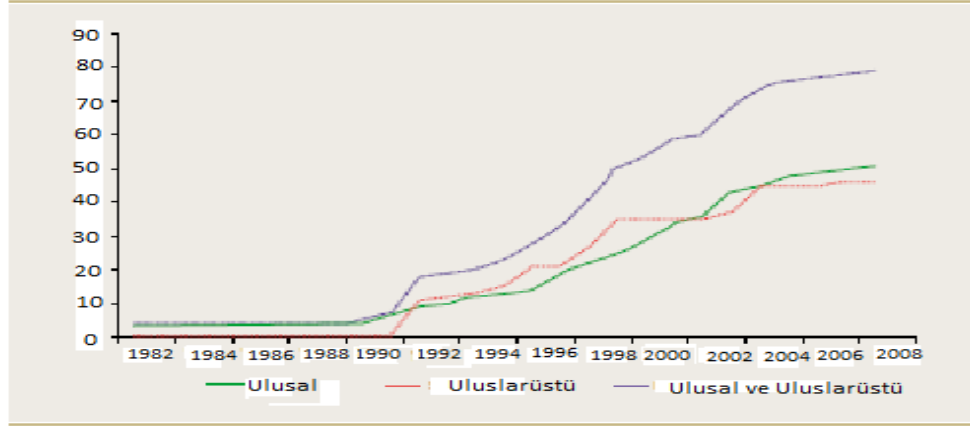
Yukarıdaki tanımlardan da anlaşılacağı üzere mali kurallar özü itibariyle maliye politikası araçlarına işlemsel ve sayısal sınırlamalar getirmektedir. İşlemsel sınırlamalar, oylama kuralları, denk bütçe kuralı veya kamu harcama alanlarının ortaya koyulması, vergilerin konularının ve ilkelerinin belirlenmesi gibi bir takım uygulamaları içerirken; sayısal sınırlamalar ise vergi, harcama, bütçe açıkları ve borçlanma gibi ekonomi politikalarının uygulanmasının sayısal sınırlamalara tabi tutulmasını içermektedir (Şahin, 2010, s. 232). Bir başka ifade ile sayısal mali kurallar; bütçe açığı, harcama ve borç gibi maliye politikası araçlarına belli bir oran veya sayısal miktar sınırı koyan kurallar olarak tanımlanırken, işlemsel kurallar ise uygulama süreci ile ilgili ilkeleri ifade eden mali kurallar olarak tanımlanmaktadır (Gaber ve diğerleri, 2014, s. 18).

Maliye politikalarına sınırlamalar getiren mali kuralların uygulanması Şekil 1’de de görüldüğü üzere son dönemlerde giderek artan bir seyir izlemektedir. Buna göre 1990 yılına kadar durağan seyir izleyen mali kural uygulanma düzeyi özellikle 1990 yılından sonra giderek artan bir eğilim içerisine girmiştir. Buna göre mali kural uygulayan ülke sayısı 1982 yılında 4 iken; 1990’lı yıllardan itibaren mali kural uygulamasına geçen ülke sayısı artarak 2001 yılında 30’a 2009 yılında ise 51’e ulaşmıştır. Aynı yıl çoğunluğu AB ülkelerinden oluşan 46 ülkede uluslararası mali kurallar yürürlüğe girmiştir (Elbadawi ve diğerleri, 2015, s. 28).

Elbadawi ve diğerleri (2015, s. 29), mali kural uygulamalarının zaman içerisinde giderek artmasının iki önemli nedeni olduğunu ifade etmişlerdir. İlk olarak akademisyenler ile politikacılar arasında maliye politikasının planlanması ve uygulanmasını sınırlandıran işlemlerin ve kuralların ekonomik yararları konusunda gittikçe artan bir küresel uzlaşmanın olması; ikinci olarak ise demokratik ülkelerde maliye politikasının uygulanmasında şeffaflık ve hesap verilebilirliğin siyasal faydalarının olmasıdır.

Mali kural uygulamalarının giderek artması ile sınıflandırılmaları da farklılık göstermiştir. Bu kapsamda mali kurallar bazı özellikler açısından farklı şekillerde sınıflandırılmaktadır. Örneğin, mali kurallar konjonktürel durum karşısında değişim durumlarına göre katı ve esnek olmak üzere iki şekilde sınıflandırılmaktadır. Buna göre mali kurallarda ekonomik ve politik konjunktürde meydana gelen değişimlere karşı kolayca değişiklik yapılabiliriyorsa, bu kurallar “esnek mali kurallar” olarak tanımlanırken; ekonomik ve politik konjunktür değişimlerine karşın herhangi bir değişiklik yapılamıyorsa veya yapılması zor ise “katı mali kurallar” olarak tanımlanmaktadır (Gaber ve diğerleri, 2014, s. 18).

Şekil 1. Mali Kural Uygulamalarının Zamansal Seyri



Kaynak: Elbadawi ve diğerleri, 2015, s. 28

Mali kurallara yönelik bir başka ayırım ise ulusal ve uluslararası mali kurallar olarak yapılmaktadır. Bu ayırma göre ulusal kurallar ülke düzeyinde uygulama alanı olan kurallardır ve ülkenin yönetim şekline göre merkezi, federal ve yerel mali kurallar şeklinde uygulanmaktadır. Uluslararası mali kurallar ise birçok ülkenin veya ülke gruplarının kendi aralarında uygulamış oldukları kurallardır. Bu kuralların en tipik örneğini Maastricht ekonomik kriterleri ile İBP gibi mali kuralları uygulayan AB oluşturmaktadır.

Yukarıda mali kurallara yönelik yapılan tanımlamalardan anlaşılacağı üzere mali kurallar iktisat politikalarına işlemsel ve sayısal kurallar getirmektedir. İktisat politikalarında kuralların yer almasına dair ilk tartışma para politikası üzerinde yapılmakta ve daha sonra maliye politikası alanında da kuralların olması gerektiğine

yönelik tartışmalar yapılmaktadır. Bu çerçevede izleyen başlık altında mali kuralların düşünsel ve teorik temellerini oluşturan tartışmalara yer verilmektedir.

## **1.2. MALİ KURALLARIN DÜŞÜNSEL VE TEORİK TEMELLERİ**

Mali kuralların düşünsel ve teorik temellerini iktisat politikalarının iradi bir şekilde mi yoksa kurala dayalı bir şekilde mi yürütülmesine dair tartışmalar oluşturmaktadır. Literatürde iradiliğe karşı kurallar (discretion versus rules) olarak da bilinen tartışmalar iki şekilde gruplandırılabilir. Buna göre, ilk olarak iradiliğe karşı kurallar tartışması herhangi bir kural veya iradiliğe dayalı sistemin ayrıntılarına girilmeden ilkesel olarak yapılan tartışmalardır. Bu yüzden bu tür yapılan tartışmalar “genel tartışma” olarak adlandırılmaktadır. İkinci olarak ise, herhangi bir kuralın veya iradi sistemin detayları ile tartışma konusu yapıldığı özel tartışma alanıdır. Örneğin, literatürde para arzının belli bir oranda kalıp kalmaması veya nominal faiz oranlarının sabit kalıp kalmamasına dair yapılan tartışmalar özel tartışma grubunu oluşturmaktadır. Bu nedenle bu tür tartışmalar “özel tartışma” olarak adlandırılmaktadır (Fischer, 1990, s.1162).

İradiliğe karşı kurallar ikilemine dair tartışmalar ilk olarak para politikası alanında başlamıştır. Para politikasında başlayan bu tartışmalar Smith (1776) dayandırılabilir. Adam Smith iyi bir şekilde düzenlenmiş kağıt paranın ekonomik büyümeyi ve ekonomik istikrarı olumlu yönde etkileyeceğini savunmuştur. Thornton (1802) ise merkez bankasının fiyat seviyesinin istikrarından sorumlu olması ve bu sürecin takdir yetkisinden uzak ve şeffaf bir şekilde yürütülmesi gerektiğini ifade etmiştir. Ricardo (1824, s.10-11) ise bakanlara para basma yetkisinin verilmesi gerektiğini ve merkez bankasının kural rehberliğinde işlemesine vurgu yapmıştır. Knut Wicksell (1907) ve Fisher (1920) 1990’lı yılların başlarında hiperenflasyon ve depresyona yol açan para kaynaklı bozulmalardan kaçınmak amacı ile faiz oranlarına ve para arzına kural koyulmasını önermişlerdir (Taylor, 2017, s.4).

Para politikasında kuralların olması gerektiğine dair sistematik ilk öneri Simons (1936) tarafından yapılmıştır. Simons, fiyat istikrarının sağlanması için para otoritelerinin belli bir kural ile sınırlandırılmasını önermiştir. Buna göre Simons kurala dayalı para politikalarının iradi politikalara karşı daha etkin olduğunu ifade etmiştir. Ayrıca iyi

tanımlanmış, kalıcı ve yasal kuralların serbest girişime dayalı sistemin devamlılığı için önemli olduğunu savunmuştur.

Friedman (1948) iradiliğe karşı kurallar tartışmasının boyutunu genişleterek politikaların yürütülmesinde uzun ve istikrarsız gecikmelerin konjonktür karşıtı politikaların istikrarını bozucu bir niteliğe bürünüp bürünmeyeceği sorusunu gündeme getirmiştir. Friedman para politikasında iradiliğin istikrarı bozucu değişimlere yol açtığını savunarak, paranın büyüme oranının sabit olması gerektiğini belirtmiştir. Friedman iradiliğe karşı kurallar tartışmasında genel olarak kuralların, para otoritelerinin politikacıların baskılarına maruz kalmasını engelleyeceğini, otoritenin kendini değerlendirmesi için bir performans kriteri taşıyacağını ve özel ajanlar için ekonomi politikasındaki belirsizlikleri gidereceğini savunmuştur (Fischer, 1988, s.11).

Modigliani (1964) çeşitli kurallar ve para kavramı üzerine yapmış olduğu çalışmada, genişletilmiş ve geleneksel para dışında kavramlar kullanıp 1952-1960 dönemi verileri ile ampirik test yaparak iradi sistemlerin kurallara dayalı sistemden daha üstün olduğuna dair sonuçlar elde etmiştir. Fakat Attiyeh (1965) Modigliani'yi eleştirdiği çalışmasında, Modigliani'nin varsayımlarını değiştirip aynı dönemi aynı verilerle test ederek kurallara dayalı sistemlerin iradiliğe dayalı sistemlerden daha üstün olduğu bulgusuna ulaşmıştır. Modigliani'den farklı bulgular elde etmesinin nedeni olarak ise, Modigliani'nin çalışmasında elde etmiş olduğu test sonuçlarının, hedeflenen para arzı tanımına ve incelenen döneme çok duyarlı olmasını göstermiştir.

Modigliani'nin (1964) çalışmasına yönelik yapılan bir başka eleştiri ise Mayer'e (1967) aittir. Mayer (1967), Modigliani'nin modeline bir ve iki dönem gecikme ekleyerek yapmış olduğu test sonucunun Modigliani'den farklı olduğu sonucuna ulaşarak, katı kurallara dayanarak uygulanan para politikalarının, iradiliğe dayalı para politikalarından daha iyi sonuçlar verdiğini belirtmiştir. Bu kapsamda Modigliani'nin para politikasında iradiliğin kurallardan daha iyi olduğuna dair elde ettiği sonucun reddedilmesi gerektiğini savunmuştur.

İradiliğe karşı kurallar tartışmasında iradilikten yana tavır alan Turnovsky (1977) iradiliğe dayalı politikaların, kurallara dayalı politikalar ile aynı sonucu verebileceğini savunmuş ve Friedman'ın para arzının sabit büyümesi gerektiği kuralıyla elde ettiği

sonuçların aynı zamanda iradiliğe dayalı politikalarla da elde edileceğini öne sürmüştür. Bir başka ifade ile Turnovsky (1977) iradi politika araçları ile kurala dayalı politika araçlarının vereceği sonuçların alınabileceğini ifade ederek; iradi politikaların kurallı politikalardan daha iyi olabileceğini savunmuştur.

İradiliğe karşı kurallar ikileminde literatürde yapılan tartışmalarda politikacıların niyetlerine ve yeteneklerine odaklanılmıştır. Bu bağlamda kurallar lehinde öne sürülen argümanlar, politikacıların ekonomi ile ilgili eksik bilgiye sahip olmasına ve çıkar grupları tarafından motive edilmeleri nedeniyle uygun olmayan politika araçlarını tercih etmelerine dayandırılmaktadır. Ancak politikacıların optimal iradi politikalara karar verirken ekonomi hakkında eksik bilgileri dikkate almaları ve aynı zamanda iyi niyetli olmaları imkan dahilindedir. Bu durumda politikacıların kurallar koyarak hareket esnekliklerini sınırlandırmalarının açık bir şekilde savunulmasının da bir anlamı kalmamaktadır (Barro, 1986, s. 23). Zira bir kural ekonomiyi istikrara kavuşturabiliyorsa, politikacılar iradelerine dayalı olarak her zaman bu şekilde davranabilir ve böylece kuralın gerektiği gibi değiştirilebilmesi esnekliği de korunmuş olur.

İradiliğe karşı kurallara ilişkin bu bakış açısı, kuralları bir taahhüt biçimi olarak gören Kydland ve Prescott (1977) tarafından değiştirilmiştir. Kydland ve Prescott (1977) iradiliğe karşı kurallar tartışmasına taahhüt ve dinamik zaman tutarsızlığı kavramlarını ilave ederek tartışmaların boyutunu değiştirmişlerdir. Kydland ve Prescott iradi sisteme dayalı politikaların zaman tutarsızlığı problemi ile karşı karşıya kalacağını savunmuştur. Zaman tutarsızlığı problemi cari dönemde optimal olan bir politikanın gelecek dönemde optimal bir politika olamayabileceği ve bu durumda politikacıların daha önce belirledikleri politikalarda değişime gitmesi olarak tanımlanmaktadır. Bu nedenle zaman tutarsızlığı problemini aşmanın en önemli yolu uygulanacak olan politikalara dair sağlam taahhütün verilmesidir. Böylece rasyonel beklentilere sahip bireylerin kararlarını bu taahhütler doğrultusunda alacak olmalarından dolayı ekonomide sürpriz şokların etkisi en aza indirilmiş olacaktır. Kydland ve Prescott, politikalara dair güçlü taahhütlerin verilmesi politikaların kurallara dayandırılması sonucu olacağını savunmuşlardır. Böylece, iradiliğe dayalı politikaların neden olduğu zaman tutarsızlığı probleminden kaçınılmış olacaktır.

Kydland ve Prescott (1977) yapmış oldukları çalışma ile iradiliğe karşı kurallar tartışmasına önemli katkılarda bulunmuşlardır. Bu katkılardan ilki, zaman tutarsızlığı probleminin kavramına vurgu yaparak, gelecek dönemde uygulanacak politikalara uyma konusunda taahhüt vermeyen hükümetlerin gelecek dönemde uygulanacak politikalara dair oluşan güven sorunu nedeniyle sınırlamalara maruz kalacağını ortaya koymasındır. İkincisi ise, zaman tutarlılığı problemini taahhütlü ve taahhütsüz durumlar için ele alarak taahhüt altında yürütülen politikaların taahhütsüz politikalara göre daha fazla refah yarattığını ifade ederek, ekonomi yönetiminde katı mali kuralların uygulanması ile uygulanacak olan politikaların dinamik anlamda tutarlı olacağını göstermesidir.

Zaman tutarsızlığı problemi nedeniyle daha önce planlanan stratejileri değiştirme durumu kişilerin politikacıların taahhütlerine bağlılıklarına dair olan inançlarını olumsuz yönde etkileyerek kamuoyunun beklentileri ile politika yapımcıların kararları arasındaki etkileşimi bozarak ekonomik açıdan bir takım sorunların ortaya çıkmasına neden olmaktadır (Dotsey ve Plosser, 2008, s.2).

Zaman tutarsızlığının neden olduğu sorunların önlenmesi için daha önce belirlenen politikaların gelecekteki koşullar ne olursa olsun uygulanacağına dair taahhüt verilmesine bağlıdır. Dotsey ve Plosser (2008, s.8) taahhüt kavramını gönüllülük ve söz verebilme olarak tanımlamakta ve aynı zamanda mevcut durum ne olursa olsun geçmiş sözleri tutabilme olarak ifade etmişlerdir. Bu anlamda taahhütün en önemli özelliği gelecekte beklenmeyen belirli bir olayın olması durumunda bile politikacıların sistematik bir şekilde davranacaklarına dair vermiş oldukları sözü tutmalarıdır. İradiliğe dayalı politikalarda ise politikacılar gelecek davranışlarına dair verdikleri sözleri tutup tutmamaları politikacıların tercihlerine bağlı olmaktadır. Bir başka ifade ile taahhüt bağlayıcı bir sözleşme niteliğini ifade ederken; iradilik bugünkü hükümlerin kişinin gelecekteki hareketlerini kısıtlamayan bir nitelik taşımaktadır.

Para politikasında iradiliğe karşı kurallar tartışması sonucu varılan genel kanı kuralların iradilikten daha iyi sonuçlar verdiğini üzerinedir. Para politikasında kuralların daha etkin olduğuna dair bu kanı ile birlikte maliye politikası alanında da bu tür tartışmaların yolu açılmıştır. Çünkü para politikasının en iyi biçimde uygulanabilmesi ve optimal sonuçların elde edilebilmesi, maliye politikası uygulamalarının da para politikası ile uyumlu bir şekilde yürütülmesine bağlıdır.

Para politikasında başlayan iradiliğe karşı kurallar tartışmasının maliye politikası alanına sıçraması ile maliye politikasında kural uygulamalarının sonuçlarına dair çalışmalar da yapılmaya başlanmıştır. Bu bağlamda Bianchi ve Menegatti (2012) para politikasında uzun süre tartışma konusu olan Kydland ve Prescott (1997) öne sürdüğü zaman tutarsızlığı kavramını; çıktı ve borç istikrarı arasındaki değiş tokuşu dikkate alarak maliye politikasında da uygulamaya başlamışlardır. Elde edilen sonuçlara göre statik bir çerçevede borç istikrarına dair verilen taahhütün sadece borç/GSYİH oranı yüksek olduğunda iradilikten daha üstün olduğunu ifade ederek, iradiliğin optimal bir mali kuraldan her daim daha başarısız olduğunu savunmuşlardır. Son olarak da dinamik değerlendirmeler dikkate alındığında, optimal mali kural, kısa dönemde pozitif borç artışı ve uzun dönemde borç istikrarı ile karakterize edilmiştir.

Para politikasındaki kural uygulamalarına yönelik eleştirilerden biri de kuralların teorik alt yapısının eksik olduğuna dair yapılan tartışmalardır. Örneğin, Van'a (2000) göre uygulanacak herhangi bir politika geçerli teorik prensiplere dayanmalı ve teori tarafından doğrulanmalıdır. Bu prensipler teorik ve ampirik temellere muhtaç ise bu kapsamda türetilen politika çıkarımları anlamlı olmamaktadır. Bu açıdan alt yapısı zayıf olan kurallara dayalı para politikaları ekonomide uygulanmamalı ve sorgulanmalıdır.

Neoklasik iktisatçılar düşük enflasyon ve merkez bankasının politik etkilerden bağımsız bir şekilde işlemlerini savunarak iradiliğe karşı kurallar tartışmasında kurallardan yana tavır almaktadırlar. Bundan dolayı kurala dayalı politikaları benimseyen iktisatçıların çoğu ortodoks iktisatçılardır. Heterodoks iktisatçılar ise iradiliğe dayalı para politikasından yanadırlar ve para politikasının genişletici olmasını savunmaktadırlar. Bu bağlamda kural destekleyicileri kuralların merkez bankasının daha önceden belirtilen zorunlu bir politikayı sürdürmesini sağlayarak politika hatalarını yok ettiğini ve böylece kuralların enflasyonu engelleyici rol oynayarak ekonomiyi istikrarlandırdığını öne sürmektedir. Kural karşıtları ise kuralların esnek olmadığını, kavramsal alt yapılarının zayıf olduğunu ve demokratik olmamaları nedeniyle politika hatalarını engelleyemeyeceğini ifade etmektedirler. Bu nedenle kural karşıtları merkez bankasının ekonomideki duruma göre serbestçe reaksiyon vereceği bir iradi para politikasından yana tavır almaktadırlar (Van, 2000, s.36).

Keynesyen iktisatçılar ise para ve maliye politikası araçlarının ekonominin gereklilikleri doğrultusunda uyumlu bir şekilde kullanılmasından yanadırlar. Bundan dolayı, ekonomi politikalarını bağlayıcı kurallardan yana olmayıp tam aksine ekonomiye gerektiğinde ve gerektiği şekilde müdahale edilmesinden yana tavır almışlardır. Ayrıca politikacılara ekonomide yaşanabilecek istikrarsızlıkları önceden tahmin etme ve bu doğrultuda gerekli önlemleri maliye politikası aracılığıyla alma olanağı vermişlerdir (Aktan ve diğerleri, 2007, s. 58-61).

Keynesyen iktisat anlayışı ile popüler olan bu durumun 1970’li yıllarda ortaya çıkan stagflasyon gibi iktisadi sorunlara çözüm üretmede yetersiz kalması, maliye politikalarının bu amaçla kullanılmasının tartışılmasına neden olmuştur. 20. yüzyılın sonlarına doğru, maliye politikası ile ilgili tartışmalar, politikaların kullanımında iradiliğin mi yoksa maliye politikasında iradiliği sınırlayacak olan mali kuralların mı uygulanmasının doğru olacağı düşüncesine evrilmiştir (Günaydın ve Eser, 2009, s.63). Böylece mali kuralların düşünsel ve teorik temelleri atılmıştır.

### **1.3. MALİ KURALLARIN AMAÇLARI**

İşlemsel ve sayısal sınırlamalar şeklinde uygulama alanı olan mali kuralların, uygulamadaki amaçları birbirinden farklılık arz etse de genel anlamda iki temel amaca yönelik olarak tercih edilmektedir. Söz konusu bu temel amaçlardan ilki, uzun dönemde mali sorumluluk ve sürdürülebilirliği sağlamaya yönelik iken; ikincisi ise kısa dönemde mali kurallar aracılığı ile makroekonomik istikrarı sağlamaya yönelik amaçlardır (Anderson ve Minarik, 2007, s. 165). Bu iki temel amacın yanı sıra hükümetler aynı zamanda farklı yönetim seviyesi (merkezi, bölgesel ve yerel) arasındaki politik koordinasyonu geliştirmek, gelecekte maliye politikası gelişimlerinin belirsizliklerini azaltmak, kamu hacmini kontrol etmek, konjonktürel istikrarı sağlamak amacı ile de mali kural uygulamaktadır. Dolayısıyla mali kurallar mali hesapların ekonomik faaliyetteki değişimlere göre ayarlanmasını sağlamak suretiyle ekonomik istikrarın geliştirilmesine katkıda bulunmaktadır. Mali kuralların amaçlarında ve tanımında belirsizliklerin olması uygulamada etkinsizliğe yol açacağından mali kuralların ve amaçlarının açık bir şekilde ifade edilmesi önem arz etmektedir (Grenada ve diğerleri,



2015, s. 5). Bu doğrultuda izleyen kısımlarda mali kuralların amaçlarının detaylı olarak açıklanmasına yer verilmektedir.

### **1.3.1. Makroekonomik İstikrarı Sağlamak**

Makroekonomik istikrarı bozan en önemli etkenlerin başında hükümetlerin sorumsuz bir şekilde kullanmış oldukları vergi, harcama, borçlanma ve para basma yetkileri gelmektedir. Bu yetkilerin keyfi kullanımı makroekonomik istikrarı olumsuz bir şekilde etkilemektedir (Aktan ve diğerleri, 2007, s. 168).

Literatürde mali kuralların makroekonomik istikrar üzerinde etkisine yönelik yapılan ampirik çalışmalarda genel olarak mali kuralların makroekonomik istikrarı olumlu yönde etkilediğine dair sonuçlar elde edilmiştir. Örneğin, Badinger (2009), 20 OECD ülkesi için yapmış olduğu ampirik çalışmada mali kuralların dolaylı olarak makroekonomik istikrarı sağladığı sonucuna ulaşmıştır. Mali kurallar, iradi maliye politikasının aşırı kullanımını azaltarak iradi maliye politikasının aşırı kullanımı sonucu ortaya çıkan çıktı dalgalanmalarını doğrudan; enflasyon dalgalanmalarını ise dolaylı olarak azaltarak, makroekonomik istikrarı sağlayıcı işlev görmektedir.

İradi maliye politikasının konjonktür yanlısı olarak uygulanması ekonomik büyüme olumsuz etkilediğinden makroekonomik istikrarı bozmaktadır. İyi tasarlanmış maliye politikası kuralları konjonktür yanlısı maliye politikasının arkasında yatan politik, ekonomik ve güvenilirlik problemlerinin düzeltilmesini kolaylaştırmaktadır. Böylece mali kurallar konjonktür yanlısı politikaların neden olduğu makroekonomik istikrarsızlığı azaltmaktadır (Perry, 2003, s.13).

Mali kurallar, kural türüne göre makroekonomik istikrarı farklı şekilde sağlamaktadır. Buna göre bütçe denkliği kuralı, harcama kuralı, borç kuralı ve gelir kuralının makroekonomik istikrara etkisi Tablo 1’de gösterilmektedir.

Tablo 1. Mali Kuralların Türlerine Makroekonomik İstikrara Etkisi

Bütçe Dengliği Kuralları	Harcama Kuralı	Gelir Kuralı	Borç Kuralı
Bütçe dengliği kuralları tasarlanmalarına bağlı olarak makroekonomik istikrarı olumsuz anlamda etkilemeleri ihtimali vardır. Eğer bütçe dengesi kuralları nominal olarak tasarlanmış ise maliye politikasında konjunktür yanlısı eğilime neden olabilmektedir. Fakat bütçe dengliği kuralının çok yıllık bir perspektifi göz önüne alarak hazırlanması halinde ise maliye politikasında ortaya çıkan konjunktür yanlısı eğilimin ortaya çıkma olasılığı azaltılmaktadır. Konjunktürel olarak ayarlanmış bütçe dengesini hedefleyen denk bütçe kurallarına konjunktür boyunca uyulması halinde de böyle bir eğilimin ortaya çıkması engellenebilmektedir.	Harcama kuralları tasarlanmalarına bağlı olarak makroekonomik istikrarı olumlu yönde etkileme ihtimali vardır. Örneğin, harcama kuralları düzey ya da harcamanın belli bir büyüme oranı şeklinde tasarlanmışsa makroekonomik istikrara katkı vermektedir. Kural nominal olarak tasarlandığında ve kapsam olarak konjunktüre duyarlı kalemler dışında tutulduğunda ise konjunktür karşıtı katkı maksimum olmaktadır. Ancak harcama kuralları GSYİH'nin belli bir oranı olarak tasarlanmaları durumunda uygulamada nadiren görülmüş olsa da konjunktür yanlısı eğilime neden olabilmektedir.	Gelir kuralları tasarlanmalarına bağlı olarak makroekonomik istikrarı olumlu ya da olumsuz şekilde etkilemektedir. Bu bağlamda, eğer gelir kuralları GSYİH'nin belli bir oranı şeklinde tasarlanmış ise kısmen konjunktür yanlısı olabilmektedir. Kuralların nominal açıdan belli bir gelir miktarına yönelik olarak tasarlanmaları halinde ise güçlü bir şekilde konjunktür yanlısı olabilmektedir.	Borç kurallarının kural tarafından göz önünde tutulan tasarım ve zaman tercihine bağlı olarak makroekonomik istikrara muhtemel etkisi olumsuz olmaktadır. Konjunktürel dalgalanma boyunca (over the business cycle) uyulması halinde ise makroekonomik istikrar amacı olumsuz yönde etkilenmektedir.

Kaynak: Public Finance in EMU, 2006, s. 151

### 1.3.2. Mali Disiplini Sağlamak

Sanayileşmiş ülkelerde bütçe açığını azaltmak ve maliye politikasının sürdürülebilirliğini sağlamak amacı ile birtakım kurallar yürürlüğe koyulmuştur. Bu kuralların önemli amaçlarından biri de iradi maliye politikası uygulamaları ile devletin piyasalara yaptığı müdahaleleri en aza indirerek makroekonomik politikaların güvenilirliğini arttırmak suretiyle mali disiplini sağlamaktır. Zira, genellikle iradi maliye politikaları kamu giderlerini birikimli şekilde arttırmakta, büyük çaplı mali

açıkların ortaya çıkmasına sebebiyet vermekte dolayısıyla da borç ve vergi yükünü arttırarak mali disiplini ve ekonomik istikrarı bozmaktadır (Vural, 2007, s. 97).

İradi maliye politikalarının mali disiplin ve ekonomik istikrar üzerindeki olumsuz etkileri, mali kuralların iradi maliye politikasını sınırlandırıcı işlev görmesinden dolayı kısmen ya da tamamen ortadan kaldırılabilmektedirler. Bu bağlamda, mali disiplinin sağlanmasında denk bütçe ve borç kuralları önemli rol oynamaktadır. Denk bütçe kuralı bütçe gelir ve giderlerinin denk olmasını hedeflediğinden; borç kuralı ise borçlanmaya belli bir sınır getirdiğinden aşırı bütçe açıklarının önüne geçerek mali disiplinin sağlanmasında önemli rol oynayabilmektedir.

Hemming (2003, s.2) mali disipline gerek duyulmasının nedenlerini dört şekilde açıklamıştır: İlk olarak, mali disipline ihtiyaç duyulmasının en önemli nedeni makroekonomik istikrarın sağlanması için güçlü bir kamu maliyesine ihtiyaç duyulmasıdır. Böylece, toplam talep baskıları enflasyon ve ödemeler dengesi gibi iktisadi problemlerden kaçınılmış olacaktır. İkinci ise mali disiplin sayesinde para politikası etkinliği gevşek maliye politikasının sonuçlarını dengeleme ihtiyacı hedefiyle sınırlandırılmayacaktır. Üçüncüsü, mali disiplin politikacıların kaynak tahsisi ve ekonomik büyümeye katkı verecek olan harcama programlarına ve vergi sistemine ilgi göstermelerine olanak sağlayacaktır. Sonuncusu, mali disiplin, hem öngörülebilir hem de öngörülemeyen baskılara uyumu sağlamayı kolaylaştıracaktır.

Mali kuralların mali disiplin üzerindeki etkilerinin araştırıldığı ampirik analizlerde, genel olarak, mali kuralların mali disiplin üzerinde olumlu etkileri olduğu sonucuna ulaşılmıştır. Örneğin, Avrupa Birliği'nde mali kuralların kamu maliyesi üzerindeki etkilerinin araştırıldığı bir ampirik çalışmada, Hallerberg ve diğerleri (2007) mali kuralların mali disiplini arttırdığı bulgusuna ulaşmışlardır. Aynı şekilde, Krogstrup ve Walti (2008) de, mali kuralların bütçe dengesi üzerindeki etkilerini araştırdıkları bir ampirik çalışmada, mali kuralların denk bütçenin sağlanmasında etkili olduğunu ifade etmişlerdir.

Tapsoba (2012) ise 1990-2007 dönemi verileri ile 74 gelişmekte olan ülkede mali kurallar ile mali disiplin arasındaki ilişkiyi panel veri yöntemi ile incelemiş ve mali kuralların mali disiplini sağlayıcı etkilerinin olduğu sonucuna ulaşmıştır. Ayrıca

çalışmada hangi kuralın mali disiplini sağlamada daha etkili olduğuna ilişkin tespitler de yapılmıştır. Buna göre bütçe dengliği ve harcama kuralları mali disiplini sağlayıcı önemli etkilere sahipken; borç kuralının etkisi ise karmaşık ve istatistiksel olarak anlamsızdır.

### **1.3.3. Popülist Politikaları Engellemek**

Mali kuralların uygulanma amaçlarından biri de popülist politikaların uygulanmasının önüne geçmek veya bu politikaların uygulanması sonucu ortaya çıkabilecek iktisadi sorunları en aza indirmek ya da tamamen yok etmektir. Mali kurallar aynı zamanda seçim ekonomisi, bürokrasi, politik miyopluk, kayırmacılık vb. popülist politikalar sonucu kamu ekonomisinde oluşan etkinsizlikleri azaltabilmektedir. Mali kurallar özellikle seçim öncesi dönemlerde mali disiplinin sağlanmasına yönelik politikaları olumsuz etkileyen kamu açıklarının tamamen ortadan kaldırılmasına ya da azaltılmasına yardımcı olmaktadır (Aktan ve Vural, 2007, s. 122). Kısacası, mali kurallar popülist politikalar gibi hükümetin keyfi uygulamalarına sınır getirdiğinden popülist politikaların uygulanması sonucu ortaya çıkan sorunları engelleyici bir rol oynamaktadır.

### **1.3.4. Hükümetlerin Güvenilirliğini Arttırmak**

Ekonomik hayatta hükümet programlarının öngörülebilirliği ve güvenilirliği oldukça önemli bir politik unsurdur. Hükümetlerin politika programlarına güvenilirliğin olmaması halinde, hane halkı ve firmalar kararlarını önceki deneyimlerine dayanarak alırlar. Hükümetlerin güvenilirliklerinin olmaması sonucunda tasarruf ve yatırım kararları kötü mali yönetim beklentisi içerisinde olduğundan, bu durum çıktı istikrarsızlığına, yüksek enflasyona ve düşük bir büyümeye yol açacaktır (Kilpatrick, 2001, s. 188). Mali kural uygulamaları sonucunda hükümet programlarının ve politikalarının öngörülebilirliği artacağından güvenilirlik de olumlu yönde etkilenebilecek ve bu politikalara yönelik beklentiler de olumlu olabilecektir. Dolayısıyla, ekonomide hükümetin programlarına yönelik olumsuz beklentilerin yol açtığı sorunlar da giderilebilecektir.

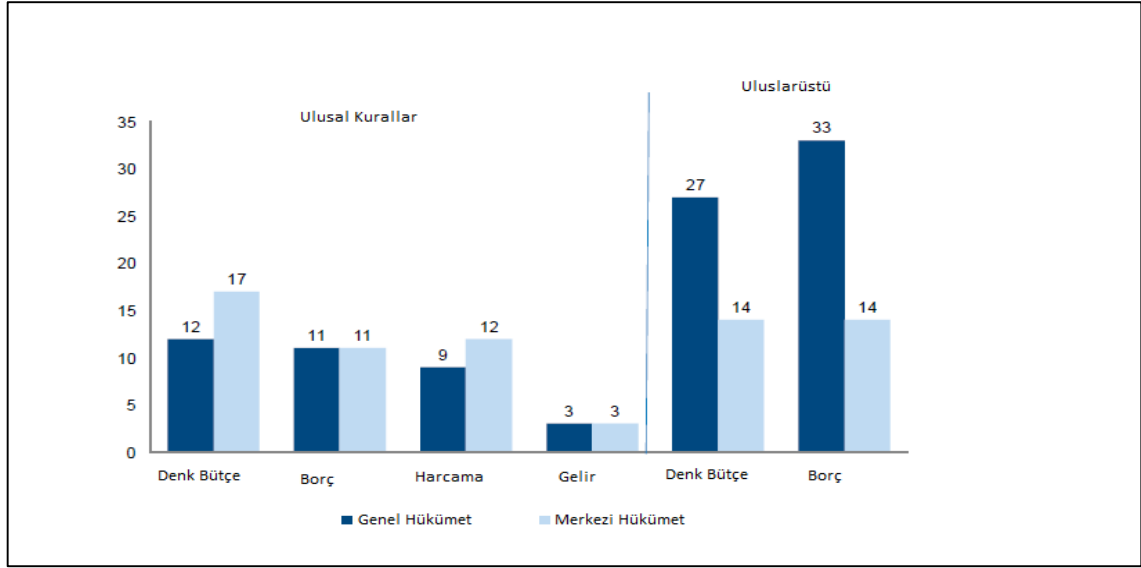
Mali kuralların uygulanması sonucu ortaya çıkan bu etkiler finansal piyasalar açısından da önemli bir yer tutmaktadır. Bu nedenle finansal piyasalarda uzun vadede güveni tesis etmek suretiyle hükümetler bütçe açığı, borç veya borç stoklarını kalıcı kısıtlamalara tabi tutarlar. Böylece, mali kurallar; hükümetlerin uyguladığı ekonomik programların sağlamlığı ve sürdürülebilirliğine dair beklentileri olumlu yönde etkileyerek güvenilirliğinin artmasını sağlayabilecektir. Ayrıca mali kurallar seçim harcamaları, bürokrasi, politik miyopluk ve kayırmacılık gibi etkenlerden dolayı kamu ekonomisinde meydana gelen etkinsizlikleri gidermektedir. Buna ilave olarak kamuda oluşan savurganlığı ve yanlış ekonomi politikası uygulamalarını sınırlandırarak ekonomide meydana gelebilecek krizleri engellemektedir (Aktan, 2011, s. 6).

#### **1.4. MALİ KURAL TÜRLERİ**

Uygulamada mali kurallar bütçe kuralı, harcama kuralı, borç kuralı ve gelir kuralı olmak üzere 4 şekilde sınıflandırılmaktadır. Harcama, bütçe ve borç kurallarının büyük kısmı kanuni normlarda yer almaktadır. Nispi olarak daha az sayıda uygulama alanı olan gelir kuralları ise siyasi taahhütler, koalisyon anlaşmaları ve kanuni normlar ile birlikte uygulanmaktadır. Genel olarak, denge ve borç kurallarının çoğunluğu uluslararası sözleşmeler tarafından kurulan uluslararası kurallardır. Ulusal mali kuralların yasal olarak desteklenmesi, gelişmiş ve gelişmekte olan ülkeler ile düşük gelirli ülkeler arasında farklılık göstermektedir. Harcama kuralları gelişmiş ülkelere nazaran gelişmekte olan ya da düşük gelirli ekonomilerde yaygın olarak yasal normlarla belirlenmektedir (Schaechter ve diğerleri, 2012, s. 17).

Şekil 2’de mali kural türlerinin genel hükümet ile merkezi hükümet ve ulusal kurallar ile uluslararası kurallar ayrımına göre dağılımı gösterilmektedir. Şekil 2’ye göre harcama ve gelir kuralları yalnızca ulusal düzeyde uygulanmakta iken denk bütçe ve borç kuralı daha çok uluslararası düzeyde uygulama alanı bulmaktadır. Bunun en tipik örneğini AB’de uygulanan Maastricht Antlaşması ve İBP oluşturmaktadır.

Şekil 2. Mali Kuralların Türlerine Göre Dağılımı



Kaynak: Schaechter ve diğerleri, 2012, s. 19

#### 1.4.1. Bütçe Kuralı (Denk Bütçe Kuralı)

Bütçe kuralları, bütçenin gelir ve gider kısmına sınırlama getiren kurallar olarak tanımlanabilir. Bütçe kurallarının temel amacı bütçenin gelir ve gider dengesini sağlayarak denk bütçe oluşturmaktır. Bütçe kuralı bu işlevinden dolayı denk bütçe kuralı olarak da ifade edilmektedir. Kuralın bu işlevi aynı zamanda mali kuralların mali disiplin ve mali sürdürülebilirlik amaçlarına önemli ölçüde hizmet etmektedir.

Denk bütçe kuralında, hedefler doğru şekilde belirlendiği takdirde ve kurallara uyulması halinde kamu finansmanının sürdürülebilirliği sağlanabilmektedir. Bu kurallar maliye politikasının yürütülmesinde olası bir konjonktür yanlısı eğilim kazanmasından dolayı eleştirilmektedir. Bu sorunu aşmanın yaygın çözümü kuralın zaman boyutunu artırmak veya kural kapsamından bütçenin konjonktürel duyarlılığını ayırıştırmasıdır (EC, 2017, s. 149).

Büyük ölçüde politika yapıcılarının kontrolü altında olan bütçe kuralları temel olarak borç göstergelerini etkileyen değişkenleri sınırlamaktadır. Literatürde bütçe açığı kuralları, yapısal ya da düzeltilmiş bütçe açığı kuralları veya döngü boyunca açık kuralları olarak da ayırma tabi tutulabilmektedir (Gaber ve diğerleri, 2014, s. 19).

Ayrıca denk bütçe kuralları, mali sürdürülebilirlik ve açık eğilimi üzerinde olumlu bir etkiye sahip iken; makroekonomik istikrar üzerinde genellikle olumsuz bir etkiye sahiptir. Nominal temele dayalı denk bütçe kuralları maliye politikasının uygulanmasında konjonktür yanlısı eğilime neden olmaktadır. Bir başka ifade ile nominal temele dayalı denk bütçe kuralları ekonominin durgunlukta olduğu zamanlarda kısıtlayıcı önlemler getirirken; canlılık döneminde olduğu zamanlarda ise genişleyici politikalara olanak sağlamaktadır (Casals, 2012, s. 22). Bütçe kurallarının genel anlamda etkileri Tablo 2’ de gösterilmektedir.

Tablo 2. Denk Bütçe Kurallarının Etkileri

	<b>Bütçe Açığı</b>	<b>Makroekonomik İstikrar</b>	<b>Kamu Finansman Kalitesi Üzerine Etkisi</b>	<b>Diğer Özellikler</b>
<b>DENK BÜTÇE KURALI</b>	Denk bütçe kurallarının bütçe açığı üzerinde doğrudan ve olumlu bir etkisi vardır. Denk bütçe kuralının açık eğilimi üzerine etkisi sayısal hedeflerin amacının derecesine, tasarımına (zaman tercihinine, amacın tanımına, kapsamına) ve kuralların kendine özgü özelliklerine bağlıdır(özellikle inceleme ve uygulama prosedürlerine).	Bütçe denklığı kuralları tasarlanmalarına bağlı olarak makroekonomik istikrarı olumsuz anlamda etkileme olasılığı vardır. Eğer bütçe dengesi kuralları nominal olarak tasarlanmış ise maliye politikasında konjonktür yanlısı eğilime neden olabilmektedir. Fakat bütçe denklığı kuralının çok yıllık bir perspektifi göz önüne alarak hazırlanması halinde ise maliye politikasında ortaya çıkan konjonktür yanlısı eğilimin ortaya çıkma olasılığı azaltılmaktadır. Konjonktürel olarak ayarlanmış bütçe dengesini hedefleyen denk bütçe kurallarına konjonktür boyunca uyulması halinde de de böyle bir eğilimin ortaya çıkması engellenebilmektedir.	Kuralın tasarımına bağlı olarak olumlu veya olumsuz etkide bulunabilmektedir. Verimli kamu harcamalarının (Araştırma geliştirme, altyapı ve eğitim) sınırlanması siyasi olarak daha kolay olduğundan bütün harcama kalemlerinin denk bütçe kuralı kapsamında tutulması olumsuz bir etkinin oluşmasına neden olmaktadır. Bu durum kamu kaynaklarının etkisiz dağıtılma riskini oluşturmaktadır. Ayrıca seçilen kalemlerin dışarıda tutulması inceleme zorluklarını artırarak kural hileliliğini kolaylaştırmaktadır.	Bu tür kurallar sıklıkla bölgesel veya yerel yönetimler düzeyinde uygulanmaktadır.

Kaynak: Public Finance in EMU, 2006, s. 151

### 1.4.2. Harcama Kuralları

Harcama kuralının temel amacı harcama kontrolünü sağlamak suretiyle mali disiplini sağlamaktır. Bu tür kurallar hükümetin en çok doğrudan kontrol ettiği bütçe kalemlerini hedeflemektedir. Böylece yetkilileri kurallara uyma hususunda sorumlu hale getirmektedir. Harcama kuralları, harcamaları belli bir tabanın altında veya üstünde tutmak suretiyle kamu harcama stratejilerinin önceliklere göre belirlenmesinde hükümet için önemli bir faktör haline gelebilmektedir (EC, 2017, s. 149).

Casals (2012) harcama kurallarının temel özelliklerini şu şekilde tanımlamaktadır: Harcama kuralları bütçenin çoğunlukla hükümet tarafından kontrol edilen kalemlerine odaklanarak hedefe ulaşma konusundaki belirsizlikleri azaltarak hesap verilebilirliği arttırmakta ve sonuç olarak şeffaflığa ve basitliğe daha elverişli olmaktadır. Harcama kuralları aynı zamanda açık eğiliminin ana kaynağına odaklanarak gelir tarafından çalışacak olan otomatik istikrarlandırıcıları nadiren engellemekte ve canlılık dönemlerinde harcama baskılarını kısıtlamaktadır. Bunun yanı sıra genel harcama tavanını her bir harcama alanı için belirli eşiklere ayırmak suretiyle harcama bileşenlerini iyileştirebilmektedir.

Harcama kuralları toplam, temel veya cari harcamalar üzerine sınır koymaktadır. Bu sınırlar genellikle mutlak bir değer ya da büyüme oranları ve bazen de 3 ile 5 yıl arasında değişen bir zaman dilimi ile GSYİH'nın yüzde cinsinden belirlenmektedir. Harcama kuralları borç ve bütçe kuralları ile birlikte sürdürülebilirlik için gerekli olan mali konsolidasyonu sağlayabilmektedir. Ayrıca harcama kuralları, vergi gelirlerinde döngüsel veya isteğe bağlı indirimlerin yapılmasını gerektirmediğinden olumsuz şoklar yaşandığı zaman maliye politikasının ekonomik istikrar işlevini kısıtlamaktadır (Schaechter ve diğerleri, 2012, s. 9).

Harcama kurallarının mali disiplin ve makroekonomik istikrar üzerinde önemli etkileri vardır. Harcama kuralları, açık eğilimi ile mücadele etmek suretiyle mali disiplini sağlarken, otomatik istikrarlandırıcıların işleyişini nadiren engellediği için makroekonomik istikrara da katkı vermektedir (Casals, 2012, s. 23).



Harcama kuralları gelişmiş ekonomilere nispeten gelişmekte olan ekonomilerde daha yaygın olarak yasal normlar aracılığı ile uygulanmaktadır. Gelişmiş ekonomilerde harcama kuralları koalisyon antlaşmasının bir parçası olan orta vadeli harcama çerçevesinde uygulama alanı bulmaktadır. Harcama kurallarının çoğunluğu merkezi hükümeti kapsamaktadır. Merkezi hükümet düzeyinde kuralların yaygınlığı, yerel hükümetlerle olan özerklik ve koordinasyon konularını yansıtabilmektedir. Harcama kurallarının yürürlüğe koyulmalarının arkasında çeşitli motivasyonlar vardır. İlk olarak hükümetler, diğer uluslararası mali kuralların uygulanmasına yardımcı olmak için harcama kurallarını kabul edebilirler. İkinci olarak, koalisyon hükümetleri bu kuralları kendilerini seçim dönemine yönelik belirli mali hedeflere bağlamak için kullanabilirler. Son olarak ise durgunluk dönemlerinde harcamaları kısmak için harcama kuralları uygulamasına gidebilirler (Cordes ve diğerleri, 2015, s. 6-8). Genel olarak, harcama kuralının etkileri Tablo 3'te gösterilmektedir.

Tablo 3. Harcama Kurallarının Etkileri

	Bütçe Açığı	Makroekonomik İstikrar	Kamu Finansman Kalitesi Üzerine Etkisi	Diğer Özellikler
<b>HARCAMA KURALI</b>	Dolaylı ve Olumlu  Harcama kuralının açık eğilimi üzerine etkisi sayısal hedeflerin amacının derecesine, tasarımına, kuralların kendine özgü özelliklerine ve vergi gelişmelerine bağlıdır.	Harcama kuralları tasarlanmalarına bağlı olarak makroekonomik istikrarı olumlu yönde etkileme ihtimali vardır. Örneğin, harcama kuralları düzey ya da harcamanın belli bir büyüme oranı şeklinde tasarlanmışsa makroekonomik istikrara katkı vermektedir. Kural nominal olarak tasarlandığında ve kapsam olarak konjoktüre duyarlı kalemler dışarıda tutulduğunda ise konjoktür karşıtı katkı maksimum olmaktadır. Ancak harcama kuralları GSYİH'nin belli bir oranı olarak tasarlanmaları halinde ise uygulamada nadiren görülmüş olsa da konjoktür yanlısı eğilime neden olabilmektedir.	Kuralın tasarımına bağlı olarak olumlu veya olumsuz  Kamu finansman kalitesi üzerine etkisi bütçe kuralı ile aynıdır.	Bu tür kurallar yerel yönetimler düzeyinde nispeten nadiren görülürken daha çok merkezi hükümet düzeyinde görülmektedir.  Harcama kuralı kamu sektörü hacminin sınırlandırılmasının bir aracı olarak kullanılabilir ve otomatik istikrardırıcıların işlevini nadiren engellemektedir.

Kaynak: Public Finance in EMU, 2006, s. 151

### 1.4.3. Borç Kuralı

Borç kuralı kavramsal olarak borç hedeflerine yakınsama sağlama açısından en etkili kuraldır. Ancak borç düzeylerinin bütçesel önlemlerden etkilenmesi zaman almaktadır. Dolayısıyla da politika yapıcılar için borç kuralları kısa dönem rehberlik işlevi görmektedir. Borçlar, faiz oranı ve döviz kuru gibi hükümetin kontrolü dışındaki değişikliklerden de etkilenmektedir. Buna ek olarak, maliye politikası ekonomide şoklar yaşandığında ve GSYİH'nin bir oranı olarak tanımlanan borç hedefi zorlayıcı olmadığında konjonktür yanlısı olabilmektedir (Schaechter ve diğerleri, 2012 s. 7). Tablo 4'te borç kuralının bütçe açığı, makroekonomik istikrar ve kamu finansman kalitesi üzerine etkileri yer almaktadır.

Tablo 4. Borç Kuralının Etkileri

	<b>Bütçe Açığı</b>	<b>Makroekonomik İstikrar</b>	<b>Kamu Finansman Kalitesi Üzerine Etkisi</b>	<b>Diğer Özellikler</b>
<b>BORÇ KURALI</b>	Doğrudan ve olumlu  Borç kuralının açık eğilimi üzerine etkisi sayısal hedeflerin amacının derecesine, tasarımına (zaman tercihine, amacın tanımına, kapsamına) ve kuralların kendine özgü özelliklerine bağlıdır (özellikle inceleme ve uygulama prosedürlerine).	Borç kurallarının kural tarafından göz önünde tutulan tasarım ve zaman tercihine bağlı olarak makroekonomik istikrara muhtemel etkisi olumsuz olmaktadır. Konjonktürel dalgalanma boyunca (over the business cycle) uyulması halinde ise makroekonomik istikrar amacı olumsuz yönde etkilenmektedir.	Kuralın tasarımına bağlı olarak olumlu veya olumsuz etkide bulunabilmektedir.  Denk bütçe kuralı ile aynı özelliği göstermektedir.	Borçlanma sınırlamaları genellikle alt merkezi (sub-central) yönetimlerde uygulanmaktadır. Fakat bazı ülkeler anayasaya dayandırmak suretiyle borç düzeylerini genel hükümet düzeyinde de uygulamaktadır.

Kaynak: Public Finance in EMU, 2006, s. 151

#### 1.4.4. Gelir Kuralı

Gelir kuralları, gelirler üzerine tavan ve taban koyarak gelirlerin toplamını artırma ve aşırı vergi yükünü engellemeyi amaçlamaktadır. Bu kuralların çoğu kamu harcamalarını sınırlamadığından kamu borcunun kontrolü ile doğrudan ilişkili değildir. Aynı zamanda gelir kuralları devresel çevrimleri ile geniş bir şekilde dalgalanma gösteren devresel bileşenleri içerdiğinden gelirler üzerine tavan ve taban koymak zor bir süreç olabilmektedir. Bunun bir istisnasını, ek harcamalar için beklenmedik (windfall) gelirlerin kullanımını sınırlayan gelir kuralları oluşturmaktadır. Ancak harcama kurallarında olduğu gibi kamu hacmini doğrudan hedeflemektedir (Schaechter ve diğerleri, 2012, s. 9). Gelir kurallarının ekonomik ve diğer etkileri Tablo 5'te gösterilmektedir.

Tablo 5. Gelir Kuralının Etkileri

	Bütçe Açığı	Makroekonomik İstikrar	Kamu Finansman Kalitesi Üzerine Etkisi	Diğer Özellikler
<b>GELİR KURALI</b>	Olumlu veya olumsuz  Gelir üzerine limit koyan kurallar bütçe dengesi veya harcama kuralları ile eş zamanlı uygulanmaz ise açık eğilimi üzerine olumsuz etkilerinin olması söz konusudur. Aslında katı vergi sınırları borç maliyetleri üzerinde olumsuz etki yapabilmektedirler.  Öte yandan beklenenden daha yüksek gelir tahsisini önceden belirleyen kurallar mali tutumda gevşeme yaratmadan açık eğiliminin azalmasına genellikle yardımcı olurlar.	Gelir kuralları tasarlanmalarına bağlı olarak makroekonomik istikrarı olumlu ya da olumsuz şekilde etkilemektedir. Bu bağlamda, eğer gelir kuralları GSYİH'nin belli bir oranı şeklinde tasarlanmış ise kısmen konjonktür yanlısı olabilmektedir. Kuralların nominal açıdan belli bir gelir miktarına yönelik olarak tasarlanmaları halinde ise güçlü bir şekilde konjonktür yanlısı olabilmektedir.	Belirsiz  Kamu finansman kalitesi üzerine kanıtsal etkisi yoktur. Ancak bazı kategorideki vergilerin kural tarafından kapsanması halinde vergi sisteminin yapısı üzerine etkisi olabilir.	Çeşitli amaçlar izlenebilir.  Gelir üzerine sınır koyan kurallar kamu sektörü hacminin kapsanmasına katkı verirler.

Kaynak: Public Finance in EMU, 2006, s. 151

Gelir kuralları uygulamada harcama, borç ve bütçe kurallarının aksine yasal dayanağı daha esnek olan normlara dayanmaktadır. Zira harcama, bütçe ve borç kuralları daha çok yasal normlara dayanırken, gelir kuralı siyasi anlaşmalar, taahhütler ve koalisyon anlaşmalarına dayanmaktadır. Gelir kuralları uygulamada da diğer kurallara nispeten daha az uygulanmaktadır.

### **1.5. MALİ KURALLARIN ÖZELLİKLERİ**

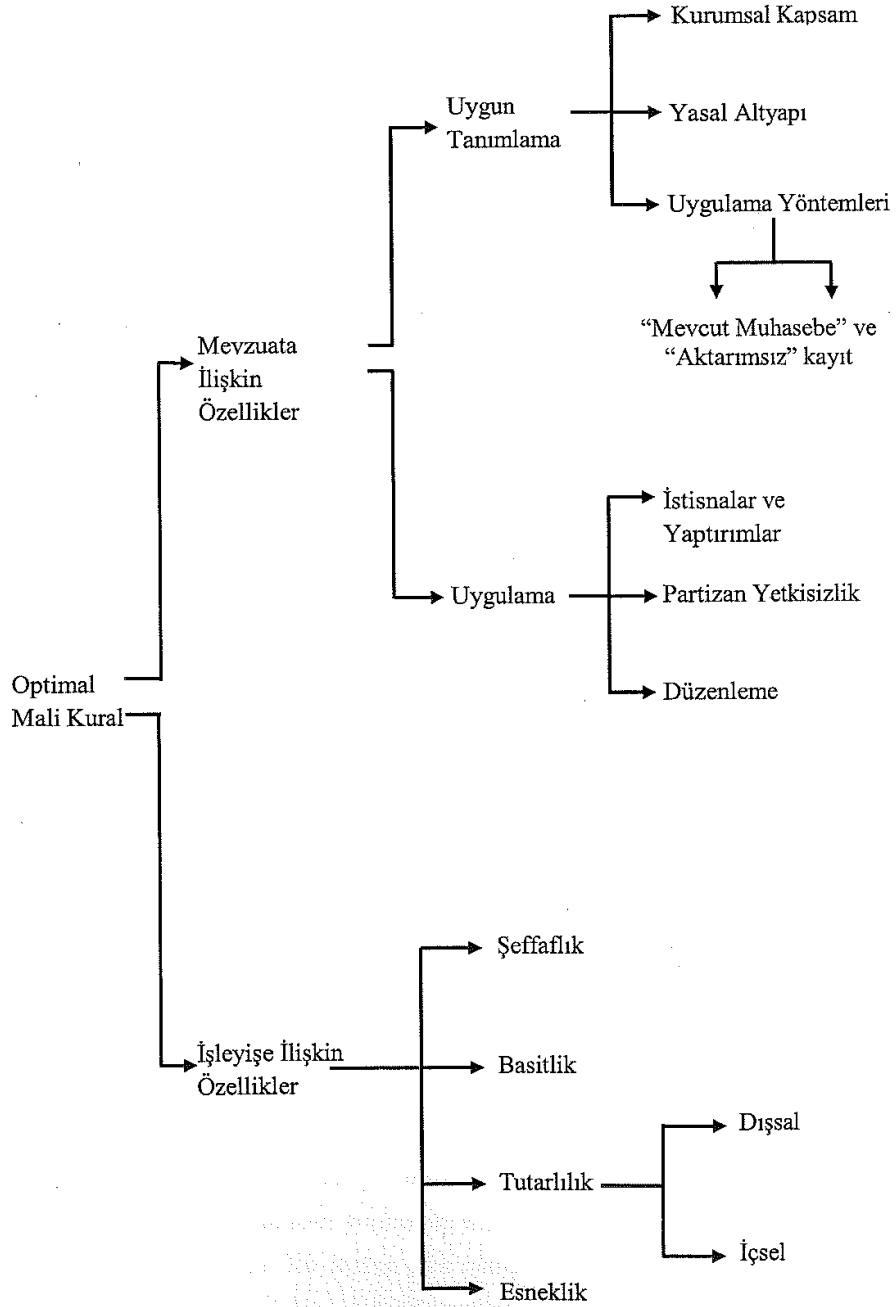
Bir önceki bölümde tanımı, kapsamı ve türleri belirtilen mali kuralların uygulamada başarılı olabilmesi ve mali kuralların amaçları doğrultusunda beklenen sonuçların elde edilmesi için çeşitli özellikler taşıması gerekmektedir. Mali kuralların özellikleri konusunda, literatürde Kopits ve Symansky (1998), Biraschi (2008) ve Buitter (2003) tarafından yapılan çalışmalar ideal mali kuralların taşıması gereken özellikleri kapsamlı bir şekilde ele almaktadır.

Kopits ve Symansky (1998) mali kuralların ideal niteliğe sahip olması için uygun bir şekilde tanımlanmış olmasının yanında şeffaf, basit ve tutarlı olması gerektiğini ifade etmiştir. Ayrıca, mali kuralların esnek, uygulanabilir, etkili ve yeterli olmasının da önemli olduğunu ifade etmiştir.

Birashi (2008, s. 11) tarafından öngörülen optimal mali kuralların sahip olması gereken ideal özellikler Şekil 3’de görselleştirilmiştir. Şekil 3’den de görüldüğü üzere optimal mali kuralların taşıması gereken özellikler, mevzuata ve işleyişe ilişkin olmak üzere iki ana kategori çerçevesi altında ele alınmıştır. Mevzuata ilişkin özellikler başlığı altında mali kuralların, kurumsal kapsamı, yasal alt yapıları ve uygulama yöntemleri yer alırken; işleyişe ilişkin özellikler altında ise şeffaflık, basitlik, tutarlılık ve esneklik gibi mali kuralların taşıması gereken nitelikler yer almaktadır.

Şeffaflık, basitlik, esneklik ve tutarlılığa ilişkin özellikler, mali kuralların işlevselliği bakımından temel rol oynamaktadır. Buna göre şeffaflık, hem bütçe kısıtlama sürecinin uygulanması ve tanımını ilgilendirmekte hem de karar alma süreci ile kamu bütçesinin uygulanmasını kapsamaktadır. Bunun yanı sıra şeffaf mali kurallar ekonomik birimlerin orta ve uzun vadede beklentilerini iyileştirerek kamu kesiminin mali sürdürülebilirliğine

Şekil 3. Birashi'ye Göre İdeal Mali Kuralların Özellikleri



katkı vermektedir. Basitlik ise sürece ilişkin kurallardan ziyade genellikle sayısal kurallarla ilişkilidir. Basit kurallar, hükümetlerin bütçe politikasının ulusal bütçe politikasının niteliğini değerlendirmek zorunda olan finansal piyasaların önünde bilgisel yükümlülüğün yerine getirilmesini sağlamaktadır (Biraschi, 2008, s. 10).

Buiter (2003) AB’de uygulanan mali kuralları on temel kriter açısından değerlendirmiştir. Bu kriterler AB’de uygulanan mali kuralların taşınması gereken ideal özellikleri belirtmektedir. Buna göre ilk olarak mali kurallar, basit, tarafsız, güvenilir, tutarlı olması gerektiği gibi ulusal bazda ve Avrupa Para Birliği (APB) için bir bütün olarak anlamlı da olmalıdır. Mali kurallar aynı zamanda maliye politikası araçlarının devresel yanlısı tutumları engelleyici olmalı ve otomatik istikrarlandırıcıların serbest biçimde işlemlerini sağlamalıdır.

## **1.6. MALİ KURALLARA YÖNELTİLEN ELEŞTİRİLER**

Literatürde mali kurallara yönelik yapılan eleştiriler olumlu ve olumsuz olmak üzere iki şekildedir. Buna göre mali kurallar sağlam bir meşru temele sahip ve kurallara uyumu sağlayacak bir mekanizma tarafından desteklendiklerinde, açık eğilimini azaltmaya yardımcı olup kamu mali sektörünün koşullarını iyileştirirler ve böylece makroekonomik politikanın güvenilirliğini arttıran piyasa göstergesi işlevi görürler. Mali kurallar aynı zamanda bono faiz oranları üzerindeki olumlu (düşürücü) etkisiyle mali kurallara sermaye artırım maliyetini azaltıcı etkide bulunurlar (Dzialo 2012, s. 70-71).

Mali kurallara yönelik olumsuz eleştiriler mali kuralların politikacıların maliye politikası uygulamalarının esnekliğini ortadan kaldırması üzerine odaklanmaktadır. Bütçe ve kamu borç kuralları gibi mali kurallar maliye politikasının esnekliğinin azalmasına yol açmaktadır. Mali kurallar aynı zamanda yaratıcı muhasebe (creative account) yöntemleriyle kuralların aşılmasına da neden olmaktadır (Dzialo, 2012, s. 70-71). Mali kuralların yol açtığı bu tür olumsuz etkilerinden dolayı maliye politikası üzerine sınırlar ve kısıtlamalar koymaya yönelik düşüncelere karşı olumsuz bir yaklaşım da söz konusudur. Bu görüşe göre maliye politikası devresel dalgalanmaları kontrol etmede güçlü bir araç olduğundan sınırlamalar ve kısıtlamalarla hükümetin

hareket esnekliğini azaltarak konjonktürel dalgalanmaların boyutunu arttırmaktadır (Fatas ve Mihov, 2007, s. 43).

## **1.7. AVRUPA BİRLİĞİ'NDE MALİ VE PARASAL KURAL UYGULAMALARI**

Avrupa Birliği'nin mali sistemi genel olarak üç kısımdan oluşmaktadır. Sistemin ilk unsuru uluslararası düzeyde maliye politikası uygulanması için araç niteliği taşıyan AB bütçesidir. İkincisi ise, tek iç pazarı büyütmek amacı ile uygulanmış olan vergi sistemlerinin uyumlaştırılmasıdır. AB'nin mali sistemini oluşturan son unsur ise Maastricht Yakınlaşma Kriterleri ve İBP'dir (Sehovic, 2015, s. 19). Sistemin son unsuru AB ülkelerinde uygulanan mali kuralları ifade etmektedir. Mali kurallar ile AB ülkelerinde mali açıkların ve kamu borcunun kontrol altında tutulması amaçlanmaktadır.

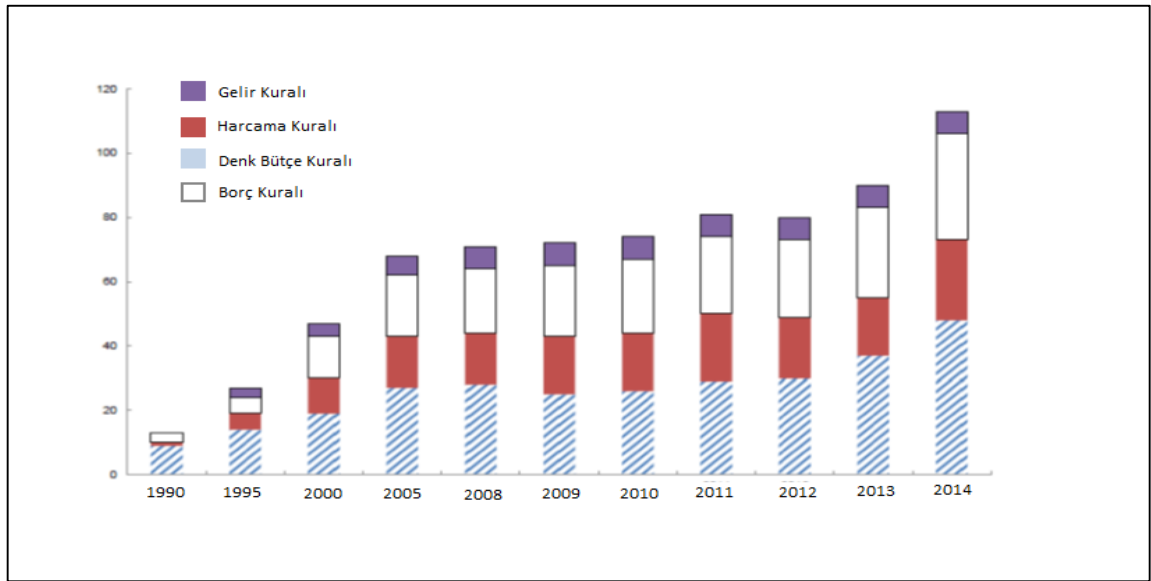
AB ülkelerinin büyük bir kısmında 1975-1995 dönemi, önemli mali açıkların ve artan kamu borcunun yaşandığı bir dönem olarak ifade edilmektedir. Buna benzer gelişmeler diğer gelişmiş ekonomilerde de görülmüştür. Bütün bu gelişmeler çoğu araştırmacının modern demokrasilerde sınırsız şekilde uygulanan iradi maliye politikalarının açık eğilimi ile ilişkili olduğu sonucunun çıkarılmasına yol açmıştır (Calmfors, 2015, s. 2).

Bütçe açıklarının iradi maliye politikası uygulamalarından kaynaklandığı düşüncesi iradi maliye politikalarının etkinliğinin sorgulanmasına neden olmuştur. AB üyesi ülkelerde, iradi maliye politikasının neden olduğu olumsuz sonuçları ortadan kaldırmak üzere kurallı maliye politikası uygulama alanı bulmuştur. Avrupa'da 1990'lı yıllarda bu yönde önemli adımlar atılmış; kurallı maliye politikasının alt yapısı Maastrich Antlaşması ve İBP ile güçlendirilmiştir. Buna ek olarak Avrupa'da işleyişsel (sürece ilişkin) ve sayısal mali kurallar olmak üzere iki tür mali kural uygulanmaya koyulmuştur.

Avrupa'da yürürlükte olan sayısal mali kurallar geçmiş yirmi yıl boyunca sürekli olarak artış göstermiştir. Öyle ki Avrupa'da hemen hemen her ülkede sayısal mali kuralların uygulandığı görülmektedir. Sayısal mali kurallar yerel ya da bölgesel hükümet düzeylerinde uygulanma alanı bulmaktadır. Bu durum, devletin üst katmanındaki

otoritelerin yerel yönetimlere kısıtlama getirme ve genel hükümet kademeleri arasında yeterli eşgüdüm sağlama isteğini yansıtmaktadır. Sayısal mali kurallar, yıllık ve çok yıllık olmak üzere iki şekilde uygulanmaktadır. Bölgesel ve yerel yönetimlerde daha çok yıllık mali kurallar uygulanırken; genel ve merkezi hükümetlerde ise çok yıllık mali kurallar uygulanmaktadır. Yerel ve bölgesel yönetimlerde mali kuralların temel dayanağı, kanun ve anayasalara dayanırken; merkezi ve genel hükümetlerde ise politik antlaşmalara ve yükümlülöklere dayanmaktadır. Dolayısıyla yerel ve bölgesel yönetimlerde yaptırım mekanizmaları daha güçlü olmaktadır (Public Finance, 2006, s. 150-153). Şekil 4'te 1990-2014 dönemine ilişkin AB üyesi ölkelerde yıllar itibariyle uygulanan sayısal mali kuralların türleri yer almaktadır.

Şekil 4. Avrupa Birliği'nde Yıllar İtibariyle Uygulanan Sayısal Mali Kuralların Türleri ve Sayıları



Kaynak: [ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/fl\\_nfr\\_type.pdf](http://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/fl_nfr_type.pdf) (Erişim Tarihi: 12 Haziran 2017).

Şekil 4'te görüldüğü üzere yürürlükte olan mali kural türlerinde 1990 yılından 2014 yılına kadar önemli ölçüde artış olmuştur. Bunda AB'nin 1990 yılından sonra yaptığı antlaşmalarla getirmiş olduğu mali kuralların yanı sıra AB'ye üye ölkelerin sayısının artmasının da etkili olduğu söylenebilir. Şekil 4'te görüldüğü üzere en fazla uygulanan mali kural türü denk bütçe kuralıdır. Denk bütçe kuralı 1990 ve 1995 yılında uygulanan kuralların yarısından fazlasını oluşturmaktadır. Ayrıca 2000 yılından itibaren diğer mali kuralların ağırlıklarının da önemli ölçüde arttığı görülmektedir. Şekil 4'te görüldüğü

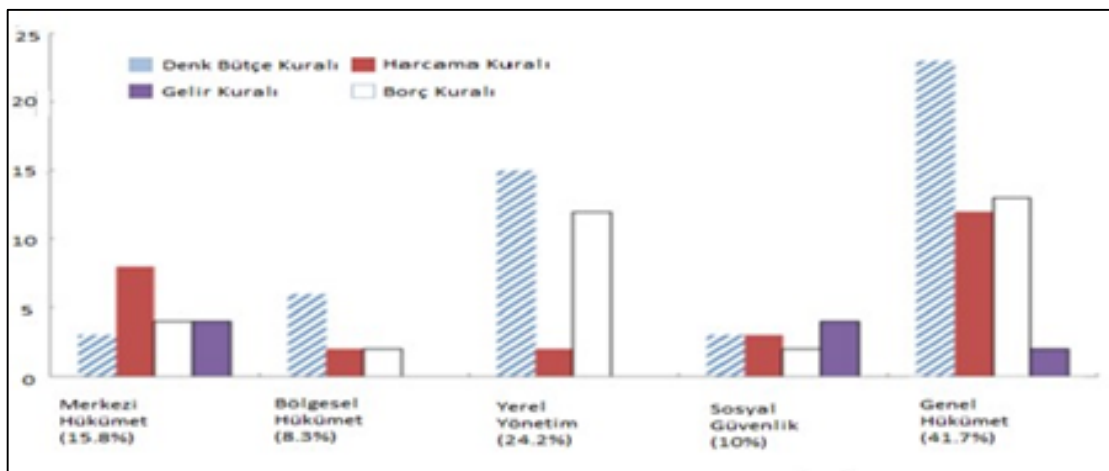


üzere Avrupa’da mali kurallar ile özellikle de denk bütçe kuralı ile mali disiplinin sağlanmasının amaçlandığı söylenebilir.

Şekil 5 incelendiğinde, 2014 yılında genel hükümet düzeyinde sayısal mali kuralların uygulama oranı % 41,7’dir. Bir başka ifade ile uygulanan sayısal mali kuralların yarısına yakını genel hükümet üzerinde yoğunlaşmaktadır. Bunlar arasında denk bütçe kuralının, hemen hemen tüm yönetim türlerinde en önemli paya sahip olduğu görülmektedir. Merkezi hükümet düzeyinde harcama kuralı önemli yer tutarken, yerel yönetimlerde denk bütçe kuralının yanı sıra borçlanma kuralı da oldukça önemli bir yer tutmaktadır. Böylece borçlanma kuralı ile yerel yönetimlerin aşırı borçlanmasının önüne geçilebileceği gibi aynı zamanda borçlanmanın ekonomiyi olumsuz anlamda etkilemesi de engellenmektedir.

AB’de sayısal mali kurallar; genel hükümet, merkezi hükümet, bölgesel hükümet, yerel yönetimler ve sosyal güvenlik kurumu olmak üzere devletin çeşitli katmanlarında uygulanmaktadır Sosyal güvenlik kurumlarında mali kural uygulaması yakın dönemde yürürlüğe koyulmuştur. Bunda, artan kamu harcamalarının içinde sosyal güvenlik kurumlarının payının giderek artmasının önemli olduğu söylenebilir. Şekil 5’te 2014 yılı itibariyle AB’de devletin çeşitli katmanlarında uygulanan sayısal kuralların türleri ve oranları verilmiştir.

Şekil 5. Avrupa Birliği’nde Devletin Çeşitli Katmanlarında Uygulanan Sayısal Kuralların Türleri ve Oranları



Kaynak: [ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/fl\\_nfr\\_type.pdf](http://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/fl_nfr_type.pdf) (Erişim Tarihi: 12 Haziran 2017).

### 1.7.1. Maastricht Antlaşması

Maastricht Antlaşması ekonomik ve parasal birliğe (EPB) üye ülkelerin yerine getirmesi gereken kriterleri ortaya koymaktadır. Bu kapsamda makro düzeyde, ülkeler arasında çıkabilecek uyumsuzlukları ortadan kaldırmak için Maastricht Antlaşması'nda çeşitli ekonomik kriterler mali kural olarak belirlenmiş ve üye ülkelerin bu kurallara uyması zorunlu hale getirilmiştir. Böylece mali ve parasal disiplinin birlikte sağlanması amaçlanmıştır. Bu bağlamda mali disiplini sağlama amacıyla borçlanma ve bütçe açıkları/ GSYİH'nin oranı olarak belirlenirken, parasal disiplini sağlamak için ise faiz oranı, enflasyon oranı ve döviz kuru üzerine kriterler koyulmuştur. Kriterlerin belirlenmesinde ise kamu yatırımlarının tarihsel ortalaması esas alınmıştır.

Maastricht Antlaşması mali disiplini iki şekilde ele almaktadır. Bunlar, birliğin ve birlik üyelerinin borçlanmasını sınırlayan sözleşmeden kaynaklanan hükümler ve aşırı bütçe açıklarının oluşmasını engelleyen yakınlaşma kriterleridir. Bu doğrultuda bütçe açıkları/GSYİH'nin oranının %3'ü ve borç/GSYİH oranının %60'ı geçmemesi öngörülmektedir. Bunun arkasında yatan temel etken birlik içinde faiz oranlarının artma olasılığının yok edilmesi, aşırı bütçe açığı ve kamu büyümesinin önüne geçilmesi amaçlarıdır. Zira aşırı açıklar para politikasının güvenilirliğini olumsuz etkilemekte ve temel amaç olan fiyat istikrarını da tehlikeye sokmaktadır (Sehovic, 2015, s. 22). EPB'ye üye ülkelerin yerine getirmesi gereken mali ve parasal kriterler, Maastricht Antlaşmasında şu şekilde belirtilmiştir:

- Enflasyon oranı, enflasyon oranı en düşük üç ülkenin ortalamasını %1,5 puandan aşmamalıdır
- Uzun dönem faiz oranları, enflasyon oranı en düşük üç ülkenin faiz oranlarını %2'den fazla aşmamalıdır.
- Döviz kurunun düzenlenmesi en az iki yıl içinde yeniden yapılmamalıdır.
- Üye ülkelerin kamu bütçe açıkları/GSYİH oranı %3'ü geçmemelidir.
- Ülkelerin borç/GSYİH oranı %60'ı aşmamalıdır.

Maastricht ekonomik kriterlerinde, bütçe açığı ve borç kriterleri, kamu gelir ve giderlerine yönelik olmalarından dolayı mali disiplini sağlamaya yönelik kriterler olarak nitelendirilirken; enflasyon oranı, faiz oranı ve döviz kuru kriterleri para politikası

araçları olmaları nedeniyle para politikasına yönelik kriterler olarak nitelendirilmektedir. Bu bağlamda, Maastricht antlaşmasının para politikasına yönelik kriterlerinin amacı para ve döviz kuru istikrarını sağlamak iken; maliye politikasına yönelik kriterlerin amacı ise aşırı bütçe açıkları sonucu oluşan enflasyon baskısının Euro istikrarı üzerindeki olumsuz etkilerini azaltmaktır (Afxentiou, 2000, s.249).

Fiyat istikrarının sağlanmasının amaçlanmasının nedenleri arasında EPB'nin gelecek dönemlerde enflasyona maruz kalmasının önüne geçmek; yüksek enflasyonun ekonomide yol açtığı belirsizlikleri azaltarak ekonomik büyümeyi sağlamak ile enflasyon kriterine yakınsama ve enflasyonu düşük seviyelerde tutarak ekonomik istikrarı bozacak sosyal kargaşaları engellemek yer almaktadır (Bukowski, 2006, s.56).

Bu bağlamda enflasyon kriteri, farklı iki koşulun gerçekleşmesini zorunlu kılmaktadır. İlk koşul sürdürülebilir bir enflasyon performansı iken; ikincisi enflasyon oranının en düşük üç ülkenin ortalamasını %1,5 puandan fazla aşmamasıdır (Staehr, 2008, s. 8). Üye ülkelerin, enflasyon kriterine uyup uymadığını belirlenmesi için incelenen yılda ülkelerin enflasyon oranları kıstas alınarak en iyi performans gösteren üç ülkenin enflasyon oranlarının aritmetik ortalamasının 1,5 puan fazlası karşılaştırma ölçüsü olarak kullanılan referans değeri oluşturmaktadır. Böylece üye ülkelerin Maastricht enflasyon kriterini yerine getirip getirmediği elde edilen referans değer baz alınarak belirlenmektedir. Referans değer üzerinden para politikasının istikrarlılığı ve etkinliği değerlendirilmektedir.

Para politikasının istikrarlı bir şekilde yürütülmesi ve para politikası ile hedeflenen amaçlara ulaşılabilmesi için para politikasının maliye politikası ile uyumlu bir şekilde yürütülmesi kritik önem taşımaktadır. Bu bağlamda, Maastricht Antlaşması'nda belirtilen bütçe açığı /GSYİH oranını %3'ü ve borç/GSYİH oranının %60'ı şeklinde ortaya koyulan kriterler, EPB'nin sürdürülebilmesinde oldukça önemli bir rol oynamaktadır. Ayrıca maliye politikası aracı olan kriterler, doğrudan ve dolaylı olarak Maastricht kriterlerinin para politikası kısmını oluşturan enflasyon, faiz ve döviz kuru kriterlerini de etkilemektedir. Para politikası ile maliye politikasının uyum içerisinde yürütülebilmesi için öncelikle bütçe açıklarının kontrol altında tutulması gerekmektedir.

Gelirlerin, giderlerinden az olması nedeniyle oluşan bütçe açığı, vergi gelirleri veya vergi dışı gelirler olmak üzere iki şekilde kapatılmaktadır. Bütçe açıklarının tamamen vergi gelirleri ile kapatılmasının hem ekonomi hem de mükellefler üzerinde olumsuz etkileri bulunmaktadır. Dolayısıyla bütçe açıklarının tam anlamıyla vergi gelirleri ile karşılanması kolay olmamaktadır. Çünkü bütçe açığını kapatmak için tamamen vergilere başvurulması mükelleflerin vergi yükünü arttırarak vergi uyumunu azaltıp mükellefleri sistem dışına itebilecek ve böylece kayıt dışılığın artmasına neden olabilecektir. Bu nedenle bütçe açıklarının kapatılmasında ağırlıklı olarak borçlanma veya emisyon yöntemlerine başvurulmaktadır.

Bütçe açıklarının kapatılmasına yönelik uygulanan yöntemlerin türüne göre enflasyon ve faiz başta olmak üzere makroekonomik değişkenlerin etkilenmesi farklı şekillerde olmaktadır. Bütçe açıklarının emisyon yöntemi ile kapatılması para arzının artmasına neden olmaktadır. Bu durumda, borç verilebilir fon arzını artmakta ve faiz oranları düşmektedir. Faiz oranlarının düşmesi tasarruf oranlarını düşüreceğinden tüketim harcamaları artacak dolayısıyla talep artışından kaynaklanan bir enflasyon artışı da görülecektir. Bütçe açıklarının bu etkilerinden dolayı belli oranda kontrol altında tutulması Maastricht ekonomik kriterlerine uyum açısından önem arz etmektedir.

### **1.7.2. İstikrar ve Büyüme Paktı**

AB ülkelerinde EPB içinde yer alan ülkelerin para politikası, Avrupa Merkez Bankası (AMB) tarafından tek elden yürütülmektedir. Böylece para politikası kararları bağımsız organ olan Merkez Bankası tarafından alınmakta ve paranın istikrarının sağlanması daha kolay hale gelmektedir. Fakat aynı durum ülkelerin maliye politikası için geçerli değildir. AB'de maliye politikasının yürütülmesi üye ülkelere bırakıldığından para politikasında olduğu gibi tek bir organ tarafından yürütülmemektedir. Bu durum para politikasının istikrarlı bir şekilde yürütülmesi için aynı zamanda maliye politikasının da para politikası ile uyumlu bir şekilde yürütülmesi zorunluluğunu ortaya çıkarmaktadır. Çünkü para politikası ile uyumlu bir şekilde yürütülmeyen maliye politikası, para politikasının temel görevi olan paranın istikrarının sağlanması amacını tehlikeye düşürebilmektedir. Dolayısıyla bu durumun önüne geçip para birliği içinde ülkelerin

aynı zamanda maliye politikasını da uyumlu yürütebilmeleri için İBP ve Aşırı Açık (Excessive Deficit) gibi uygulamalara gidilmiştir.

Euro'yu kabul edecek olan tüm ülkeler arasında bir anlaşma olan İBP üye devletlerden orta vadeli ve ekonomik hedeflerin bir parçası olarak bazı mali bütçe tedbirlerine bağlı kalmalarını talep etmektedir. İBP üye devletlerin sağlıklı kamu maliyesine sahip olmaları, Euro'nun gücünü ve Avrupa ekonomisinin istikrarını destekleyecek bir temel teşkil ettiğinden önem arz etmektedir. Bu bağlamda, İBP, maliye politikası için kuralları tarif eden üye devletlerin uyumunu izlemek üzere bir süreç tanımlayan ve mutabık kalınan kriterlere uymayan üye devletler için yaptırımlar koyan bir işlevi yerine getirmektedir (Oktar ve Yavuz, 2000, s. 127). Böylece İBP ile ülkelerin bütçe açıkları ve referans borç değeri üzerinde yoğunlaşarak para politikalarıyla uyumu engelleyecek genişlemeci ve sürdürülebilir olmayan maliye politikaları uygulamalarının önüne geçilmesi hedeflenmektedir.

İBP, bütçe açıkları ile önleyici (preventive) ve düzeltici (corrective) olmak üzere iki şekilde mücadele etmektedir. İBP ile üye ülkelerin maliye politikalarının denetimi ve bütçe açıklarının takip edilmesi amaçlanmaktadır. Bu bağlamda önleyici olarak, ülkelerin orta vadeli mali planlarının yıllık olarak değerlendirmeye tabi tutulmasını ve bu şekilde aşırı bütçe açığının önlenmesi amaçlanırken; düzenleyici olarak ise aşırı açık verilmesi durumunda aşırı açık süreci ile düzeltici tedbirlerin alınması amaçlanmaktadır.

## 2. BÖLÜM

### İRADİ MALİYE POLİTİKASI VE MALİ KURAL İLİŞKİSİ

Konjonktürel dalgalanmalar sonucu oluşan makroekonomik istikrarsızlığa karşı verilen reaksiyonlar iki şekilde olmaktadır. Birincisi konjonktürel dalgalanmalara verilen tepki otomatik olarak verildiğinden otomatik istikrarlandırııcılar olarak adlandırılmaktadır. İkinci tepki ise politikacılar tarafından kamu harcamaları ve vergilerinde kasıtlı olarak yapılan değişimler sonucu verilmektedir. Bu değişimler iradi bir şekilde yapıldığından iradi maliye politikaları olarak adlandırılmaktadır. Kısacası maliye politikasında konjonktürel dalgalanmalara karşı verilen reaksiyonlar otomatik ve iradi olmak üzere iki şekilde verilmektedir.

İradi maliye politikaları ve mali kural ilişkisinin ortaya koyulabilmesi için öncelikli olarak maliye politikasında iradi ve otomatik değişimlerin birbirinden ayrıştırılması gerekmektedir. Bu bağlamda çalışmanın izleyen kısımlarında maliye politikasında iradi ve otomatik değişimlerin birbirinden ayrıştırılması ele alınmaktadır. Bunun yanı sıra iradi maliye politikasının tanımı ve kapsamına değinilmekte; daha sonra iradi maliye politikalarının ölçülmesinde kullanılan yöntemler ve bu yöntemlere göre literatürde yapılan çalışmalar ele alınarak açıklanmaktadır. Son olarak iradi maliye politikası oynaklığının mali kurallarla olan ilişkisi incelenmektedir.

#### 2.1. İRADİ MALİYE POLİTİKASI TANIMI VE KAPSAMI

İradi maliye politikası en dar anlamıyla, mali büyüklüklerdeki ekonomik koşullarla ilgisi olmayan değişimler olarak tanımlanmaktadır. Bu değişimler otomatik istikrarlandırııcıların normal işleyişine veya maliye politikasının konjonktürel dalgalanmalar karşısındaki olağan tepkisine atfedilmeyen değişimlerdir. Seçim zamanlarında, vergi ve harcamalarda yapılan değişiklikler iradi maliye politikasına bir örnek olarak gösterilebilir (Fatas ve Mihov, 2007, s.45).

İradi maliye politikasına ilişkin düşünceler daha geriye gitmekle birlikte iktisat politikalarında yer edinmeleri 1929 yılında yaşanan Büyük Buhrandan sonra olmuştur. 1929 Büyük Burhan'ından önce hakim olan görüş, ekonominin müdahaleye maruz kalmaksızın kendiliğinden dengeye gelebileceği düşüncesi; Büyük Buhran ile birlikte bu düşünce sorgulanmış ve eleştirilmiştir. Bunun sonucunda gerektiği zaman, ekonomik istikrarı sağlamak üzere devletin ekonomiye müdahale edebileceği düşüncesi yaygınlık kazanmıştır (Pınar, 2011, s. 65).

İradi maliye politikasının ekonomik istikrarı sağlamak üzere ekonomiye müdahale edilebileceği görüşünün öncüsü J.M.Keynes'tir. Keynes ekonominin her zaman tam istihdamda olamayacağını, fiyatlar ve ücretlerin esnek olmadığını, dolayısıyla da ekonominin kendiliğinden dengeye gelemeyeceğini ifade etmiştir. Bu nedenle, devletin aktif rol alarak ekonomiye maliye politikası aracılığıyla müdahale etmesi durumunda ekonominin tekrar dengeye geleceğini savunmuştur. Keynesyen düşüncenin, 1929 Büyük Burhan'ından sonra dönemin iktisat politikası uygulamalarında hakim düşünce haline gelmesiyle iradi maliye politikası uygulamalarının yolu açılmıştır.

Keynesyen düşüncenin iktisat politikalarında hakim düşünce haline gelmesinde iki faktörün önemli rol oynadığı söylenebilir: Bunlardan birincisi, 1929 yılında yaşanan Büyük Buhran'ın uzunluğu ve derinliğinin, kapitalizmin içsel olarak istikrarsız olduğu ve piyasanın sonsuza kadar işsizlik çıkmazına gireceği görüşünü haklı çıkarır gibi görünmesidir. İkincisi ise II. Dünya Savaşı'nın ve sonuçlarının Keynes'in önemli eseri Genel Teori'den sonra meydana gelmesi nedeniyle Keynesyen politikalara ampirik destek vermesidir. Zira savaş yıllarında artan kamu harcamalarının işsizliği azaltması ve ekonomik hasılayı yükseltmesi Keynesyen teorinin bir nevi pratik uygulamalarının sonucu gibi görülmektedir (Skousen, 2010, s. 285).

Maliye politikası, hükümetlerin vergi ve harcama bileşiminde değişiklikler yapmak yoluyla ekonomiyi etkilediği iktisat politikasıdır. Maliye politikası aracılığı ile toplam talebi, gelir dağılımını, kaynak tahsisini ve ekonomik faaliyetleri etkilemek mümkündür. Dolayısıyla hükümetler piyasa başarısızlığının önüne geçmek, yeniden dağıtımı sağlamak, dışallıkları düzeltmek ve yeterli düzeyde kamusal mal ve hizmet sağlamak amacı ile maliye politikasını aktif bir şekilde kullanmaktadır (Bogdanov, 2010, s. 5). Daha geniş bir anlamda devletler iradi maliye politikaları aracılığı ile bir

takım iktisadi amaçları yerine getirmeye çalışmaktadır. Popa ve Codreanu (2010, s. 2-3), iradi maliye politikalarının amaçlarını beş temel başlık altında özetlemektedir:

**Kaynakların hareketliliğinin sağlanması:** Gelişmekte olan ekonomiler, düşük gelir ve düşük yatırım kısır döngüsü özelliklerine sahip olduklarından, iradi maliye politikası aracılığıyla kaynakları hareketlendirmek suretiyle söz konusu kısır döngü aşılabilmektedir.

**Ekonomik büyümenin hızlandırılması:** Maliye politikası aracılığıyla, hükümetler sadece kaynakları yatırım için hareketlendirmekte kalmayıp aynı zamanda kaynakları verimliliğin daha yüksek olduğu ve sosyal olarak arzu edilen malların üretildiği alanlara yönlendirebilmektedir.

**Gelir ve refah eşitsizliğinin minimizasyonu:** Maliye politikası, sosyal refah faaliyetlerine harcama yapılmak suretiyle, dar gelirlilerin lehine olacak şekilde gelirin yeniden dağıtımını için kullanılabilir.

**İstihdam olanaklarını artırmak:** Vergi indirimleri ve imtiyazlar biçimindeki mali teşvikler, istihdam yaratma potansiyeli yüksek olan sanayilerin büyümesini teşvik etmek için kullanılabilir.

**Fiyat istikrarı:** Maliye politikası, ekonomide enflasyonist ve deflasyonist eğilimleri sınırlamak için kullanılabilir.

Devletin maliye politikası aracılığıyla yerine getirmeye çalıştığı bu görevler tahsis fonksiyonu, dağıtım fonksiyonu ve istikrar fonksiyonu olmak üzere üç ana başlık altında toplanabilir. Buna göre tahsis fonksiyonu toplumsal malların sağlanması veya toplam kaynak kullanımının özel veya sosyal mallar arasında bölünmesi ve toplumsal malların bileşiminin seçilmesi süreci olarak tanımlanabilir. Dağıtım fonksiyonu ise refahın ve gelirin yeniden adil olarak dağıtılmasını ifade ederken; istikrar fonksiyonu ise fiyat istikrarı ile tam istihdamın birlikte sağlanmasına yönelik uygulanan politikaları ifade etmektedir (Musgrave ve Musgrave, 1989, s. 6).

Dağıtım fonksiyonu toplamda gelirin yeniden dağılımını ilgilendirdiğinden hem tahsis hem de istikrar fonksiyonundan daha farklı bir kapsamı vardır. Tahsis ve istikrar fonksiyonları iktisadi bakımdan birbiri ile yakın ilişki içerisindedir. Tahsis fonksiyonu genel olarak potansiyel çıktı olarak da adlandırılan enflasyon yaratmayan maksimum çıktı düzeyini amaçlayan politikaları içerirken; istikrar fonksiyonu ise çıktı açığı olarak



da bilinen potansiyel ve gerçekleşen çıktı arasındaki sapmayı minimize etmeyi amaçlayan politikaları içermektedir (Benassy-Quere ve diğerleri, 2010, s. 21).

Çıktı açığı aynı zamanda konjonktürel dalgalanmanın bir göstergesi olarak da ifade edilmektedir. Politikacılar bu iki fonksiyon arasında uygun politikalar uygulamakla sorumludurlar. Politikacıların temel amaçları çıktı açığını azaltmak fiili büyüme oranını potansiyel büyüme oranına yakın tutmaktır (Eronen ve Ljunghammer, 2010, s. 13). Yukarıda ifade edilen fonksiyonlar maliye politikasının, iradi ve iradi olmayan iki bileşeni aracılığıyla yerine getirilmektedir. İradi maliye politikasında politikacıların kasıtlı bir biçimde vergi ve harcama kalemlerinde yapmış oldukları değişiklik ile makroekonomik istikrarı sağlama söz konusuyken; iradi olmayan maliye politikalarında ise hükümetin herhangi bir etkisi olmadan konjonktürel duruma göre ortaya çıkan ve hükümet iradesi dışında makroekonomik değişkenleri etkileyen faktörler söz konusu olmaktadır.

Makroekonomik değişkenler içsel ve dışsal olmak üzere iki şekilde gruplandırılabilir. GSMH, faiz oranları, işsizlik, ücretler, enflasyon ve döviz kuru gibi makroekonomik sistemin içinde belirlenen değişkenler içsel değişkenleri ifade ederken; dışsal değişkenler politikacıların içsel değişkenleri etkilemek amacı ile kasıtlı ve doğrudan kontrol ettikleri makroekonomik değişkenlerdir. Maliye politikası açısından dışsal değişkenler vergi oranları ve kamu harcamalarıdır. Hükümetin vergi oranları ve kamu harcamaları gibi dışsal değişkenlerin bileşiminde iradi bir şekilde değişiklik yaparak içsel değişkenleri etkilemesi ve böylece makroekonomik istikrarı sağlaması, maliye politikasının iradi bileşenini bir başka ifade ile iradi maliye politikasını ifade etmektedir (Langdana, 2009, s. 7). Maliye politikasının iradi olmayan bileşeni ise otomatik istikrarlandırıcılar olarak bilinmektedir. Otomatik istikrarlandırıcılar, ekonomide meydana gelen konjonktürel değişimlere göre otomatik olarak ayarlanan gelir ve bazı harcama kalemlerini ifade etmektedir. Kişisel gelir vergisi ve işsizlik sigortası ödemeleri otomatik istikrarlandırıcıların iki önemli örneğini oluşturmaktadır (Swanepoel ve Schoema, 2003, s. 805).

Otomatik istikrarlandırıcılar durgunluk döneminde toplam harcamaları artırırken ekonominin genişleme yaşadığı dönemlerde toplam harcamaları azaltmaktadır. Ekonomide genişleme dönemi yaşandığında işsizlik oranı düşmekte dolayısıyla vergi

gelirleri artmaktadır. İşsizlik oranlarının azalması hükümetin daha az transfer ödemesi yapması anlamına gelmektedir. Ayrıca yüksek gelir sahibi kişilerin daha yüksek vergi dilimine çıkmalarına yol açmakta ve sonuç olarak talep enflasyonunun oluşmasının önüne geçilmektedir. Kısacası, otomatik istikrarlandırıcılar konjonktürel genişlemenin ve daralmanın etkilerini dışarıdan herhangi bir etki olmadan hafifletmektedir (Welch ve Welch, 2009, s. 184).

## **2.2. İRADI MALİYE POLİTİKASININ ÖLÇÜLMESİ**

Maliye politikasındaki değişimler, iradi ve iradi olmayan olmak üzere iki şekilde açıklanabilmektedir. İradi olmayan değişimler durumunda kamu harcamaları ve vergi gelirleri ekonomik konjonktürle birlikte otomatik olarak hareket etmektedir (Beetsma, 2008, s. 17). Dolayısıyla kamu harcamaları ile vergi gelirleri ekonominin konjonktürel durumundan etkilenmekte ve ekonomide meydana gelen dalgalanmalar, kamu harcamaları ve vergi gelirlerinde otomatik dalgalanmalara yol açmaktadır (Alberola ve diğerleri, 2003, s. 151).

Yukarıdaki açıklamalardan anlaşılacağı üzere konjonktürel dalgalanmalara karşı maliye politikasında yapılan değişimler, politikacılar tarafından iradi olarak alınan önlemler ve mali değişkenlerin bu dalgalanmalara karşı göstermiş oldukları otomatik reaksiyonlar olmak üzere ikiye ayrılmaktadır (Gali ve Perotti, 2003, s. 9).

### **2.2.1. Konjonktürel Değişimler**

Konjonktürel değişimler politikacıların iradesi dışında meydana gelen değişimlerdir. Otomatik istikrarlandırıcılar bunun en tipik örneğini oluşturmaktadır. Vergi ve işsizlik ödemeleri ekonomik dalgalanmalara karşı otomatik istikrarlandırıcılar görevi görmekte ve bu kalemlerde meydana gelen değişimler politikacıların kontrolü dışında gerçekleştiğinden maliye politikasının iradi olmayan değişimlerini ifade etmektedir.

Konjonktürel dalgalanma esnasında bütçe açıkları maliye politikasında herhangi bir değişim olmamasına rağmen otomatik istikrarlandırıcıların sonucu olarak artabilmektedir (Gazidede, 2013, s. 8). Örneğin, ekonomi durgunluk döneminde iken

daha az vergi toplanmakta bu durum özel kesimin gelirlerini desteklediğinden toplam talepte oluşabilecek azalmayı yavaşlatırken; genişleme döneminde ise daha fazla vergi toplanması toplam talep üzerinde oluşacak aşırı baskıyı azaltmaktadır. Otomatik istikrarlandırıcıların bir diğer önemli örneği işsizlik ödemeleridir. İşsizlik ödemeleri durgunluk döneminde toplam talepte oluşabilecek azalmayı hafifletme, genişleme döneminde ise toplam talep üzerinde oluşacak aşırı baskıyı azaltma şeklinde istikrar görevi gören otomatik istikrarlandırıcılardır (Altar ve diğerleri, 2010, s. 80).

### **2.2.2. Konjonktürel Olarak Ayarlanmış Değişimler**

Maliye politikasındaki iradi değişimler konjonktürel dalgalanmalara karşı politikacılar tarafından iradi bir şekilde alınan önlemleri ifade etmektedir. Bu değişimler sistematik ve sistematik olmayan şeklinde gruplandırılmaktadır. Sistematik değişimler ekonominin konjonktürel durumuna göre politikacıların kamu harcamaları ve gelirlerini değiştirmesidir. Bir başka ifade ile bu değişimler otomatik istikrarlandırıcıların etkisi olmadan yapılan değişimlerdir. Dışsal değişimler ise ekonominin konjonktürel durumuna göre bütçe değişkenlerinde sistematik olmayan rassal değişimleri kapsamaktadır. Bu tür değişimler dışsal politik süreçlerin veya olağanüstü durumların (savaş harcamaları gibi) sonucunda meydana gelmektedir.

Maliye politikasındaki iradi değişimlerin kaynağı ise seçim konjonktüründen kaynaklanan değişimler ve makroekonomik şoklara yönelik değişimler olmak üzere iki şekilde ayırma tabi tutulabilmektedir. Bu kapsamda, seçim konjonktüründen kaynaklanan maliye politikasındaki iradi değişimler politik bütçe kavramı çerçevesi içerisinde değerlendirilmektedir. Politik bütçe, fırsatçılık ve iktidardaki partinin tercihleri olmak üzere iki şekilde açıklanmaktadır. Fırsatçılık yaklaşımına göre hükümetler tekrar seçim kazanma şanslarını maksimize etme amacındadır. Dolayısıyla iktidardaki parti, iktidarının devamı için seçim zamanlarında, harcama ve vergilerde yaptıkları değişimler nedeniyle olağan bütçe açıklarından daha fazla bütçe açığına neden olabilmektedir. İktidardaki partinin tercihleri doğrultusunda oluşan iradi değişimler politik bütçenin kapsamında olduğundan bu tür değişimler konjonktürel ilgisi olmayan değişimler kapsamına girmektedir. Maliye politikasında iradi değişimlerin ikinci kaynağı ise hükümetlerin makroekonomik şoklara yönelik

uyguladıkları politikalarıdır. Örneğin, gelirin yeniden dağılımı ve artan eşitsizlik konusunda duyulan kaygılar veya güvenlik gibi belirli kamu mallarına olan talebin karşılanması kamu harcamalarını artırmaktadır (Fatas ve Mihov, 2007, s.47).

Maliye politikasının iradi kısmının etkilerini ortaya koyabilmek için maliye politikasının iradi olmayan (otomatik istikrarlandırıcılar) etkisinin konjonktürel etkilerden arındırılması gerekmektedir. Bir başka ifade ile politikacıların maliye politikasında iradi bir şekilde almış oldukları önlemler sonucu oluşan değişimler ile konjonktürel dalgalanmalara karşı mali değişkenlerin otomatik tepkileri sonucunda oluşan değişimlerin birbirinden ayrıştırılması gerekmektedir. Otomatik istikrarlandırıcıların ayrıştırılması sonucu maliye politikasında geriye kalan değişimler iradi maliye politikasının bir göstergesi olarak kullanılabilir. İradi ve iradi olmayan değişimlerin birbirinden ayrıştırılmasında kullanılan yöntemler üç başlık altında toplanabilir:

- Konjonktürel Ayarlama (Cyclical Adjustment) Yoluyla Ayrıştırma
- Ekonometrik Modellerin Hatalarının (Residuals) Kullanılması
- Eyleme Dayalı Yaklaşım (Narrative Approach)

#### 2.2.2.1. Konjonktürel Ayarlama Yoluyla Ayrıştırma

Literatürde iradi maliye politikasının ölçümünde konjonktürel olarak ayarlanmış bütçe denkleğinden (cyclically adjusted balance) faydalanılmaktadır. Konjonktürel olarak ayarlanmış bütçesi dengesi, mali durumu ve hükümetlerin kasıtlı eylemlerinden kaynaklanan politika değişimlerini analiz etmek amacı ile kullanılmaktadır. Fiili bütçe dengesi hem konjonktürel faktörler (otomatik istikrarlandırıcılar) hem de yapısal önlemlerden etkilendiğinden iradi maliye politikası göstergesi olarak değerlendirilmektedir. Bu nedenle politika analizlerinde iradi maliye politikası göstergesini elde etmek için konjonktürel olarak ayarlanmış bütçe göstergeleri kullanılmaktadır (Brunila ve Tujula, 1998, s. 7).

Konjonktürel olarak ayarlanmış bütçe denkleği, yapısal bileşen (structural component) ve konjonktürel bileşen (cyclical component) olmak üzere iki kısımdan oluşmaktadır.

Konjonktürel bileşen, konjonktürel dalgalanma sonucu kamu bütçesinin otomatik hareketlerini ifade ederken; yapısal bileşen fiili kamu bütçesinden konjonktürel bileşenin ayrıştırılması sonucu ortaya çıkan bileşendir (Beetsma, 2008, s. 17). Bu yöntemde konjonktürel dalgalanmaların mali değişken üzerindeki etkileri ve ekonomide oluşan geçici dalgalanmaların etkileri hafifletilerek ya da yok edilmek suretiyle iradi maliye politikasının etkileri ortaya koyulmaktadır (Gazidede, 2013, s. 6).

Mali göstergelerin temeli fiili bütçe dengesine dayandığından fiili bütçe dengesinin belirleyicilerini tanımlamak faydalı olmaktadır. Tablo 6’da bütçe dengesini etkileyen faktörlerin iki boyutlu açıklaması yer almaktadır.

Tablo 6. Fiili Bütçe Dengesinin Belirleyicileri

	<b>Geçici</b>	<b>Kalıcı</b>
<b>Ekonomik</b>	A	C
<b>Politik</b>	B	D

İlk boyutta faktörler ekonomik ve politik kaynaklı olmak üzere iki şekilde ele alınmaktadır. İkinci boyutta ise ekonomik ve politik faktörler, geçici ve kalıcı faktörler olmak üzere iki gruba ayrılmaktadır. Buna göre A sütununda işsizliğe yönelik harcamalar ve konjonktürel faiz oranı hareketleri gibi geçici ekonomik faktörler yer alırken; B sütununda ise hükümetin geçici olarak uyguladığı politikalar yer almaktadır. Örneğin hükümetin iradi olarak istikrara yönelik yapmış olduğu geçici kamu harcamaları bu gruba girmektedir. C sütununda ise potansiyel GSYİH ve demografik trendin bütçe dengesine etkisi vb. ekonomik kaynaklı kalıcı faktörleri kapsarken; D sütunu politik kaynaklı kalıcı faktörleri kapsamaktadır. Politikacıların vergi ve harcama kurallarında yapmış oldukları kalıcı değişikliklerin bütçe üzerindeki etkisi bu duruma örnek olarak verilebilir (Boije ve Fischer, 2006, s. 1116).

Tablo 6’dan hareketle farklı bütçe göstergelerinin anlamları Tablo 7’de gösterilmektedir. Buna göre mali durum (fiscal stance), otomatik istikrarlandırıcıların etkisi ayrıştırıldığında, geriye kalan kısım fiili bütçe dengesini etkileyen tüm faktörleri göstermektedir. Tablo 7 üzerinde gösterilecek olursa, mali durum B+C+D sütunlarının toplamını ifade etmektedir. Amaç iradi maliye politikasının, toplam talep üzerinde

konjonktür yanlısı özellik gösterip göstermediğini belirlemektir. Bundan dolayı mali durum konjonktürel durumun bir ölçüsü olarak değerlendirilebilir. Bütçe politikalarını değerlendirirken fiili bütçe dengesindeki değişimlerin ne oranda iradi maliye politikası faaliyetlerinden kaynaklandığının bilinmesi önem arz etmektedir. Bu bağlamda iradi maliye politikasından kaynaklanan değişimler Tablo 7 üzerinde B+D sütunlarının toplamına denk gelmektedir. Makroekonomik açıdan ise otomatik istikrarlandırıcılar ve iradi politika etkisine bakılmaksızın, maliye politikasının toplam talep üzerindeki etkisi, mali etki (fiscal impact) olarak ifade edilmekte ve Tablo 7 üzerinde A+B+C+D sütunlarının toplamı ile gösterilmektedir.

Tablo 7. Farklı Bütçe Göstergelerinin Anlamı

Bütçe Kavramı	Denk Bütçenin Belirleyenleri	Göstergeler	Konjonktürel olarak durumu
Yapısal Bütçe Dengesi(Düzy)	C+D	Ana bileşen	Konjonktürel olarak ayarlanmış denge (B+C+D)
Mali Durum Değişimi	B+C+D	İradi bileşen (B)	Konjonktürel olarak ayarlanmış denge değişimi (B+C+D)
İradi Maliye Politikası Değişimi	B+D	İradi bileşen (B)	Konjonktürel olarak ayarlanmış denge değişimi
Mali Etki Değişimi	A+B+C+D	Nominal dengedeki değişim	Nominal dengedeki değişim

Kaynak: Boije ve Fischer, 2006, s. 1121

Konjonktürel olarak ayarlanmış dengenin hesaplanması üç aşamalı bir süreci kapsamaktadır (Gazidede, 2013, s. 16):

- Konjonktürel dalgalanmaya duyarlı bütçe kalemleri,
- Çıktı açığı tahmini,
- Gelir ve harcama esnekliklerinin değerlendirilmesi.

Konjonktürel olarak ayarlanmış dengenin hesaplanmasında literatürde IMF ve Avrupa Komisyonu yöntemleri olmak üzere iki yöntem yaygın olarak kullanılmaktadır.

### 2.2.2.2. Yapısal Bütçe Dengesinin IMF Yöntemi ile Hesaplanması

IMF yöntemine göre konjonktürel olarak ayarlanmış dengenin hesaplanması yapısal bütçe bileşeninden hareketle yapılmaktadır. Bu bağlamda yapısal bütçe bileşeni denklem (1) konjonktürel olarak ayarlanmış bütçe dengesi ve konjonktür bileşimi olmak üzere iki kısımdan oluşmakta ve

$$SBC = SB_s \cup SB_c \quad (1)$$

$$SBC = SB_s + SB_c \quad (2)$$

şeklinde formülize edilmektedir. Burada, SBC, yapısal bütçe bileşenini, SB<sub>s</sub> ise yapısal bütçe dengesini (structural budget balance) bir başka ifade ile konjonktürel olarak ayarlanmış dengeyi (CAB); SB<sub>c</sub> ise konjonktürel bütçe dengesini (cyclical budget balance) göstermektedir. Dolayısıyla yapısal bütçe bileşenindeki değişimler; yapısal bütçe dengesi ve konjonktürel bütçe dengesindeki değişimlerin toplamından oluşmakta ve şu şekilde gösterilmektedir:

$$\Delta SBC = \Delta SB_s + \Delta SB_c \quad (3)$$

Buradan hareketle, konjonktürel bütçe dengesindeki değişimler:

$$\Delta SB_c = \Delta SBC - \Delta SB_s \quad (4)$$

farkından kaynaklanmaktadır. Yapısal bütçe dengesindeki değişimler ise  $\Delta SB_s$  konjonktürel olarak ayarlanmış gelir ve harcamalardan oluşmaktadır. Buna göre konjonktürel olarak ayarlanmış gelir aşağıdaki gibi ifade edilmektedir (Fedelino ve diğerleri, 2009, s.3).

$$R_{ca} = R \times (Y^P / Y)^{\varepsilon_r} \quad (5)$$

Burada, R, nominal bütçe gelirini;  $Y^P$ , potansiyel GSYİH'yi; Y, gerçekleşen GSYİH

$\varepsilon_r$ , çıktı açığına bağlı gelir esnekliğini göstermektedir. Çıktı açığı oranı gerçekleşen GSYİH ile Potansiyel GSYİH'nin farkının potansiyel GSYİH'ye oranı olmak üzere:

$$\text{ÇA} = (Y - Y^P)/Y^P \quad (6)$$

şeklinde hesaplanmaktadır. Konjonktürel olarak ayarlanmış harcama ise şu şekilde elde edilmektedir:

$$G_{ca} = G \times (Y^P/Y)^{\varepsilon_g} \quad (7)$$

Burada, G, nominal bütçe harcamasını;  $Y^P$ , potansiyel GSYİH; Y ise gerçekleşen GSYİH ifade ederken;  $\varepsilon_g$  ise çıktı açığına bağlı harcama esnekliğini göstermektedir.

Denklem (1) ve (2)'den hareketle SBs aşağıdaki gibi formülize edilebilir:

$$SBs = R_{ca} = R(Y^P/Y)^{\varepsilon_r} - G_{ca} = G(Y^P/Y)^{\varepsilon_g} \quad (8)$$

### 2.2.2.3. Yapısal Bütçe Dengesinin Avrupa Komisyonu Yöntemi ile Hesaplanması

Avrupa Komisyonu yönteminde konjonktürel dalgalanmaların mali dengelere olan etkisi, fiili ve potansiyel çıktı arasındaki sapma ve fiili ve yapısal işsizlik arasındaki göstergeler kullanılarak hesaplanmaktadır. Bu doğrultuda Avrupa Komisyonu yöntemi, üç aşamalı bir hesaplama yöntemini gerektirmektedir (Bezdek ve diğerleri, 2003, s. 478): İlk adımda, çeşitli harcama ve vergilerin ekonomik dalgalanmalara olan duyarlılığı tahmin edilmektedir. Bazı gelir esneklikleri tahmin edilmeden önce konjonktürel gelir ve harcamalar belirlenmektedir. Gelir tarafında; KDV, tüketim vergileri, ithalat vergisi, kurumlar vergisi, kişisel gelir vergisi ve sosyal güvenlik katkıları konjonktüre karşı duyarlı olduklarından konjonktürel olarak ayarlanmaktadır. Harcama tarafında ise konjonktüre duyarlı tek kalem olan istihdama yönelik harcamalar konjonktürel olarak ayarlanmaktadır. İkinci adımda ise Cobb-Douglas üretim fonksiyonunun faydalanılarak reel GSYİH'nin konjonktürel hareketlerden ve trendinden ayrıştırılarak potansiyel çıktı düzeyi bulunmaktadır. Üçüncü adımda ise çıktı



açığı ve yukarıda değinilen ilk iki adımdan elde edilen hesaplamalar gelirlerin konjonktürel bileşenini elde etmek için kullanılmaktadır. Harcama ve gelir esnekliklerinin çıktı açığı tahmini ile birleştirilmesi bütçenin tam konjonktürel bileşenini vermektedir. Yapısal denge, genel kamu dengesiden harcama ve gelirlerin konjonktürel bileşenini çıkararak hesaplanmaktadır.

Yukarıdaki açıklamalardan hareketle konjonktürel olarak ayarlanmış kamu gelirleri,

$$T^P / T_i = (Y^P / Y)^{\varepsilon_{ti,y}} \quad (9)$$

şeklinde hesaplanmaktadır. Burada  $T^P$  konjonktürel olarak ayarlanmış bütçe gelirini,  $T_i$  her bir vergi türüne ilişkin fiili gelir miktarı;  $\varepsilon_{ti,y}$  çıktı açığına bağlı bütçe gelir esnekliğini ifade etmektedir. Konjonktürel olarak ayarlanmış harcama ise;

$$G^P / G_i = (U^P / U)^{\varepsilon_{gi,u}} \quad (10)$$

şeklinde hesaplanmaktadır. Burada;  $U^P$ , yapısal işsizlik düzeyini  $U$  ise fiili işsizlik düzeyini;  $G^P$ , konjonktürel olarak ayarlanmış kamu harcama toplamını  $G_i$  ise her bir kamu harcaması türüne ilişkin harcama miktarını ve  $\varepsilon_{gi,u}$  ise işsizlik açığına (unemployment gap) bağlı bütçe harcama esnekliğini göstermektedir.

Denklem (9) ve (10)'dan hareketle konjonktürel olarak ayarlanmış denge şu şekilde ifade edilebilir.

$$[(\sum_{i=1}^n T_i (Y^P / Y)^{\varepsilon_{ti,y}}) - G_i (U^P / U)^{\varepsilon_{gi,u}} / Y^P] \quad (11)$$

Denklem (11)'den de anlaşılacağı üzere konjonktürel olarak ayarlanmış dengenin hesaplanabilmesi için aynı zamanda çıktı açığı ile gelir ve harcamaların çıktı açığı esnekliklerinin de bilinmesi gerekmektedir. Çıktı açığı, gerçekleşen ve potansiyel çıktı arasındaki fark olup aynı zamanda konjonktür dalgalanmasının bir ölçümü olma niteliğini de taşımaktadır (Koirala, 2015, s. 41).

Literatürde yapısal bütçe dengesinin iradi maliye politikası göstergesi olarak kullanan ilk çalışmada Blanchard (1990), yapısal bütçe dengesinin iradi maliye politikası göstergesi olarak kullanılabilceği ve iradi maliye politikası olarak kullanılmasının olumlu ve olumsuz yönlerine odaklanarak öneriler sunmuştur. Ampirik bir çalışmada ise Nguyen (2017) 1990-2015 dönemi yıllık verileri ile Vietnam'daki iradi maliye politikalarının konjonktürelliğini incelemiştir. Yapısal bütçe dengesinin bir iradi maliye politikası göstergesi olarak kullanıldığı regresyonda yapısal bütçe dengesinin katsayı işaretine göre Vietnam'daki iradi maliye politikalarının konjonktürel durumu ortaya koyulmuştur. Yakın bir zamanda Koirala (2015) tarafından yapılan bir çalışmada ise 1975-2013 dönemi yıllık verileri ile Nepal'de iradi maliye politikalarının konjonktürel dalgalanmaya göstermiş oldukları tepki analiz edilmiştir. Çalışmada yapısal bütçe dengesi iradi maliye politikası göstergesi olarak kullanılmış ve yapısal bütçe dengesinin regresyon katsayısının işareti göz önünde tutularak iradi maliye politikasının konjonktür yanlısı olduğu sonucuna varılmıştır. Swanepoel ve Schoeman (2003), Güney Afrika'da iradi maliye politikasının rolü ve konjonktürel dalgalanmalara karşı durumunu araştırdıkları çalışmada yapısal bütçe dengesini iradi maliye politikasının bir göstergesi olarak kullanmışlardır.

#### 2.2.2.3.1. Potansiyel Çıktı Düzeyinin Hesaplanması

Potansiyel çıktı düzeyinin tahmin edilmesinde en yaygın olarak kullanılan Hodrick Prescott yönteminde aşağıda gösterilen amaç fonksiyonunun potansiyel çıktı ( $Y_t^*$ ) düzeyine göre minimizasyonu sağlanmaktadır.

$$\min \sum_{t=1}^T [(Y_t - Y_t^P)^2 + \lambda (\Delta Y_{t+1}^P - \Delta Y_t^P)^2] \quad (12)$$

Yukarıdaki amaç fonksiyonunda yer alan ilk terim,  $(Y_t - Y_t^P)^2$ ,  $Y_t$ 'nin trendinden sapmalarının karelerinin toplamını; ikinci terim  $(\Delta Y_{t+1}^P - \Delta Y_t^P)^2$  ise trendin kendi değişkenliğini ifade etmektedir. Bu iki terimin toplamını minimize etmek suretiyle orijinal serilerden trendin çekilmesi ile potansiyel çıktı bulunmaktadır. Denklem (12) trenden sapmaların tahmini ağırlıklı olarak "lambda" ( $\lambda$ ) parametresinin alacağı değere bağlı olduğundan bu parametrenin seçimi oldukça önemlidir. Zira  $\lambda$  değeri ne kadar

düşük olursa trend orijinal seriye o kadar yakın olur ve böylece orijinal seri ve trend arasındaki değer farkı da o kadar az olur. Literatürde uygun  $\lambda$  değerinin ne olması gerektiği konusunda bir fikir birliği bulunmamakla birlikte ampirik çalışmalarda çeşitli değerler kullanılmaktadır. Hodrick ve Prescott, orijinal makalelerinde üçer aylık veriler için bu değer 1600 olması gerektiğini ifade etmişlerdir. Yıllık veriler için ise bu değer 400 veya 100 olması gerektiği önerilmiştir (Baxter ve King, 1999). Değerler dikkate alınırken konjonktürün kritik uzunluğunun ve çalışmanın amacı önemli rol oynamaktadır (Bouthevillain ve diğerleri, 2001).

### 2.2.3. Regresyon Tahminlerinin Hatalarının Kullanılması

İrادی maliye politikasının ölçülmesinde kullanılan yöntemlerden biri de regresyon tahminlerinden elde edilen hata terimlerinin kullanılmasıdır. Hata terimlerinin varyansı regresyonun sistematik olmayan bileşimini temsil etmesinden dolayı bağımlı değişkeni kamu harcaması olan bir regresyonun hata teriminin varyansı iradi maliye politikasının göstergesi olarak kullanılabilir. Bu tür regresyonlarda, kamu harcamalarının farklı türleri ve bileşimleri kullanılmaktadır. Örneğin Afonso ve diğerleri (2010) kamu tüketim harcamalarını, Blanchard ve Perotti (2002) kamu tüketim ve kamu harcamalarını; Gali ve Perotti (2003) temel kamu harcamalarını ve Fatas ve Mihov (2006) ise toplam reel kamu harcamalarını kullanmışlardır. Kamu harcamalarının kullanılmasının Fatas ve Mihov'a (2006, s. 108) göre gelir tarafından kaynaklanan dalgalanmaların nedeni vergi gelirlerinin ekonominin durumuna göstermiş oldukları reaksiyonlardır.

İrادی maliye politikası göstergesini regresyon hataları ile elde eden literatürdeki çalışmalar incelendiğinde, Fatas ve Mihov (2006) çalışması temel bir çalışma niteliği taşımaktadır. Buna göre,

$$\ln(G_{i,t}) = \alpha_i + \beta_i \Delta \ln(Y_{i,t}) + \gamma_i \ln(G_{i,t-1}) + \delta_i \omega_{i,t} + \varepsilon_{i,t} \quad (13)$$

ile ifade edilen denklemde,  $G_{i,t}$  kamu harcamasını,  $Y_{i,t}$  geliri,  $\omega_{i,t}$  ise kamu harcamalarının düzeyini etkileyen diğer değişkenleri göstermektedir. İrادی

maliye politikasının ölçümü için AB’de 48 eyaletin 1963-2000 döneminin yıllık verileri ile regresyon tahmin edilmektedir. Regresyonda kamu harcamaları hata teriminin varyansı ikinci adımda yatay kesit regresyonda iradi maliye politikasının bir göstergesi olarak kullanılmıştır. Aynı şekilde Afanso ve Furceri (2010), Fatas ve Mihov’un (2003, 2006) yöntemini genişleterek maliye politikasını duyarlılık, direnç ve iradilik üzere üç bileşen şeklinde incelemiştir. Çalışmada gelişmiş ve gelişmekte olan 132 ülkenin 1980-2007 dönemi temel alınarak denklem (14) ve (15)’deki modellerin hata terimlerinin varyansı iradi maliye politikası göstergesi olarak kullanılmaktadır.

$$\log(G_{i,t}) = \alpha_i^G + \beta_i^G \log(Y_{i,t}) + \gamma_i^G \log(G_{i,t-1}) + \delta_i^G Z_{i,t} + \varepsilon_{i,t}^G \quad (14)$$

$$\log(R_{i,t}) = \alpha_i^R + \beta_i^R \log(Y_{i,t}) + \gamma_i^R \log(R_{i,t-1}) + \delta_i^R Z_{i,t} + \varepsilon_{i,t}^R \quad (15)$$

Burada,  $G_{i,t}$  reel kamu harcamalarını,  $R_{i,t}$  reel kamu gelirlerini,  $Y_{i,t}$  reel GSYİH’yı ve  $Z_{i,t}$  ise zaman trendi, petrol fiyatları ve enflasyon gibi kontrol değişkenleri ifade etmektedir. Yukarıdaki denklemlerde  $\beta_i$ ,  $\gamma_i$  ve  $\delta_i$  katsayıları sırasıyla iradi maliye politikasının duyarlılığını, dirençliliğini ve iradiliğini ifade etmektedir. Bir başka çalışmada ise Agnello ve diğerleri (2013) iradi maliye politikasının özel harcamalar üzerindeki etkisini ortaya koymak için 132 ülkeyi 1960-2008 dönemini temel alarak dinamik panel yöntemi ile tahmin etmişlerdir. Tahmin sonucu elde edilen regresyon hata terimlerini, iradi maliye politikasının bir göstergesi olarak kullanmışlardır.

OECD ülkeleri için yapılan bir başka çalışmada ise Tagkalakis (2008) 19 OECD ülkesinde maliye politikasındaki değişikliklerin durgunluk ve genişleme döneminde özel tüketim üzerindeki etkisini panel veri yöntemi ile araştırmış ve hata terimi şoklarını maliye politikasındaki iradi değişimin bir ölçüsü olarak kullanmıştır.

#### **2.2.4. Eyleme Dayalı Ölçüm (Narrative Approach)**

İradi maliye politikasının ölçülmesinde kullanılan üçüncü yaklaşım eyleme dayalı ölçüm yöntemidir. Bu yöntemde yasalar, hükümet uygulamaları, başkanlık konuşmaları

vb. eyleme dayalı iradi maliye politikaları, iradi maliye politikası göstergesi olarak değerlendirilmekte ve bu eylemlere göre iradi maliye politikası nicelleştirilmektedir (Coricelli ve Fiorito, 2013:7). Bu yöntemde kısa vadeli makroekonomik dalgalanmalara karşılık alınan vergi önlemleri hariç tutulurken; bütçe belgesinde (budget document) yer alan mali tedbirlere yönelik eylemler kapsam dâhilinde tutulmaktadır. Harcama tarafında ise bazı çalışmalar (Ramey, 2011) gelecek askeri harcamaları dışsal şokların ölçümü olarak kullanmışlardır. Batini ve diğerleri, (2014, s. 7) askeri harcamaların kullanılmasının nedeni olarak askeri harcamaların ekonomi ile ilgili sebeplerden ziyade savaşlar ve dış politikalar gibi dışsal nedenlerden kaynaklanmasını göstermişlerdir.

İradi maliye politikasını, eyleme dayalı ölçüm yaklaşımı ile ölçen ilk çalışmalardan biri Ramey ve Shapiro (1998)dir. Romer ve Romer (2010) 1945-2007 döneminde Amerika'daki mevzuata ilişkin vergi değişikliklerini belirtmek için eyleme dayalı ölçüm yöntemini kullanmışlardır. Çalışma hükümetin maliye politikasının motivasyonu, zamanlaması ve ölçümü hakkında tarihsel bilgiye dayanarak yapılmış ve elde edilen bulgulara göre vergi artışlarının kısa ve orta vadede daraltıcı bir etkiye sahip olduğu tespit edilmiştir. Devries ve diğerleri (2011), 1979-2009 dönemi verileri ile 17 OECD ülkesi için yaptıkları kapsamlı bir çalışmada, bütçe belgelerinden ve bütçe konuşmalarından elde ettikleri verilerle bütçe açıklarını azaltmak amacı ile kamu harcamaları ve vergilerdeki iradi değişikliğin zamanlaması ve boyutunu belirlemeye çalışmışlardır.

Eylem temelli ölçüm yöntemi olarak da ifade edilen eyleme dayalı ölçüm yaklaşımının olumsuzlukları ise iki şekilde sıralanabilir (Attinasi ve diğerleri, 2016, s. 7). Buna göre ilk olarak, kamusal dökümanlarda belirtilen motivasyonların doğruluğu muğlaktır ve bazen ayırt edilmesi zor olmaktadır. İkinci olarak ise kamusal dökümanlardan alınan önlemlerin maliyeti bağımsız üçüncü bir organ tarafından kontrol edilmediğinde yanlı olabilmektedir.

### **2.3. İRADİ MALİYE POLİTİKASI VE MALİ KURAL İLİŞKİSİ**

Makroekonomik amaçların gerçekleştirilmesi doğrultusunda vergiler, kamu harcamaları, borçlanma gibi mali araçların maliye politikası yönetiminde kullanılması

olarak tanımlanan iradi maliye politikası, 1929 bunalımından sonra ortaya çıkan Keynesyen düşünceden sonra iktisat politikasında aktif bir şekilde yaygın olarak kullanılmaya başlanmıştır.

Keynesyen düşünce ile ortaya çıkan iradi maliye politikası olgusu 1970'li yıllara kadar farklı kompozisyon ve yoğunlukta uygulanmasına karşılık etkinliğini sürdürmeyi başarmıştır. Fakat 1970'li yıllarda yüksek enflasyon ve durgunluğun aynı anda yaşanması anlamına gelen stagflasyonun ortaya çıkması ve bu döneme kadar etkinliğini sürdüren maliye politikalarının stagflasyon sorununa çözüm bulamayışı maliye politikalarının daha farklı bir şekilde nasıl uygulanabileceği arayışlarına neden olmuştur. Arayışlara yön veren temel olgu 1930'lu yıllardan itibaren uygulanmakta olan iradi maliye politikalarının yerine iradi maliye politikalarını sınırlayan ve maliye politikalarının uygulanmasında iradiliğin yerine kuralın ikame edildiği maliye politikalarının daha etkili olacağına dair tartışmalardır (Demir ve İnan, 2011, 27-31).

Maliye politikasında iradilik mi kurallar mı tartışması giderek mali iktisat alanının odak noktası haline gelmiştir. Bu bağlamda rasyonel beklentiler kuramı, Ricardo denklik hipotezi ve genişlemeci mali konsolidasyon fikirleri doğrultusunda yapılan normatif ve ampirik çalışmalar makroekonomik istikrarın sağlanmasında iradi maliye politikasının kullanımına dair şüphelerin oluşmasına neden olmuştur. Bunun yanı sıra ciddi bütçe açıkları ve giderek hızlı bir şekilde artan kamu borçları, ekonomi ve politik çevrelerin gündeminde mali sürdürülebilirlik konusu ön plana çıkmıştır (Velichkov, 2015, s. 39).

Böylece iradi maliye politikasının giderek etkinliğini ve popülerliğini kaybetmesi ve ortaya çıkardığı iktisadi sorunlar nedeniyle iradi maliye politikaları kurala dayalı mali politikalarla ikame edilmesi, iradi maliye politikası ile mali kurallar arasındaki ilişkinin en temel boyutunu oluşturmaktadır. Zira mali kuralların yaygınlık kazanması ve uygulama alanının giderek artması, iradi maliye politikalarının başarısız olduğuna dair düşüncelerden kaynaklanmıştır. Dolayısıyla iradi maliye politikaları ile mali kurallar arasında sebep-sonuç ilişkisi olduğu söylenebilir. Literatürde, mali kurallar ile iradi maliye politikası arasındaki ilişki konusunda yapılan çalışmalarda, genel olarak mali kuralların iradi maliye politikalarının öngörülebilirliğini arttırdığından iradi maliye politikalarının sürdürülebilirliğini ve istikrarını olumlu yönde etkilendiği bulgularına ulaşılmıştır.

Mali kurallar, maliye politikasına yönelik beklentileri etkileyebilmektedirler. Gelecekte yürürlüğe girecek olan mali faaliyetlere yönelik beklentiler ekonomiyi etkilediğinden, gelecekte beklenen değişiklikler ile mevcut değişiklikler arasındaki ayırım önem arz etmektedir. Çünkü hane halkları ve firmalar, harcama kararları verirken, gelecekteki ekonomik koşulları ve mevcut koşulları dikkate alırlar. Bundan dolayı bugünkü maliye politikasındaki değişimin etkisi, bireylerin gelecekteki devlet harcamaları ve vergileri hakkındaki beklentilerini nasıl etkilediğine bağlı olacaktır (Popa ve Codreanu, 2010, s. 4).

Mali kurallar politikacıların gelecekteki eylemlerinin öngörülebilirliğini kolaylaştırmaları nedeniyle hane halkı ve firmaların beklentilerini de olumlu olarak etkilemektedirler. Bir başka ifade ile mali kuralların olmadığı durumlarda, ekonomik birimler politikacıların yapacaklarını tahmin etmek zorunda kalmaktadır. Bu durumda ekonomik birimlerin, yanlış tahminlerde bulunması ekonomik dengeyi bozabilmektedir. Mali kural ile birlikte uygulanacak ekonomi politikaları ekonomik birimler açısından belirsizliği azaltarak öngörülebilirliği artırmaktadır (Aktan ve diğerleri, 2007, s.65). Böylece, mali kurallar, maliye politikasının uzun dönemli yönü hakkında bilgi sağlamakta ve maliye politikasının hızlı bir şekilde uygulanmasını ve kamusal inceleme yapılmasını kolaylaştırmaktadır (Gaber ve diğerleri, 2014, s. 18).

Mali kurallar politikacıların maliye politikasını keyfi şekilde uygulamalarını sınırladığından mali disiplini sağlayıp aşırı bütçe açıklarını azaltabilmektedir. Konu ile ilgili İsviçre'nin 25 kantonunda 1955-1999 dönemini kapsayan ve panel veri yöntemiyle yapılan analizde, mali kuralların mali disiplini sağlamak suretiyle bütçe açıklarını azalttığına dair bulgular elde edilmiştir (Krogstrup ve Walti, 2008). Mali kuralların bütçe açığı üzerine etkilerini incelemek üzere yapılan bir diğer çalışmada ise, mali kurumların ve politik faktörlerin bütçe açığı üzerinde önemli etkileri olduğundan mali kurumlar ve politikacılar üzerine sınırlayıcı anayasal veya yasal kurallar koyulduğunda aşırı bütçe açıklarının oluşumunun engelleneceğine dair bulgulara ulaşılmıştır (Poterba, 1994).

Mali kuralların maliye politikası üzerindeki etkilerine ilişkin temel bir çalışmada Fatas ve Mihov (2006), bütçe kurallarının maliye politikası sonuçlarını nasıl etkilediğini incelemiştir. Amerika'da 48 eyalet için yapılan çalışmaya göre katı şekilde uygulanan

bütçe kurallarının daha düşük bir maliye politikası oynaklığına sebebiyet verdiği ve mali kısıtlamaların maliye politikasının çıktı şoklarına olan duyarlılığını azalttığı sonucuna varılmıştır.

Moreira (2015) ise 2005-2012 dönemini temel alarak VECM model tahmini ile Brezilya'da mali kuralları analiz etmiştir. Analiz sonucuna göre nominal bütçe açığına dayalı uygulanan zayıf bir mali kuralın iç borçlanma ve enflasyon değişimlerine karşı konjonktür karşıtı bir özellik gösterdiğini tespit etmiştir. Bunun yanı sıra maliye politikasının iradi bileşeni dışarıda tutulduğunda maliye politikasının konjonktür yanlısı özelliğinin ön plana çıktığını ortaya koymuştur.

Andres ve Domenech (2006) makro istikrar aracı olarak mali kurallar ile maliye politikası etkinliği arasındaki ilişkiyi araştırmışlardır. İlk olarak, kısa dönemde maliye politikasının çıktı üzerindeki etkisi ve uzun dönemde reel faiz oranı, yatırımlar ve büyüme üzerindeki etkisi incelenmiştir. Elde edilen temel sonuca göre hem iradi maliye politikasının etkisi hem de otomatik istikrarlandırıcıların etkisi sıkı uygulanan mali kurallar tarafından büyük ölçüde etkilediği bulgusuna ulaşmışlardır.

Ballabriga ve Martinez-Mongoy (2002), AB ülkeleri için APB'den öncesi ve sonrasında uygulanan mali kuralların etkilerini araştırmışlardır. Elde edilen sonuçlara göre mali kural, hükümetleri genel anlamda borç birikimine duyarlı hale getirmekte ve konjonktür karşıtı maliye politikası uygulamalarına yol açmaktadır. Sonuç olarak AB'de borç konsolidasyonunun iyileştiği ve maliye politikalarının daha istikrarlı hale geldiği tespit edilmiştir.

Ayuso-i-Casals ve diğerleri (2007) 1990-2005 yılları arasında 25 Avrupa ülkesi için mali kuralların etkisini sabit etkili en küçük kareler ve araç değişken yöntemi kullanarak incelemişlerdir. Sonuçlara göre sayısal mali kurallar ile bütçesel gelişmeler arasındaki ilişki doğrulanmaktadır. Mali kuralların maliye politikasını etkilediği ve özellikle de sayısal mali kurallar ile maliye politikasının istikrar işlevi arasında ilişki olduğu sonucuna varılmıştır.

Sacchi ve Salotti (2015), ulusal mali kuralların istikrara etkisini 1985-2012 dönemi yıllık verileri ile panel veri yöntemi kullanarak incelemiştir. Sonuçlara göre iradi maliye



politikasının aşırı kullanılması, özellikle de kamu tüketim harcaması bileşenleri, hem çıktı hem de enflasyon oynaklığını daha da arttırmaktadır. Fakat sıkı mali kurallar uygulandığı zaman iradi maliye politikası çıktıyı istikrarsızlaştırmaktan ziyade istikrarlandırmaktadır. Bu sonuca harcama, gelir ve borç kurallarından ziyade denk bütçe kuralları ile daha kolay ulaşılmaktadır.

Bergman ve Hutchison (2014), 1985-2012 dönemi verileri ile 81 gelişmiş ve gelişmekte olan ülkede mali kuralların konjonktür yanlısı politikaların kapsamını azaltıp azaltmadığını araştırmışlardır. Araştırma sonucuna göre kamu etkinliğinin asgari bir eşiğe ulaşması halinde mali kurallar konjonktür yanlısı politikanın kapsamını etkilemektedir. Mali kurallarla desteklenen yüksek kamu etkinliği GSYİH hareketlerine karşı konjonktür karşıtı politika tepkilerini kolaylaştırmaktadır.

Badinger (2009), 20 OECD ülkesi için mali kural, iradi maliye politikası ve makroekonomik istikrar arasındaki ilişkiyi yatay kesit ve panel veri analizi yöntemi ile incelemiştir. Bu inceleme sonucunda iradi maliye politikasının GSYİH'nin ve GSYİH'nin bileşenlerinin oynaklığı üzerinde anlamlı ve büyük bir etkisinin olduğu bulgusuna ulaşılmıştır. Ayrıca iradi maliye politikalarının enflasyon oynaklığını arttırdığı bulgusuna da ulaşılmıştır.

Dzialis'nun (2012) yapmış olduğu teorik çalışmada ise, mali kuralların bütçe açığını, kamu harcamalarını ve kamu borcunu azaltmak amacı ile izlenen maliye politikalarının güvenilirliğini arttırdığı bu durumunun makroekonomik istikrarı olumlu etkilediğini ifade etmiştir.

## **2.4. İRADI MALİYE POLİTİKASI OYNAKLIĞI VE MALİ KURAL İLİŞKİSİ**

İradi maliye politikası oynaklığı kavramı çeşitli yazarlar tarafından farklı şekillerde tanımlanmaktadır. Örneğin Woo (2011, s.290) iradi maliye politikası istikrarı kavramını çıktı dalgalanmalarını yumuşatmak ve makroekonomik koşullara reaksiyon vermek gibi sebepler dışında maliye politikasında ortaya çıkan aşırı iradi değişimler olarak

tanımlamıştır. Ayrıca makroekonomik şoklara karşı verilen ani değişimleri de maliye politikası oynaklığı içinde değerlendirmiştir.

Fatas ve Mihov (2013) ise maliye politikası oynaklığını ekonomik konjonktür ile ilişkili olmayan ekonomi politikalarındaki değişimler olarak ifade etmişlerdir. Bir başka ifade ile politika araçlarında iradi, dışsal veya politik motivasyonlarla yapılan değişimleri maliye politikası oynaklığı olarak tanımlamışlardır. Ding ve diğerleri (2017, s.3) ise maliye politikası oynaklığını istatistiki ve iktisadi olarak iki şekilde tanımlamışlardır. Buna göre istatistiki olarak, maliye politikası oynaklığını kamu harcamalarında öngörülemeyen değişimlerin standart sapması olarak tanımlanırken; iktisadi olarak ise iradi maliye politikalarının konjonktürel dalgalanmalarla açıklanamayan kısmı olarak tanımlamışlardır.

Maliye politikası oynaklığı maliye politikasının konjonktürel değişimlere verdiği tepki ile yakından ilişkilidir. Bunun nedeni konjonktür yanlısı politikaların zaman içerisinde maliye politikasında geniş ölçüde iradi değişimlere neden olması ve böylece çıktı üzerinde büyük dalgalanmalara yol açmasıdır (Woo, 2011, s. 14). Lane (2003) konjonktür yanlısı politikaların iradi maliye politikasının oynaklığını arttırdığı sonucuna ulaşmıştır. Buna ilave olarak çıktı oynaklığının en fazla olduğu ülkelerin çoğunlukla konjonktür yanlısı maliye politikası uyguladıkları bulgusunu da elde etmiştir. Bu bağlamda konjonktür yanlısı maliye politikasının, maliye politikası oynaklığı ile paralellik gösterdiği söylenebilir.

Literatürde maliye politikası oynaklığının nedeni olarak iradi maliye politikası uygulamalarının olduğuna dair değerlendirmeler yapılmaktadır. Buna göre, maliye politikası uygulamalarında iradiliğin sınırlandırılmayarak maliye politikasının tamamen politikacıların iradi uygulamalarına bırakılması, aşırı bütçe açıklarına neden olacağından ekonominin oynaklığı da artmış olacaktır. Bundan dolayı hükümetler üzerine koyulan zımni veya açık bir şekilde uygulanan mali kurallar, iradi maliye politikalarının ekonomik istikrarsızlığın kaynağı olmalarını engelleyebilecek ve asgari düzeye çekebilecektir (Poterba, 1994; Alesina ve Bayoumi, 1996; Fatas ve Mihov, 2003; 2006). Bu bağlamda, Fatas ve Mihov (2003) iradi maliye politikası oynaklığının olmaması için iyi bir maliye politikasının üç özelliğe sahip olması gerektiğini ifade etmiştir:

- Maliye politikası sürdürülebilir olmalıdır.
- Maliye politikası uygulamaları konjonktür karşıtı niteliğe sahip olmalıdır.
- Maliye politikaları istikrarsızlık kaynağı olmamalıdır.

Maliye politikasında yukarıda ifade edilen özelliklerin olması için öncelikli olarak maliye politikasında iradi uygulamaların sınırlandırılması gerekmektedir. Maliye politikasının iradiliğin sınırlandırılması iradi maliye politikasının oynaklığını azaltabilecektir. İradi maliye politikası oynaklığının aşırı olmasının ekonomide önemli etkileri vardır. Fatas ve Mihov (2003) bu etkileri iki şekilde ele almışlardır. Buna göre iradi maliye politikasının oynaklığının aşırı olmasının çıktı üzerinde olumsuz etkisi olmaktadır. Zira oynaklığın aşırı olması aynı zamanda çıktı oynaklığını da artıracaktır. Çıktı oynaklığının artması ise ekonomik büyümeyi önemli ölçüde sınırlamaktadır. Kısacası, iradi maliye politikasının oynaklığının, çıktı dalgalanmasını artırması ve ekonomik büyümeyi olumsuz etkilemesi nedeniyle iradi maliye politikasının oynaklığının azaltılması önem arz etmektedir.

İradi maliye politikasının oynaklığının azaltılmasında mali kurallar önemli rol oynamaktadır. Özellikle bütçe açığı ve borç sınırlamaları biçimindeki mali kurallar maliye politikası oynaklığı üzerinde önemli etkiye sahiptir. Fakat bu etkinin yönünün belirlenmesinde mali kural sınırlaması ile alınmak istenen mali önlemin ne olduğu ile yakından ilişkilidir. Buna göre borç kuralı ya da denk bütçe kuralı maliye politikası oynaklığını arttıracak ya da azaltacaktır (Brzozowski ve Gorzelak, 2010, s.2).

Literatürde, mali kural ile iradi maliye politikası oynaklığı arasındaki ilişkiye yönelik yapılan çalışmalarda mali kuralların iradi maliye politikasının oynaklığını azalttığına dair bulgular elde edilmiştir. Örneğin, Fatas ve Mihov'a (2003, s. 101) göre katı bütçe kuralları maliye politikasında iradiliği sınırlandıracağından daha düşük maliye politikası oynaklığına neden olacaktır. Sacchi ve Salotti'ye (2015, s.18-19) göre ise mali kurallar maliye politikasının istikrarını önemli ölçüde etkilemektedir. Özellikle katı mali kurallar iradi maliye politikasının çıktı dalgalanmalarını dengeleyici işlev görmesini sağlamaktadır. Yeterli düzeyde katı olan mali kurallar, özellikle de denk bütçeyi hedefleyen mali kurallar, maliye politikasının istikrar fonksiyonunu etkilemektedir.

Yazarlar aynı zamanda iradi maliye politikası oynaklığının azaltılmasında denk bütçe kurallarının etkisinin en fazla; gelir kuralı etkisinin ise en az olduğunu ifade etmişlerdir.

İzleyen bölümde çalışmanın uygulama kısmı yer almaktadır. Uygulama kısmında mali kural ile iradi maliye politikası istikrarı arasındaki ilişki ekonometrik olarak incelenmektedir. Bu doğrultuda AB’de iradi maliye politikaları ile mali kurallar arasındaki ilişki ekonometrik olarak tahmin edilmektedir.

### 3. BÖLÜM

## MALİ KURAL İLE İRADİ MALİYE POLİTİKASI İLİŞKİSİNİN EKONOMETRİK ANALİZİ

Bir önceki bölümde teorik olarak ele alınan mali kural ile iradi maliye politikası ilişkisi çalışmanın bu bölümünde ampirik olarak ele alınmaktadır. Bu kapsamda üçüncü bölümde 28 AB ülkesinin 1999-2016 dönemi verileri ile iradi maliye politikası Avrupa komisyonu yöntemi esas alınarak her bir ülkenin kamu harcamalarının üçer aylık esneklik değerleri hesaplanmaktadır. Üçer aylık hesaplanan esneklik değerlerinin yıllık varyansları bulunmaktadır. Her bir ülke için bulunan varyanslar iradi maliye politikası istikrarının bir göstergesi olarak değerlendirilmekte ve panel veri denkleminde bağımlı değişken olarak kullanılmaktadır. Bu bağlamda çalışmanın üçüncü bölümünde ilk olarak veri seti başlığı altında, uygulamalarda yer alan verilerin özellikleri, kaynakları ve nasıl elde edildikleri yer alırken; ekonometrik yöntem başlığı altında kullanılan yöntem, model ve elde edilen ampirik sonuçlar yer almaktadır.

### 3.1. VERİ SETİ

Avrupa Birliği'nde, üye ülkelerin ekonomilerini güçlendirmek, ekonomik bütünlük sağlamak ve APB'ye üye ülkelerin APB'ye uyumunu gerçekleştirmek için Maastricht Kriterleri uygulamaya koyulmuştur. Söz konusu kriterler mali kural şeklinde uygulanmaktadır. Mali disiplinin bir parçası olarak uygulanan mali kurallar AB ülkelerinde uygulanan iradi maliye politikasının istikrarını etkilemektedir.

Literatürdeki çalışmalar, uygulanan mali kuralın türüne göre iradi maliye politikası oynaklığının olumlu ya da olumsuz etkileneceğini konu ederken, bu tezde mali kural türleri arasında bir ayrım gözetmeksizin, bir ülkede uygulanan mali kuralın ya da mali kurallar bileşiminin gücü ile maliye politikası arasındaki ilişki incelenmektedir. Bu kapsamda, AB'de uygulanan mali kuralların iradi maliye politikasının istikrarına etkisi literatürdeki diğer çalışmalardan farklı olarak mali kural endeksinden faydalanılarak

ortaya koyulmaktadır. Ayrıca iradi maliye politikasının ve oynaklığının ölçümü de literatürde yer alan yaklaşımlardan farklı olarak, konjonktürel olarak düzeltilmiş veriler ve esneklik hesaplamaları kullanılarak gerçekleştirilmektedir.

Çalışmada AB’de mali kuralların iradi maliye politikasının istikrarına etkisi 1999-2016 dönemi yıllık verileri ile Avusturya, Danimarka, Estonya, Yunanistan, İspanya, Finlandiya, Fransa, Macaristan, İrlanda, İtalya, Litvanya, Lüksemburg, Letonya, Malta, Hollanda, Polonya, Portekiz, Romanya, İsviçre, Slovenya, Hırvatistan, Kıbrıs olmak üzere toplam 28 AB üyesi ülke için araştırılmaktadır. Çalışmada kullanılan veriler Eurostat ve AMECO istatistiksel veri tabanlarından elde edilmiştir.

### **3.1.1. Mali Kural Endeksi**

Çalışmada bağımsız değişken olarak kullanılan mali kural endeksi 28 AB ülkesi için 1999-2016 dönemi temel alınarak her bir ülke için yıllık olmak üzere toplam 18 yıllık bir veri kümesinden oluşmaktadır. Mali kural endeksi Avrupa komisyonu tarafından bazı kriterler temel alınarak her bir ülke için bu kriterlere göre nicelleştirme yapılarak hesaplanmaktadır.

Mali kural endeksi, yasal dayanak, bağlayıcı özellik, uyumu inceleyen organlar, düzeltme mekanizmaları ve şoklara dayanıklılık olmak üzere beş kriter göz önünde bulundurularak hesaplanmaktadır. Bu bağlamda, mali kural endeksi aşağıda verilen puanlamalar esas alınarak her bir kural için hesaplanmaktadır. Beş kriter için belirlenen puanlamalar ilk olarak 0 ile 1 arasında yer alacak şekilde standartlaştırılmaktadır. Böylece her bir mali kuralın gücünü ölçen bir endeks elde edilmiş olmaktadır. Daha sonra her bir mali kural için elde edilen bu endeksler her bir ülke için kapsamlı tek bir puanla toplanarak yıllık olarak belirlenmektedir. Puanlamaya ilişkin hesaplamalar ise şu şekilde yapılmaktadır: Öncelikle eğer aynı genel hükümet alt sektörlerinde daha fazla kural uygulanıyorsa, mali kural endeksinin değeri yüksek olarak belirlenerek 1 değeri verilmektedir. Daha düşük puanlamada ise ağırlıklandırma sırasıyla 1/2 ve 1/3 oranlarıyla yapılmaktadır. Ağırlıklandırmada kuralın mali gücü ve kapsamı esas alınmaktadır. Böylece ağırlıklandırma ile genel hükümetin aynı alt sektörüne uygulanan çok sayıda kuralın azalan marjinal faydası ortaya koyulmaktadır. Mali kuralların

hesaplanmasında kullanılan ölçütler içerdikleri puanlamalar ile birlikte aşağıda ayrıntılı bir şekilde belirtilmektedir:

**Kriter 1: Kuralın Yasal Dayanağı**

- Mali kuralın yasal dayanağı anayasa ise (3)
- Normal hukuki tasarruflar ise (Legal Act of Ordinary Nature ) (2)
- Koalisyon antlaşmaları ise (Parlamentoda oylanan hükümet programları) (1)
- Belli bir otorite tarafından verilen politik sözler/vaadler (Merkezi/Yerel hükümet, Maliye Bakanı) veya yıllık Bütçe Kanunu ise (0)

**Kriter 2: Hedeflerin ayarlanması veya yeniden düzenlenmesi (Room for Setting or Revising Objectives)**

- Kurucu anlaşmada tanımlandığı üzere kuralın hedefinin daha iyi durumlar dışında hükümet tarafından değiştirilemiyorsa veya geçici olarak askıya alınamıyorsa (3)
- Parlamento onayına bağlılık ve hükümet geçici olarak hedefi değiştirebilir ya da hedef konusunda karar vermeye zorlandırılabilir ise (1)
- Hükümetin parlamento onayı olmaksızın kuralın hedefini değiştirebiliyor ise (0)

**Kriter 3a: Düzeltme Mekanizması ve Kural İncelemede Sorumlu Organın Yapısı**

- Bağımsız bir otorite tarafından incelenme (3)
- Denetim mahkemesi (Court of Auditor) incelenmesi (2)
- Sadece maliye bakanı ya da diğer hükümet kurumu tarafından incelenme (1)
- Kuralın düzenli olarak kamusal incelenmesinin olmaması (0)

**Kriter 3b: Gerçek Zamanlı İnceleme (Real-time Monitoring)**

- Gerçek zamanlı inceleme 3 ayda bir ya da daha sık gerçekleşir ve kurula uymama riskinin olduğu durumlarda alınacak olan tedbirler kuralın yasal dayanağında belirtilmiş ise (1)
- Gerçek zamanlı inceleme 3 ayda bir ya da daha sık gerçekleşir veya kurula uymama riskinin olduğu durumlarda alınacak olan tedbirler kuralın yasal dayanağında belirtilmemiş ise (0,5)

- Gerçek zamanlı uygulama yok ise (0)

**Kriter 3c: Kuralda Sapma Olması Durumunda Düzeltici Mekanizmayı İncelemekle Yükümlü Organın Yapısı**

- Bağımsız bir otorite ise (Örneğin, mali konsey ya da uygun bir vekaletle yetkilendirilmiş denetim mahkemesi) (3)
- Denetim Mahkemesi (The Court of Auditor) ve/veya Parlamento ise (2)
- Maliye Bakanı veya Diğer Hükümet Organı ise (1)
- Düzeltici Mekanizmayı incelemekten sorumlu belli bir organın olmaması durumunda ise (0)

**Kriter 3d: Makro veya bütçe tahminleri sağlayan veya onaylayan bağımsız organ**

- Yıllık bütçenin hazırlandığı makroekonomik ve bütçe tahminlerini resmi olarak sunan veya onaylayan bağımsız bir organ var ise (2)
- Yıllık bütçenin hazırlandığı resmi makroekonomik veya bütçe tahminlerini resmi olarak sunan veya onaylayan bağımsız bir organ varsa (1)

**Kriter 4: Kuraldan Sapma Durumunda Düzeltme Mekanizması**

- Düzeltme mekanizması otomatik olarak işlemekte ve düzeltmenin yapısı, boyutu ve zamanını önceden belirleyen kurallar var ise (4)
- Düzeltme mekanizması otomatik olarak işlemekte fakat mekanizmanın yapısı boyutu ve zamanını çerçeveleyen önceden belirlenmiş kurallar yok ise (3)
- Düzeltme mekanizması otomatik olarak işlememekte fakat mekanizmanın yapısı, boyutu ve zamanını çerçeveleyen önceden belirlenmiş kurallar var ise (2)
- Düzeltme mekanizması otomatik olarak işlememekte fakat mekanizmanın yapısı, boyutu ve zamanını çerçeveleyen önceden belirlenmiş kurallar yok ise fakat hükümet ilgili otorite veya parlamentodan önce düzeltici önlemleri almak ve sunmak konusunda mecbur ise (1)
- Düzeltme mekanizması otomatik olarak işlememekte fakat mekanizmanın yapısı, boyutu ve zamanını çerçeveleyen önceden belirlenmiş kurallar yok ise fakat hükümetin düzeltici önlemleri önerme veya benimseme yükümlülüğü bulunmamakta ise (0)



#### Kriter 5: Şoklara Dayanıklılık veya Hükümetin Kontrolü Dışındaki Olaylar

- Bu alandaki puanlama aşağıda belirtilen unsurların basit bir toplamından oluşmaktadır.
- Kural SGP ile uyumlu açık bir şekilde tarif edilmiş açıklama maddeleri içermekte midir? (1/0)
- Kural ile ilişkili olarak tanımlanan bir bütçe marjı var mı? (Örneğin, planlama harcama hedefleri, harcama tavanlarından daha düşük bir seviyede belirleniyor/veya ulusal mevzuatta yer alan MTO ile bağlantılı bir güvenlik marjı var mı? (1/0)
- En azından kısa vadede (Örneğin, faiz ödemeleri, işsizlik yardımı) makamların kontrolü dışında kalan öğeler şeklinde kurala uymayan istisnalar var mı? (1/0)

Avrupa Birliği'nde mali kuralların etkinliğinin değerlendirilmesi mali kural endeksinden faydalanılarak da yapılabilmektedir. Şekil 6'da 1998-2016 döneminde Avrupa ülkelerinin mali kural endeksinin aldığı değerler yer almaktadır. Şekil 6'da görüldüğü üzere mali kural endeksinin değerinde 2011 yılından itibaren önemli düzeyde artış gözlenmektedir. Buna göre, Almanya, Bulgaristan, Hollanda, İrlanda, İspanya, İtalya, Letonya, Portekiz, Romanya ve Slovakya'da 2011 yılından itibaren mali kural endeks değeri artmıştır. Mali kural endeks değerinin yüksek olması mali kuralların niteliğinin de yüksek olduğu anlamına gelmektedir. Mali kural endeksinin yüksek olması aynı zamanda ülkelerin kamu mali durumlarının da iyi olduğu anlamına gelmektedir.

Mali kural endeksinin 2011 yılından itibaren yüksek değerler almasının en önemli nedenlerinden biri 2011-2013 döneminde Avrupa Birliği'nde iki önemli reformun yürürlüğe girmiş olmasıdır. Reformların genel amacı üye ülkeler arasında maliye politikası koordinasyonunu sağlamak, bütçe açıklarını kontrol altında tutarak borç krizlerini engellemek ve böylece mali sürdürülebilirliği sağlamaktır. Bu bağlamda, reformlarla İBP revize edilmiş ve üye ülkelerin yapısal bütçe açıklarının GSYİH'ye oranı 0,5 olarak belirlenirken; bu oran, kamu borcu/GSYİH oranı %60'dan az olan ülkeler için %1 olarak belirlenmek suretiyle yeni sınırlamalar getirilmiştir. Reform antlaşmalarına Çek Cumhuriyeti ve İngiltere dışında bütün ülkeler imza atmıştır. Bu bağlamda, şekil 6'da Çek Cumhuriyeti ve İngiltere'nin mali kural endekslerinin 2011

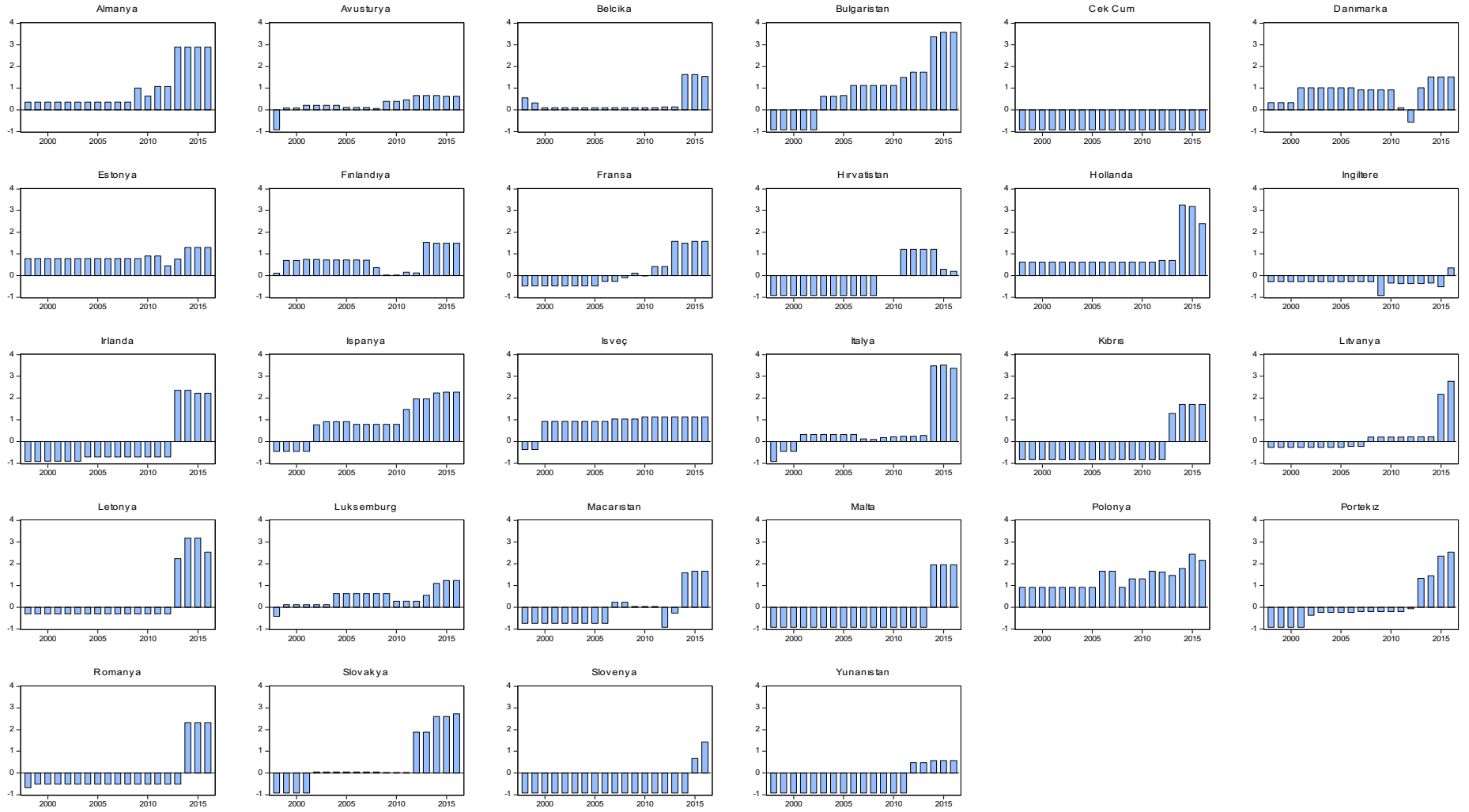
yılından itibaren artış göstermemesinin nedenleri arasında reformlara imza atmayarak reformları uygulamamaları gösterilebilir.

Mali kural endeksinin en düşük değerleri aldığı ülkeler ise Avusturya, Slovenya ve Hırvatistan'dır. Bu ülkelerde mali kural endeksinin düşük değer almasının ortak nedenleri arasında söz konusu ülkelerde uygulanan mali kuralların hedeflerinin ve amaçlarının iyi bir şekilde ortaya koyulmaması; düzeltme ve uyarı mekanizmalarının zayıf olması ve otomatik olarak devreye girememesi ve son olarak denetimden sorumlu organın bağımsızlığının ve etkinliğinin zayıf olması nedeniyle mali kural endeks değerleri düşük çıkmıştır.

### **3.1.2. İradi Maliye Politikasının Ölçümü**

Çalışmanın ikinci kısmında da değinildiği üzere iradi maliye politikasının ölçülmesinde kullanılan yöntemlerden biri de regresyon tahminlerinden elde edilen hata terimlerinin kullanılmasıdır. Hata terimi regresyonun sistematik olmayan bileşenini temsil etmesinden dolayı hata teriminin varyansı iradi maliye politikasının göstergesi olarak kullanılabilir. Regresyon tahminlerinde yaygın biçimde bağımlı değişken olarak kamu harcamaları kullanılmaktadır. Örneğin Afonso ve diğerleri (2010) kamu tüketimi, Blanchard ve Perotti (2002) kamu tüketimi ve yatırımlarının toplamını, Gali ve Perotti (2003) temel harcamaları regresyon tahminlerinde bağımlı değişken olarak kullanmışlardır. Fatas ve Mihov (2006) iradi maliye politikasının ölçümünde kamu harcamalarının temel alınmasının en önemli nedenini esnekliği ve uygulama kolaylığı bakımlarından politikacıların tercih ettiği bir maliye politikası aracı olması olarak ifade etmişlerdir. Ayrıca, Fatas ve Mihov (2006:108) tarafından da ifade edildiği üzere, vergi gelirlerindeki konjonktürel dalgalanmalara kamu harcamasında yapılan değişimlerle politika tepkisi verilmektedir.

Şekil 6. 28 Avrupa Birliği Ülkesinde Mali Kural Endeks Değerleri



Literatürde iradi maliye politikasının ölçümüne yönelik yapılan çalışmalarda Fatas ve Mihov (2006) çalışması temel çalışma kapsamında değerlendirilmektedir. Fatas ve Mihov (2006) tarafından önerilen regresyon yaklaşımında, aşağıdaki regresyon denklemi tahmin edilerek, bu denklemin hata terimlerinin standart sapması ( $\sqrt{\text{Var}_i(\varepsilon_{i,t})}$ ) maliye politikası şoklarını temsil eden bir zaman serisi olarak değerlendirilmektedir.

$$\ln(G_{i,t}) = \alpha_i + \beta_i \Delta \ln(Y_{i,t}) + \gamma_i \ln(G_{i,t-1}) + \delta_i \omega_{i,t} + \varepsilon_{i,t} \quad (16)$$

Bu denklemde,  $G_{i,t}$  kamu harcamalarını,  $Y_{i,t}$  GSYİH'i ve  $\omega_{i,t}$  ise kontrol değişkenleri ifade etmektedir. 48 Amerikan eyaletinin temel alındığı çalışmada, Fatas ve Mihov (2006), tahmin ettikleri yıllık düzeydeki hataların 38 yıllık bir döneme ait varyansını ya da standart hatasını iradi maliye politikasındaki istikrarsızlığın bir göstergesi olarak kabul etmektedirler. Bu bağlamda çalışmada iradi maliye politikasının ölçülmesinde izlenen aşamalar aşağıda sırasıyla başlıklar halinde detaylı olarak anlatılmaktadır.

### 3.1.2.1. Kamu Harcaması Esnekliğinin Hesaplanması

İradi maliye politikasının ölçülmesinde ilk aşama olarak Avrupa Komisyonu yönteminden faydalanılarak her bir Avrupa ülkesi için kamu harcamalarının esnekliği ( $\eta_G$ ) hesaplanmaktadır. Bu bağlamda esnekliğin hesaplanmasında AMECO'dan elde edilen konjonktürel olarak ayarlanmış genel hükümet harcamalarının potansiyel GSYİH oranı ( $G_N^P/Y_N^P$ ), genel hükümet cari harcamaları  $G_N$ , 2010 sabit fiyatları ile potansiyel GSYİH ( $Y_R^P$ ) ve GSYİH fiyat deflatörü verileri kullanılarak her ülke ve her yıl için kamu harcamalarının esnekliği hesaplanmaktadır (Bkz. Ek-1).

Hesaplanan kamu harcamalarının esnekliklerinin aldıkları değerler iktisadi olarak yorumlanabilmektedir. Bu bağlamda, esnekliklere göre maliye politikasının konjonktürel tepkisi belirlenmektedir. Bu kapsamda, Tablo 8'de kamu harcamalarının esnekliklerinin almış olduğu değerlere göre maliye politikasının konjonktürel durumu gösterilmektedir. Tablodan da anlaşılacağı üzere esnekliklere göre maliye politikalarının konjonktürel hareketlerinin belirlenebilmesi için öncelikli olarak, hesaplanan kamu

harcaması esnekliğinin sıfırdan büyük ya da küçük olup olmamasına bakılmaktadır. Bu bağlamda, hesaplanan kamu harcaması esneklik değerlerinin sıfırdan büyük olması halinde, o ülkede uygulanan maliye politikalarının konjonktür yanlısı (pro-cyclical); eğer esneklik değeri sıfırdan küçükse konjonktür karşıtı (counter-cyclical); eğer sıfıra eşitse de konjonktürden bağımsız (acyclical) olduğu sonucuna ulaşılmaktadır.

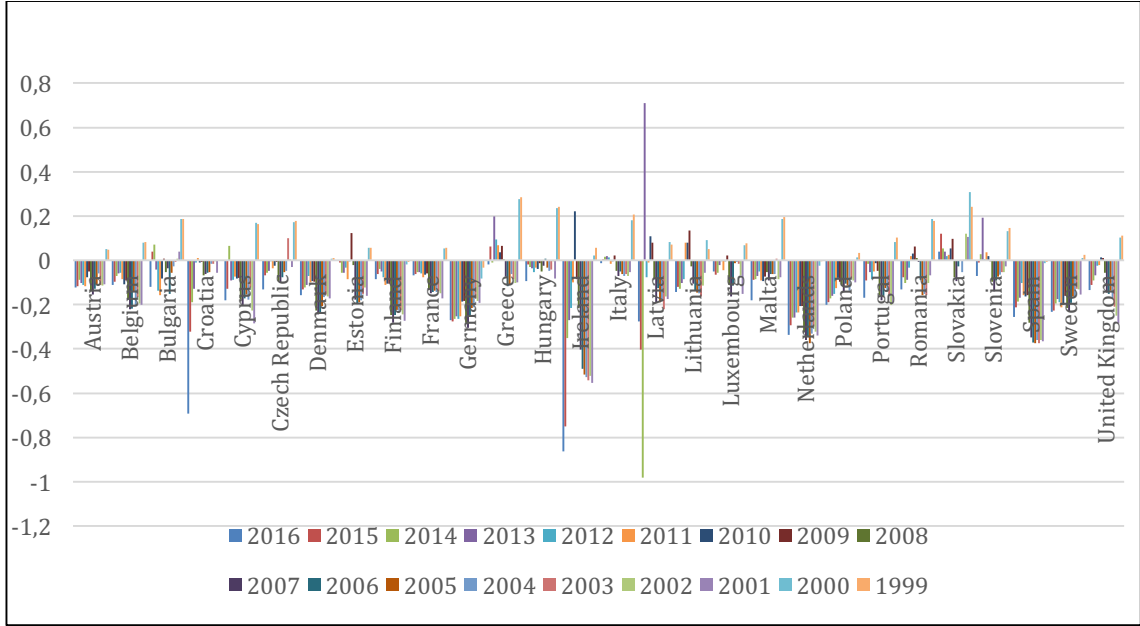
Tablo 8. Kamu Harcaması Esnekliği ve Konjonktürel Durum

<b>Kamu Harcaması Esnekliği</b>	<b>Konjonktürel Tepki</b>
Esneklik < 0	Konjonktür karşıtı maliye politikası
Esneklik > 0	Konjonktür yanlısı maliye politikası
Esneklik = 0	Konjonktürden bağımsız maliye politikası

Maliye politikalarının konjonktürel durumunun güçlülüğü ise kamu harcama esnekliklerinin birden büyük veya küçük olup olmamasına göre değişmektedir. Bu bağlamda, kamu harcama esnekliğinin birden büyük olması halinde çıktı dalgalanmalarına karşı maliye politikasının oransal olarak daha fazla tepki verdiği anlamına gelmektedir. Bir başka ifade ile kamu harcamalarının esnekliğinin birden büyük olması konjonktürel dalgalanmalara karşı oransal olarak kamu harcamalarının daha fazla arttırıldığı anlamına gelmektedir.

Konjonktür karşıtı maliye politikasında genişleme dönemlerinde harcamalar kısılıp, vergi oranları ise arttırılırken, durgunluk dönemlerinde ise tam tersi bir politika izlenmektedir. Böylece genişleme döneminde daraltıcı durgunluk dönemlerinde ise genişletici maliye politikası izlenerek konjonktürel dalgalanmalar istikrarlandırılmaya çalışılmaktadır. Konjonktür yanlısı maliye politikasında ise genişleme dönemlerinde harcamalar arttırılırken, vergi oranları ise düşürülmektedir. Durgunluk dönemlerinde ise genişleme dönemi politikalarının tersi izlenmektedir. Konjonktürden bağımsız maliye politikasında ise harcamalar ve vergi oranları ekonomik konjonktür boyunca sabit tutulmaktadır. Bu politikanın amacı konjonktürel dalgalanmayı ne azaltmak ne de arttırmaktır (Mesea, 2013, s.645). Şekil 6'da 1999-2016 dönemi itibariyle çalışmada yer alan 28 AB üyesi ülkenin esneklik dağılımları yer almaktadır. Şekil 6'da görüldüğü üzere, 1999, 2000 ve 2009 yıllarında bazı ülkelerin kamu harcaması esneklik değerleri sıfırının üstünde yer alırken genel itibariyle 1999-2016 döneminde kamu harcaması esneklikleri sıfırının altında yer almıştır.

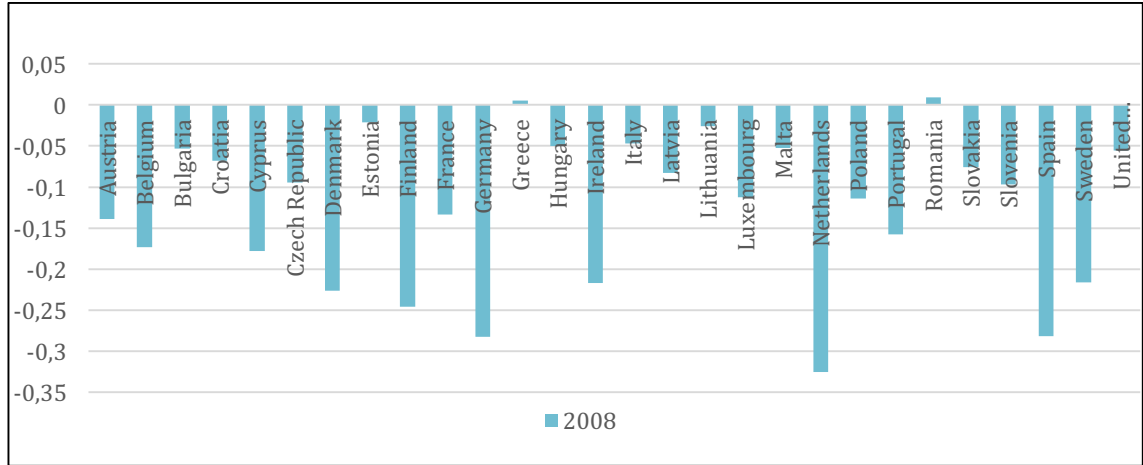
Şekil 7. Avrupa Birliği'nde Kamu Harcamaları Esneklik Değerleri



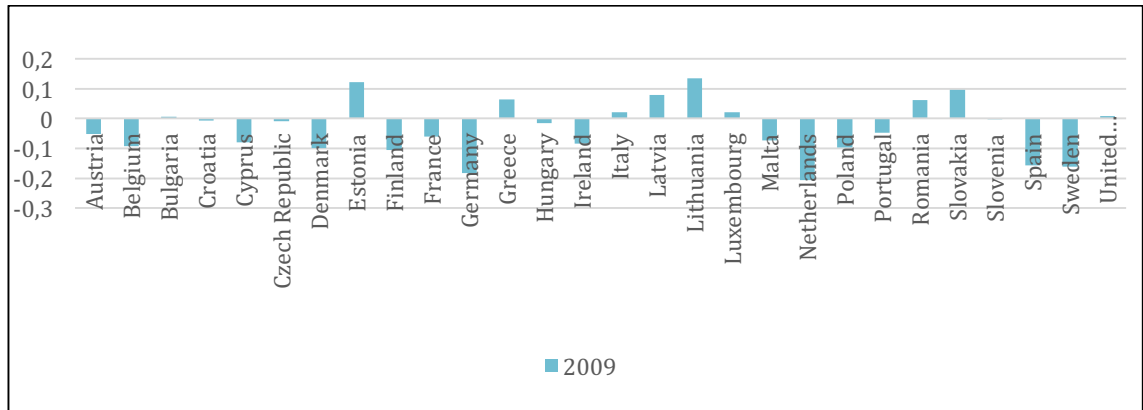
Buna göre Tablo 8'den hareketle ilgili dönemde söz konusu ülkelerde çoğunlukla konjonktür karşıtı maliye politikası uygulanırken, bazı ülkelerde ise özellikle 1999, 2000 ve 2009 yıllarında konjonktür yanlısı maliye politikalarının uygulandığı görülmektedir. Şekil 7 ve Şekil 8'de sırasıyla 2008 küresel kriz ve krizin etkilerinin görüldüğü 2009 yıllarının esneklik dağılımları görülmektedir. Şekil 7'de 2008 küresel krizinde AB üyesi ülkelerin kamu harcaması esneklik değerlerinin Romanya ve Yunanistan dışında sıfırın altında yer almaktadır. Dolayısıyla 2008 küresel krizinde söz konusu ülkelerde konjonktür karşıtı maliye politikasının uygulandığı anlaşılmaktadır. Krizlerin etkilerinin izleyen yıllarda ortaya çıkacağı düşüncesiyle 2009 yılının esneklik değerlerinin dağılımı dikkate alınmıştır.

Şekil 8'den görüldüğü üzere 2008 krizinin etkileri 2009 yılında görülmeye başlamış, Estonya, Yunanistan, İtalya, Letonya, Litvanya, Lüksemburg, Romanya ve Slovakya krizin etkilerinin görülmeye başlamasıyla birlikte bir önceki dönemlerde uygulamış oldukları konjonktür karşıtı maliye politikasını terk ederek, konjonktür yanlısı maliye politikası uygulamasına geçmişlerdir. Bulgaristan, Macaristan ve İngiltere ise konjonktürden bağımsız maliye politikası uygulamasına yakın bir politika izlemişlerdir.

Şekil 8. 2008 Yılında Avrupa Birliği'nde Kamu Harcamalarının Esneklik Değerleri



Şekil 9. 2009 Yılında Avrupa Birliği'nde Kamu Harcamalarının Esneklik Değerleri



### 3.1.2.2. Üçer Aylık İradi Maliye Politikası Göstergesinin Türetilmesi

Birinci aşamada her bir Avrupa Birliği ülkesi için tek tek hesaplanan yıllık bazdaki kamu harcaması esnekliklerinden faydalanılarak, ikinci aşamada iradi maliye politikası göstergesi ( $G_R^P$ ) olarak kullanılacak olan değişken üçer aylık dönemler itibariyle hesaplanmaktadır. Bir başka ifadeyle, yıllık  $\eta_G$  değerlerinin bir yıl içerisindeki her bir üçer aylık dönemde sabit kaldığı varsayılarak,  $G_R^P$  serisi, Eurostat (Quarterly Government Finance Statistics) veri tabanından elde edilen üçer aylık reel GSYİH, genel hükümet cari harcaması ve GSYİH deflatörüne ilişkin veriler kullanılarak üçer aylık dönemler için hesaplanmaktadır (Bkz. Ek-2).

### 3.1.2.3. İradi Maliye Politikası İstikrarının Hesaplanması

Son aşamada, iradi maliye politikası istikrarının göstergesi olarak, ikinci aşamada her bir Avrupa Birliği ülkesi için hesaplanan üçer aylık frekansa sahip  $G_R^P$  gözlemlerinin varyansı kullanılmaktadır. Ancak, ülke para birimleri cinsindeki farklılıklar nedeniyle  $G_R^P$  harcama düzeylerinin ortalamalarını dikkate alan standartlaştırılmış bir varyans değeri niteliği taşıyan değişkenlik katsayısı (coefficient of variation) kullanımı tercih edilmektedir. Her bir ülkenin konjonktürden arındırılmış reel kamu harcamalarının yıllık değişkenlik katsayısı şu şekilde hesaplanmaktadır:

$$\sigma = \left[ \left( \sqrt{\text{Var}(G_R^P)} \right) / \left( \text{Ort}(G_R^P) \right) \right] \times 100 \quad (17)$$

Böylece Avrupa Birliği ülkelerinde iradi maliye politikalarının istikrarını ya da oynaklığını ölçen ve çalışmadaki ekonometrik tahminlerin bağımlı değişkenini oluşturan değişken elde edilmiş olmaktadır.

### 3.1.2.4. İradi Maliye Politikası İstikrarı ile Mali Kural Arasındaki İlişkinin Tahmini

Çalışmanın ekonometrik tahminlerinin gerçekleştirildiği aşamada ise örnekleme yer alan 28 AB ülkesine ilişkin 1999-2016 dönemini kapsayan 17 yıllık verilerle aşağıdaki gibi bir regresyon denklemi tahmini yapılmaktadır:

$$\sigma_{it} = \alpha_i + \gamma(\text{Kontrol Değişkenler})_{it} + \beta(\text{Mali Kural})_{it} + \varepsilon_{it} \quad (18)$$

Sabit etkiler panel veri yöntemi ile tahmin edilen bu temel regresyon denkleminde, bağımlı değişken olan iradi maliye politikası istikrarı, bu istikrarı etkileme olasılığı olan bazı temel makroekonomik değişkenler (kontrol değişkenler)<sup>1</sup> ve Avrupa Komisyonu tarafından nicelleştirilen bir mali kural endeksi ile açıklanmaktadır. Regresyon katsayısı tahminlerinde,  $\hat{\beta} > 0$  bulunması halinde mali kural uygulamalarının AB ekonomilerinde iradi maliye politikası değişkenliğini arttırdığı, yani, istikrarı bozduğu;  $\hat{\beta} < 0$  olması

<sup>1</sup> Literatürde iradi maliye politikası oynaklığını etkileyen faktörlere ilişkin çalışmalar aşağıdaki Tablo 9'da ayrıntılı bir şekilde gösterilmektedir.



halinde ise değişkenliği azalttığı, yani iradi maliye politikası istikrarını olumlu etkilediği sonucuna varılmaktadır.

Tablo 9. İradî Maliye Politikasını İstikrarını Etkileyen Faktörler: Literatür Taraması

Yazarlar	Uygulama Alanı	Dönem	Yöntem	Kontrol Değişkenler	Sonuç
Brozowski ve Siwinska-Gorzalak (2010)	65 Ülke	1995-2006	İki aşamalı EKK, Araç Değişken	Kişi başı reel GSYİH, GSYİH oynaklığı (GDP volatiliy) Borç Kuralı Nüfus, Yönetim Niteliği (governance quality) Yolsuzluk Kontrolü (control of corruption)	Kişi başı reel GSYİH (-) anlamlı GSYİH oynaklığı (GDP volatiliy) (+) anlamlı Borç Kuralı (-) anlamlı Bütçe kuralı (+) anlamlı Nüfus (-) anlamsız Yönetim Niteliği (governance quality) (+) anlamsız Yolsuzluk Kontrolü (control of corruption) (+) anlamsız
Sacchi ve Salotti (2015)	20 OECD Ülkesi	1985-2012	Panel GMM	Kamu Büyüklüğü, Ticari Açıklık (Trade Openness) Kişi başı GSYİH (Logaritmik)	Mali kuralların sıkı bir şekilde uygulanması iradi maliye politikasının istikrarını arttırmakta ve böylece çıktıyı da istikrarlandırıcı etkide bulunmaktadır.
Afanzo, Agnello ve Furceri (2010)	132 Ülke	1980-2007	Panel Veri Analizi(OLS)	Enflasyon oranı Kamu Büyüklüğü Dışa açıklık (Openness) Ülke Büyüklüğü Hükümet Etkinliği	Enflasyon oranı (+) anlamlı Kamu büyüklüğü(-) anlamlı Ülke büyüklüğü(-) anlamlı Dışa açıklık (+) anlamsız Enflasyon(+) anlamlı
Agnello ve Sosua (2014)	113 Ülke	1980-2006	Dinamik Panel Veri analizi, GMM	Ticari Açıklık (Trade Openness) Finansal açıklık (Financial Openness) Kur Rejimi, Nüfus, Politik Sistem, Hükümet Krizleri, Kabine Değişimi,	Ticari açıklık (Trade Openness) (-) anlamsız Finansal açık (Financial Openness) (-) anlamsız Kur Rejimi (+) anlamlı Nüfus (-) anlamsız Politik sistem (-) anlamlı Hükümet krizleri (-) anlamsız Kabine Değişimi (+) anlamsız
Fatas ve Mihov (2007)	91 ülke	1960-2000	Panel Veri, yatay kesit	Nüfus, Kentleşme Bağımlılık oranı Dışa açıklık ( Openness) Kişi başı GSYİH Seçim sayısı	Seçim sayısı (+) anlamsız Nüfus (-) anlamlı Kentleşme (+) anlamlı Bağımlılık oranı (+) anlamsız Dışa açıklık (Openness) (-) anlamsız Kişi başı GSYİH (-) anlamlı

Woo (2011)	93 ülke	1960-2000	Panel Veri	Kişi başı GSYİH, Kamu Büyüklüğü, Dışa açıklık (Openness)	Kişi başı GSYİH (-) anlamlı Kamu Büyüklüğü (+) anlamlı Dışa açıklık Openness (-) anlamsız
Badinger (2017)	74 Ülke	1985-2012	Panel LS, 2SLS	Kişi başı GSYİH	Kişi başı GSYİH (-)
Woo (2009)	96 ülke	1960-2003	Panel Veri Analizi, OLS, RWLS	Kişi başı GSYİH Kamu Büyüklüğü Dışa açıklık (Openness) Politik İstikrar endeksi Politik sınırlamalar	Kişi başı GSYİH (-) anlamlı Kamu Büyüklüğü (+) anlamlı Dışa açıklık (Openness) (+) anlamlı Politik İstikrar endeksi (-) anlamsız Politik sınırlamalar (-) anlamlı
Bleaney ve Halland (2009)	75 ülke	1980-2004	Panel Veri analizi, Sabit Etkiler	Kişi başı GSYİH Politik Sistem Seçim Türü Seçim sayısı	Kişi başı GSYİH (-) anlamlı Politik Sistem (+) anlamlı Seçim Türü (+) anlamlı Seçim sayısı (-) anlamlı
Dutt ve Mobarak (2016)	Developing Countris	1960-2000	Panel veri, Yatay Kesit	Politik istikrarsızlık Dışa açıklık (Openness) Seçim Sayısı Başkanlık Sitemi	Politik istikrarsızlık (+) anlamlı Dışa açıklık (Openness) (+) anlamsız Seçim Sayısı (-) anlamsız Başkanlık Sitemi (-) anlamsız
Cevik ve Teksoz (2014)	49 ülke (24 Gelişmiş, 25 gelişmekte olan)	1990-2012	Panel Veri, GMM	Kamu borcu Çıktı açığı (-1) Reel GSYİH standart sapması Döviz kurunun standart sapması, Bürokrasinin niteliği, Mali kural	Kamu borcu (+) anlamlı Çıktı açığı (-1) (+) anlamlı Reel GSYİH standart sapması (+) anlamlı Döviz kurunun standart sapması (+) anlamlı Bürokrasinin niteliği (-) anlamlı Mali kural (-) anlamlı
Albuquerque (2011)	23 Avrupa Ülkesi	1980-2007	Panel veri analizi, OLS, PCSE	Mali kural endeksi, Kurumsal nitelik , Seçim sistemi, Hükümet krizleri, Kişi başı GSYİH, Ülke Büyüklüğü, Bağımlılık oranı (Dependency ratio) Dışa açıklık (Openness) Enflasyon	Mali kural endeksi (-) anlamlı Kurumsal nitelik (-) anlamlı Seçim sistemi (+) anlamlı Hükümet krizleri (-) anlamlı Kişi başı GSYİH (-) anlamlı Kamu büyüklüğü (-) anlamlı Ülke Büyüklüğü (-) anlamlı Bağımlılık oranı (Dependency ratio) (+) anlamlı Dışa açıklık (Openness) (+) anlamsız Enflasyon (+) anlamsız
Furceri ve Ribeiro (2008)	160 ülke	1960-2000	Panel Veri Analizi	Ülke büyüklüğü Enflasyon	Ülke büyüklüğü (-) anlamlı Enflasyon (+) anlamlı

				Dışa açıklık (Openness) Kişi başı GSYİH Kamu büyüklüğü	Dışa açıklık (Openness) (-) anlamsız Kişi başı GSYİH (-) anlamlı Kamu büyüklüğü (-) anlamsız
Fatas ve Mihov (2006)	Amerika (49 Eyalet)	1963-2000	Panel Veri, Yatay Kesit	Kişi başı GSYİH Nüfus Bağımlılık oranı (Dependency ratio) Rainy days fund (deposit rule)	Kişi başı GSYİH (+) anlamsız Nüfus (-) Bağımlılık oranı (dependency ratio) (+) Rainy days fund (deposit rule) (+)

### 3.2. EKONOMETRİK YÖNTEM

Tezde, panel veri regresyon denkleminin tahmini için sabit etkiler yöntemi kullanılmaktadır. Sabit etkiler tahmin yönteminde, sabit katsayının yatay kesit birimlerde değişiklik gösterdiği, eğim katsayılarının ise değişmediği varsayılmaktadır. Bu bağlamda, sabit etkiler regresyon denklemi

$$Y_{it} = \alpha_i + \beta_1 X_{1it} + \dots + \beta_k X_{kit} + \varepsilon_{it} \quad (19)$$

şeklinde gösterilmektedir. Burada, ülkelere özgü olan ve gözlemlenemeyen sabit etkilerin ( $\alpha_i$ ) her bir yatay kesit birim için değişkenlik gösterdiği varsayılırken; eğim katsayılarının ( $\beta_k$ ) tüm birimler için sabit olduğu kabul edilmektedir.

Panel veri regresyon tahminlerinde hata terimi ve yatay kesit birimlere ilişkin varsayımların sağlanmaması halinde katsayı standart hatalarının tahminleri sapmalı olmakta; dolayısıyla, t ve F sınaması istatistikleri ve regresyon denkleminin açıklayıcılık oranını gösteren belirlilik katsayısı tahminlerinin güvenilirliği, tutarlılığı ve etkinliği azalmaktadır (Ün, 2018, s.95). Bu durumda, tahminlerin değişen varyans, otokorelasyon ve yatay kesit birimler arası bağımlılık sorunlarını dikkate alan yöntemlerle gerçekleştirilmesi gerekmektedir (Tatoğlu, 2013, s.241). Bir başka ifade ile tahmin sonuçlarının değişen varyans, otokorelasyon ve yatay kesit birimler arası bağımlılık etkilerini ortadan kaldıran bir tahmin yöntemiyle gerçekleştirilmesine ihtiyaç duyulmaktadır. Bu tahmin yöntemi ile daha dirençli (robust) standart hatalar ve daha güvenilir istatistikler elde edilmektedir. Bu yöntemeye dayalı tahminlerde temel yaklaşım, hata teriminin değişen varyans yapısına ait bilgilerin parametre tahmin sürecine eklenmesidir (Ün, 2018, s. 95).

Sabit etkiler panel veri tahminlerinde dirençli standart hatalara ulaşılmasında, Beck ve Katz (1995) tarafından yapılan çalışma öncesinde, ‘Makul Genelleştirilmiş En Küçük Kareler’ (Feasible Generalized Least Squares, FGLS) yöntemi kullanılmaktadır. FGLS yönteminde her bir yatay kesit birim için otokorelasyon, hata varyansları ve eş zamanlı korelasyonların tahmini olmak üzere üç aşamalı süreç takip edilmektedir (Franzese,

1996, s.1). Ancak, Beck ve Katz (1995) standart hataların bu süreçte ciddi anlamda olduğundan daha düşük tahmin edildiğini öngörmekte; çözüm olarak, katsayıları etkilemeyen fakat eş zamanlı korelasyonu varyans-kovaryans matrisine dahil eden dirençli standart hataların tahmin edilmesini önermektedirler. Böylece otokorelasyon sorunu kontrol altında tutulurken aynı zamanda standart hatalar da dirençli hale gelmektedir. Literatürde bu yöntem panel düzeltilmiş standart hata (Panel-Corrected Standart Erros, PCSE) olarak adlandırılmaktadır. Bu yöntemde, standart hataların, varyansın ve kovaryansın hesaplanması sürecinde, hataların değişen varyansa sahip olduğu ve panel boyunca eş zamanlı olarak birbirleri ile ilişkili olduğu varsayılmaktadır.

Avrupa Birliği ülkelerinin ekonomik dinamikleri ve politika uygulamaları arasındaki ilişki ve bağımlılıkların yukarıda sözü edilen ekonometrik sorunlara neden olma olasılığı göz önünde bulundurularak, bu tezde gerçekleştirilen sabit etkiler panel regresyon tahminlerinde PCSE yaklaşımı kullanılmaktadır.

### **3.3. AMPİRİK BULGULAR**

Tezin bu bölümünde, AB ülkelerinin 1999-2016 yıllarını kapsayan 18 yıllık mali kural deneyiminden yola çıkılarak, bu ülkelerde uygulanan farklı yoğunluktaki mali kuralların ülkelerin iradi maliye politikası kararlarını ne şekilde etkilediği ampirik olarak araştırılmaktadır. Bir başka deyişle, mali kural uygulamalarının iradi maliye politikası istikrarına olan etkisi incelenerek kuralların işlevsel olup olmadığı ortaya koyulmaktadır. Bu çerçevede, mali kural ve maliye politikası uygulamalarının hem zaman içindeki değişimlerini hem de ülke farklılıklarından kaynaklanan değişimlerini yansıtmaya olanağı tanıyan panel veri temeline dayanan regresyon tahminleri gerçekleştirilmektedir. Tahmin örneğinde 28 AB ülkesinin 1999-2016 yıllarını kapsayan yıllık verileri kullanılmaktadır. Tahmin edilen regresyon denklemlerinin bağımlı değişkeni olan ‘iradi maliye politikası istikrarı’ göstergesi, her bir ülke için üçer aylık kamu harcaması verilerinden hesaplanan yıllık ‘değişkenlik katsayısı (coefficient of variation)’ zaman serileridir. Bazı ülkelerin (8 ülke) üçer aylık kamu harcaması verilerinin 1999-2002 yılları arasındaki eksikleri nedeniyle, tahminler ‘dengesiz (unbalanced)’ panel veri regresyon tahminleri olarak gerçekleştirilmektedir. Bu kapsamda yapılan tahminler Tablo 10’da sunulmaktadır.

Tablo 10’da sunulan sabit etkiler panel veri tahmin sonuçlarının dayanağını oluşturan temel regresyon denklemi aşağıda gösterilmektedir:

$$\sigma_{it} = \alpha_i + \theta T_t + \gamma X_{it} + \beta MK_{it} + \varepsilon_{it} \quad (20)$$

İradi maliye politikası istikrarı ile mali kural arasındaki ilişkinin tahmininde kullanılan bu denklemde,  $\alpha_i$  sabit etkiler katsayısını;  $T_t$  deterministik trend değişkenini;  $\sigma_{it}$  iradi maliye politikası istikrarını yansıtmak üzere hesaplanan değişkenlik katsayısını;  $MK_{it}$  mali kural endeksini;  $X_{it}$  ise iradi maliye politikası istikrarını etkileyen faktörleri içeren kontrol değişkenler kümesini;  $\varepsilon_{it}$  ise Gauss-Markov varsayımlarını karşılayan hata değişkenlerini göstermektedir. Bu değişken kümesi, ülkelerin genel ekonomik durumunu yansıtan çıktı açığı oranını ( $\text{ÇA}_{it}$ ) ve işsizlik oranını ( $\text{İO}_{it}$ ); ülkelerin kamu kesimi mali durumunu yansıtan faiz dışı bütçe açığı oranını ( $\text{FD}_{it}$ ), borçlanma oranını ( $\text{BO}_{it}$ ) ve borcun kar topu etkisini ( $\text{KT}_{it}$ ); ülkelerin dış şoklara maruz kalma potansiyellerini yansıtan dış ticaret haddi gelir etkisini ( $\text{DT}_{it}$ ) ve dış ticaret hacmi oranını ( $\text{TH}_{it}$ ) içermektedir. Bu değişkenlerin tanımlarına ilişkin ayrıntılı bilgi Ek-4’te yer almaktadır.

Tablo 10’da sunulan katsayı tahminlerine göre, regresyona kontrol değişken adı altında dahil edilen değişkenlerin tümünün katsayı tahminleri aynı işaretli ve benzer düzeyde istatistiksel anlamlılıklara sahip bulunmuştur. Tablonun  $\text{ÇA}_{it}$  satırında yer alan artı işaretli ve %1 düzeyinde istatistiksel anlamlılığa sahip katsayılar, gerçekleşen çıktının potansiyel çıktının üstüne çıktığı (ya da durgunluk dönemlerinde gerçekleşen çıktının potansiyel çıktıya yaklaştığı) durumlarda iradi maliye politikası değişkenliğinin artırdığı anlamına gelmektedir.<sup>2</sup> Çıktı açığı oranının hem eksi hem de artı değerler alabilen bir değişken olması göz önünde bulundurulduğunda; bu oranın artı değerlerle sıfırdan uzaklaşması, ekonomide aşırı canlanmanın olduğunu ya da enflasyonist açığın büyüdüğünü gösterirken; eksi değerlerle sıfırdan uzaklaşması, ekonomide durgunluğun derinleştiğini ya da deflasyonist açığın arttığını göstermektedir.

<sup>2</sup> Cevik ve Teksoz (2014, s. 17-19) tarafından yapılan çalışmada da benzer bir bulguya ulaşılmıştır.

Tablo 10. Sabit Etkiler Tahmin Sonuçları

	Bağımlı Değişken: $\sigma_{it}$					
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Sabit	2.691** (0.816)	1.256 (0.839)	1.297 (1.346)	2.821** (1.343)	3.224** (1.067)	-0.444 (1.087)
Trend	-0.075** (0.029)	-0.078** (0.030)	-0.075** (0.037)	-0.070** (0.029)	-0.079*** (0.025)	-0.091*** (0.027)
$\text{ÇA}_{it}$	0.206*** (0.062)	0.243*** (0.067)	0.235*** (0.070)	0.212*** (0.064)	0.186*** (0.057)	0.216*** (0.065)
$\text{İO}_{it}$	0.098** (0.048)	0.144** (0.056)	0.133** (0.052)	0.105* (0.054)	0.121*** (0.045)	0.104** (0.046)
$\text{FD}_{it}$	0.231*** (0.055)	0.256*** (0.054)	0.253*** (0.055)	0.242*** (0.053)	0.270*** (0.053)	0.282*** (0.054)
$\text{BO}_{it}$	0.009** (0.004)	0.011** (0.005)	0.008* (0.005)	0.006 (0.005)	0.001 (0.004)	0.012** (0.006)
$\text{KT}_{it}$	0.153*** (0.038)	0.144*** (0.035)	0.139*** (0.037)	0.137*** (0.039)	0.125*** (0.044)	0.192*** (0.043)
$\text{DT}_{it}$	0.153 (0.114)	0.189* (0.107)	0.196* (0.109)	0.200* (0.107)	0.097 (0.115)	0.183 (0.116)
$\text{TH}_{it}$	0.005 (0.007)	0.005 (0.007)	0.008 (0.007)	0.012* (0.007)	0.011 (0.07)	0.007 (0.007)
$\text{MK}_{it}$	0.115 (0.089)	0.427*** (0.152)	0.596*** (0.207)	0.573*** (0.204)	2.031** (0.082)	1.173** (0.533)
$\text{MK}_{it} \times \text{KUK}_{it}$		-0.492*** (0.136)				
$\text{MK}_{it} \times \text{GH}_{it}$			-0.019*** (0.006)			
$\text{GH}_{it}$			-0.006 (0.045)			
$\text{MK}_{it} \times \text{GP}_{it}$				-0.005*** (0.001)		
$\text{GP}_{it}$				-0.019* (0.011)		
$\text{MK}_{it} \times \text{ÖT}_{it}$					-0.083** (0.039)	
$\text{ÖT}_{it}$					-0.093* (0.052)	
$\text{MK}_{it} \times \text{TT}_{it}$						-0.044* (0.024)
$\text{TT}_{it}$						0.090** (0.043)
Uyarlanmış $R^2$	0.379	0.403	0.396	0.395	0.385	0.383
F-istatistiği	9.171***	9.767***	9.292***	9.256***	8.846***	8.783***
Pesaran CD	-0.949	-0.774	-0.771	-1.019	-1.376	-0.881
Durbin-Watson	1.833	1.814	1.824	1.838	1.856	1.855

Parantez içindeki sayılar, Beck & Katz (1995) yöntemi ile panele göre düzeltilmiş standart hatalardır (Panel Corrected Standard Error, PCSE). \*, \*\* ve \*\*\* işaretleri, sırasıyla %10, %5 ve %1 anlamlılık düzeylerinde regresyon katsayısı tahminlerinin istatistiksel olarak anlamlı olduğunu göstermektedir.



Bu nedenle,  $\text{CA}_{it}$  değişkenine ait regresyon katsayısının daha sağlıklı bir yorumu için, çıktığı açığındaki değişimlerin asimetrik etkilerini ayrıştıran bir tahmin yaklaşımı gerekmektedir. Bu çerçevede gerçekleştirilen ve tahmin sonuçları Ek-3'de sunulan analiz, gerçekleşen çıktının potansiyel çıktının üstüne çıktığı dönemlerde iradi maliye politikası değişkenliğinin arttığını; gerçekleşen çıktının potansiyel çıktının altına indiği dönemlerde ise iradi maliye politikası değişkenliğinin azaldığını göstermektedir. Bu sonuca göre, 28 AB ülkesi genelinde, faiz dışı kamu harcamalarındaki iradi dalgalanmaların ekonomik genişleme dönemlerinde daha yüksek olduğu ortaya çıkmaktadır. Öte yandan, Tablo 10'un  $\text{IO}_{it}$  satırında yer alan istatistiksel anlamlılığa sahip artı işaretli katsayılar ise, işsizlik oranındaki artışların bu ülkelerde iradi maliye politikası değişkenliğini yükselttiğini göstermektedir. Bu bulgular çerçevesinde, hem enflasyonist talep şoklarının hem de işsizlik artışına neden olan arz şoklarının 28 AB ülkesinde iradi maliye politikası istikrarını bozduğu öne sürülebilmektedir.

Benzer şekilde, AB ekonomilerinin mali durum (fiscal stance) göstergeleri olan faiz dışı bütçe açığına ( $\text{FD}_{it}$ ), borçlanma oranına ( $\text{BO}_{it}$ ) ve borcun kar topu etkisine ( $\text{KT}_{it}$ ) ilişkin katsayı tahminlerinin de artı işaretli bulunması, bu değişkenlerde meydana gelen artışların iradi maliye politikasının istikrarını bozduğu anlamını taşımaktadır. Ancak, bu katsayıların istatistiksel anlamlılıkları göz önünde bulundurulduğunda, borçlanma oranındaki artışların etkisinin çok güçlü olmadığı görülmektedir. Borçluluk oranından ziyade borcun sürdürülebilirliğini olumsuz etkileyen borcun kartopu etkisindeki artışların ve faiz dışı bütçe dengesindeki kötüleşmelerin daha belirleyici olduğu anlaşılmaktadır. Bu sonuçlar, AB ekonomilerinde, mali sürdürülebilirliğe ilişkin olumsuz durumlarda maliye politikası tepkisinin sert olduğunu ve bu tepkilerin iradi maliye politikasındaki dalgalanmaları arttırdığını göstermektedir.

Farklı ekonomik büyüklüklere ve gelişmişlik düzeylerine sahip olan 28 AB ekonomisinde maliye politikalarının dış şoklara verdiği tepkileri incelemek üzere dahil edilen dış ticaret haddi gelir etkisi ( $\text{DT}_{it}$ ) ve dış ticaret hacmi oranı ( $\text{TH}_{it}$ ) değişkenlerinin katsayıları ya anlamsız ya da %10 düzeyinde anlamlı çıkmıştır. Sonuç olarak, iradi maliye politikasındaki değişkenliğin genel ekonomik durum ve mali durumdaki değişimlerle anlamlı bir şekilde ilişkilendirilebileceği istatistiksel olarak belirlenmiştir.

Yukarıda elde edilen bulgular, bu tezin birincil amacı olan; mali kural uygulamasının iradi maliye politikası istikrarı üzerindeki olası etkisinin ortaya çıkarılmasına yönelik ilk aşamayı oluşturmaktadır. Bu çerçevede izlenen temel yaklaşım, iradi maliye politikasındaki değişkenliğin birinci aşamada söz konusu edilen temel belirleyiciler ile açıklanamayan kısmının, ikinci aşamada mali kural etkisi ile açıklanıp açıklanamayacağını ortaya koymaktır. Tablo 10'un ilk sütununda yer alan mali kural endeksi ( $MK_{it}$ ) değişkeninin katsayı tahmini, bu yönde yapılacak olan analizin başlangıç noktasını oluşturmaktadır. Bu noktada,  $MK_{it}$  değişkeninin katsayı tahmini, artı işaretli fakat istatistiksel olarak anlamsız bulunmuştur. Ekonometrik tahminlerde karşılaşılan istatistiksel anlamsızlıkların bazen modelleme hatası (mis-specification) kaynaklı olabileceği göz önünde bulundurularak, bir çok ampirik çalışmada izlenen bir yola başvurulmuştur. Bu kapsamda, mali kural uygulamalarının iradi maliye politikası istikrarı üzerindeki etkisinin, AB ülkelerinin ekonomik gelişmişlik düzeylerine duyarlı olabileceği varsayılmıştır. Tahmin sonuçları Tablo 10'un ilk sütununda yer alan ve denklemini yukarıda sunulan temel model bu varsayım doğrultusunda aşağıdaki şekilde yeniden modellenmiştir:

$$\sigma_{it} = \alpha_i + \theta T_t + \gamma X_{it} + \beta_1 MK_{it} + \beta_2 (MK_{it} \times Z_{it}) + \delta Z_{it} + \varepsilon_{it} \quad (21)$$

Bu denklemde, ülkelerin ekonomik gelişmişlik düzeylerinin mali kural uygulamaları ile olan etkileşimi,  $MK_{it}$  ve  $Z_{it}$  değişkenlerinin çarpımından oluşan bir bağımsız değişkenin denkleme eklenmesi suretiyle ortaya koyulmaktadır. Burada,  $Z_{it}$ , ekonomik gelişmişlik düzeyini yansıttığı düşünülen olası değişkenlerden birini temsil etmektedir. Bu çerçevede, ilk olarak, örnekleme bulunan 28 AB ülkesi arasında Birliğin oluşumunda yer alan gelişmiş ülkeler ve Birliğe sonradan katılan gelişmekte olan ülkeler 'kukla değişkenli regresyon' yaklaşımı ile ayrıştırılmıştır. Bu nitel ayrıştırma, gelişmiş AB ülkeleri için 1; gelişmekte olan AB ülkeleri için ise 0 değerlerini alan  $KU_{it}$  kukla değişkeninin tanımlanması yoluyla nicelleştirilmiş ve aşağıdaki regresyon denklemi elde edilmiştir:<sup>3</sup>

<sup>3</sup> Regresyon denkleminde,  $MK_{it} \times KUK_{it}$  değişkenine ek olarak  $KUK_{it}$  değişkeninin yer almamasının nedeni, gelişmiş ve gelişmekte olan AB ülkesi ayrımının sabit etkiler için söz konusu olmadığı varsayımdır.

$$\sigma_{it} = \alpha_i + \theta T_t + \gamma X_{it} + \beta_1 MK_{it} + \beta_2 (MK_{it} \times KUK_{it}) + \varepsilon_{it} \quad (22)$$

Bu denklemde,  $\beta_1$  katsayısı, gelişmekte olan AB ülkelerindeki mali kural uygulamalarının iradi maliye politikası istikrarı üzerindeki etkisini gösterirken;  $\beta_2$  katsayısı, mali kural uygulamalarının iradi maliye politikası istikrarı üzerindeki etkisinin gelişmiş ve gelişmekte olan AB ülkelerinde birbirinden farklı olup olmadığını göstermektedir.  $\beta_2$  katsayısının istatistiksel olarak anlamlı olması bu farkın söz konusu olduğu anlamına gelmektedir. Tablo 10'un ikinci sütununda  $MK_{it}$  ve  $MK_{it} \times Z_{it}$  satırlarında sunulan katsayı tahminleri ( $\hat{\beta}_1 = 0.427$  ve  $\hat{\beta}_2 = -0.492$ ) %1 düzeyinde istatistiksel olarak anlamlı bulunmuştur. Bu bulgu, mali kural uygulamalarının iradi maliye politikası istikrarı üzerinde etkili olduğunu ve bu etkinin AB ülkelerinin gelişmişlik düzeylerine bağlı olarak farklılaştığını ortaya koymuştur. Daha açık bir ifadeyle, elde edilen tahmin sonuçları, mali kuralların gelişmekte olan AB ülkelerinde iradi maliye politikasının değişkenliğini arttırdığını, gelişmiş AB ülkelerinde ise düşürdüğünü ortaya koymaktadır.<sup>4</sup>

Ekonometrik tahminlerin bundan sonraki aşamalarında, gelişmişlik düzeyi farklarının mali kural uygulamaları ile olan etkileşimi, 'ekonomik' gelişmişlik düzeyi temelinde somutlaştırılmaya çalışılmaktadır. Bu doğrultuda, gelişmişlik düzeyi ile mali kural etkileşiminin incelenmesinde, kukla değişken analizine ek olarak nicel makroekonomik değişkenlerin kullanımına yer verilmektedir. İlk olarak, AB ülkelerinin ekonomik gücünü gösteren kişi başı reel GSYİH ( $GH_{it}$ ) ve bu ülkelerin her birinin GSYİH'ya göre birlik içindeki karşılaştırmalı durumlarına ilişkin bir endeks ( $GP_{it}$ ) kullanılmak suretiyle iki farklı regresyon tahmini gerçekleştirilmektedir:<sup>5</sup>

$$\sigma_{it} = \alpha_i + \theta T_t + \gamma X_{it} + \beta_1 MK_{it} + \beta_2 (MK_{it} \times GH_{it}) + \delta GH_{it} + \varepsilon_{it} \quad (23)$$

$$\sigma_{it} = \alpha_i + \theta T_t + \gamma X_{it} + \beta_1 MK_{it} + \beta_2 (MK_{it} \times GP_{it}) + \delta GP_{it} + \varepsilon_{it} \quad (24)$$

<sup>4</sup> Gelişmiş AB ülkesi olarak Almanya, Avusturya, Belçika, Danimarka, Finlandiya, Fransa, Hollanda, İngiltere, İrlanda, İspanya, İsveç, İtalya, Lüksemburg, Portekiz, Yunanistan; gelişmekte olan AB ülkesi olarak ise Bulgaristan, Çekya, Estonya, Hırvatistan, Kıbrıs, Letonya, Litvanya, Macaristan, Malta, Polonya, Romanya, Slovakya, Slovenya alınmıştır.

<sup>5</sup> Bu değişkenlerin tanımına ilişkin ayrıntılı bilgi Ek-4'te yer almaktadır.

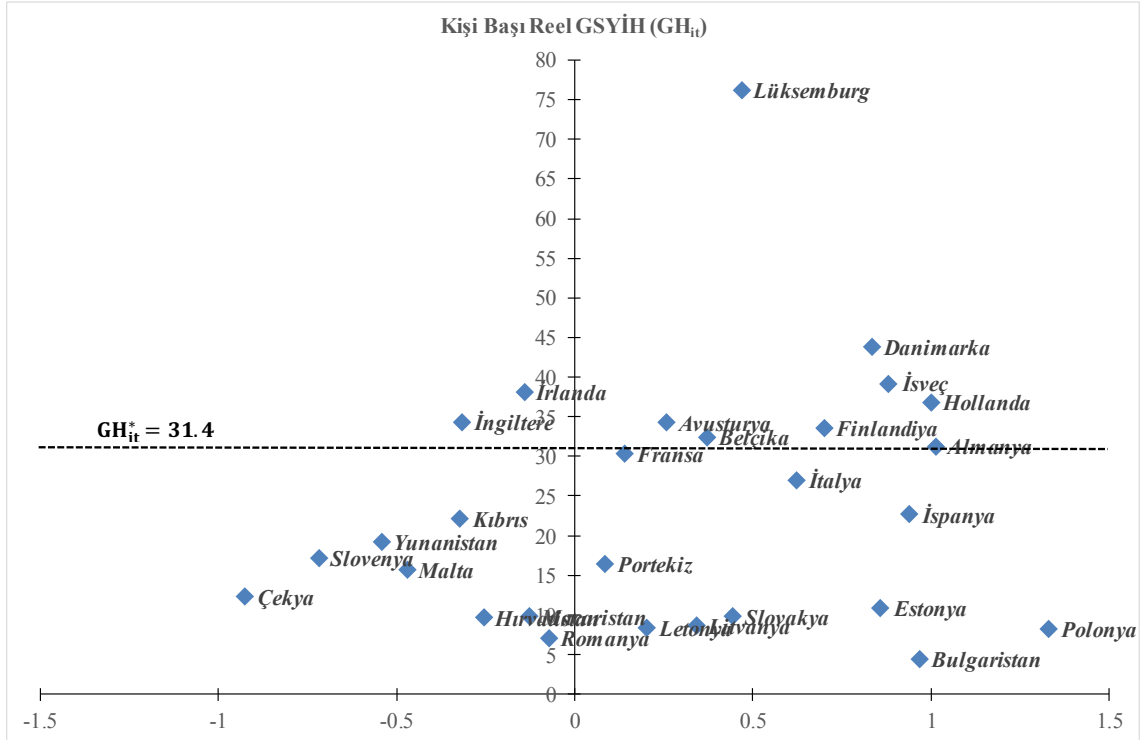
Bu regresyonlara ilişkin tahmin sonuçlarına Tablo 10'un üçüncü ve dördüncü sütunlarında yer verilmektedir. Bu sonuçlarda,  $\beta_1$  ve  $\beta_2$  katsayılarının istatistiksel olarak anlamlı olmaları, mali kural ile iradi maliye politikası istikrarı arasında ekonomik gelişmişlik düzeyine bağlı olarak belirlenen bir ilişkinin olduğunu göstermektedir. Tablonun üçüncü sütununda yer alan sonuçlara göre mali kural endeksindeki değişimlerin iradi maliye politikası değişkenliği üzerindeki etkisi toplam türev gösterimi ile şu şekilde ifade edilmektedir:

$$\frac{\partial \sigma_{it}}{\partial MK_{it}} = 0.596 - 0.019GH_{it}$$

Bu ifadede yer alan ve %1 düzeyinde istatistiksel anlamlılığa sahip olan katsayı tahminleri ( $\hat{\beta}_1 = 0.596$  ve  $\hat{\beta}_2 = -0.019$ ) uyarınca, mali kural endeksindeki artışların salt etkisi ile artan iradi maliye politikası değişkenliğinin kişi başı reel GSYİH düzeyi yükseldikçe azaldığını göstermektedir. Yukarıdaki ifadenin sifira eşitlenmesiyle, mali kural endeksi ile iradi maliye politikası değişkenliği arasındaki ilişkinin yönünü belirleyen kişi başı reel GSYİH'nin ortalama eşik değeri  $GH_{it}^* = 31400$  Avro olarak bulunmaktadır. Daha açık bir ifadeyle, kişi başı reel GSYİH'sı yaklaşık 31400 Avro'nun üstünde olan AB ülkelerinde mali kural uygulamaları iradi maliye politikası değişkenliğini azaltırken, bu gelir düzeyinin altında olan ülkelerde arttırmaktadır. Örnekte yer alan 28 AB ülkesine ait kişi başı reel GSYİH ile mali kural endeksi arasındaki ilişki, Şekil 9'da 1999-2016 yılları arası ortalamalar ile serpinti grafiği şeklinde sunulmaktadır. Bu grafikten de anlaşılacağı üzere, regresyon tahminleri ile hesaplanan  $GH_{it}^* = 31,4$  çizgisinin, daha önce kukla değişken analizinde elde edilen bulguları yaklaşık olarak doğruladığı; gelişmiş ve gelişmekte olan AB ülkelerini ekonomik gelişmişlik düzeylerine göre ayırttığı görülmektedir. 18 yıllık ortalama değerlerle oluşturulmuş olan serpinti grafiğinde, görece en güçlü mali kural uygulamalarının Danimarka, İsveç, Hollanda, Almanya, İspanya, Estonya, Polonya, Bulgaristan'da; görece en zayıf uygulamaların ise Çekya, Slovenya, Yunanistan ve Malta'da olduğu görülmektedir. Ancak, mali kural uygulama düzeyi ile ekonomik gelişmişlik düzeyi arasında herhangi bir sistematik ilişkinin varlığı gözlemlenmemektedir. Yukarıda sözü edilen regresyon bulguları ve Şekil 9'da beraberce ele alındığında, mali kural endeksi değerindeki artışların, grafikte yer alan

kesikli çizgi üstünde kalan ülkelerde iradi maliye politikası değişkenliğini azalttığı; altında kalan ülkelerde ise arttırdığı bulgusuna ulaşılmaktadır.

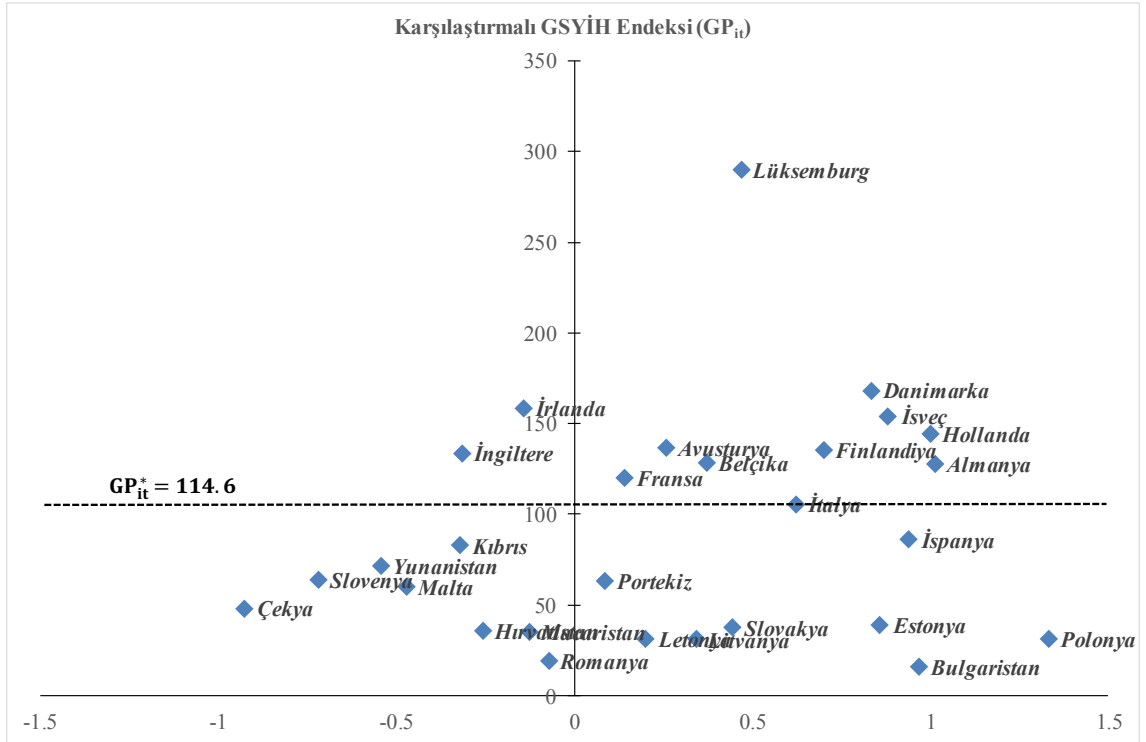
Şekil 10. Kişi Başı Reel GSYİH ile Mali Kural Endeksi İlişkisi



Ekonomik gelişmişlik düzeyi yüksek AB ülkelerinde, mali kural uygulamalarının iradi maliye politikası istikrarı üzerindeki görece olumlu etkisi, daha farklı bir gelir göstergesi ile ortaya koyulduğunda da benzer sonuçlara ulaşılmaktadır. Avrupa Komisyonu tarafından hesaplanan ve AB ülkelerinin GSYİH'lerini 28 AB ülkesi ortalaması ile karşılaştırmalı olarak ele alan bir endeks kullanılarak ( $GP_{it}$ ) yapılan regresyon tahmin sonuçları Tablo 10'un dördüncü sütununda yer almaktadır. Bu sonuçlarda, mali kural endeksindeki değişimlerin iradi maliye politikası değişkenliği üzerindeki etkisini gösteren regresyon katsayıları temel alındığında, bu etki toplam türev gösterimi ile şu şekilde ifade edilmektedir:

$$\frac{\partial \sigma_{it}}{\partial MK_{it}} = 0.573 - 0.005GP_{it}$$

Şekil 11. GSYİH'ye Göre Ülkelerin Birlik İçindeki Durumları ile Mali Kural Endeksi İlişkisi



Bu ifadeye yer alan ve %1 düzeyinde istatistiksel anlamlılığa sahip olan katsayı tahminleri ( $\hat{\beta}_1 = 0.573$  ve  $\hat{\beta}_2 = -0.005$ ) uyarınca, mali kural endeksindeki artışların salt etkisi ile artan iradi maliye politikası değişkenliğinin karşılaştırmalı GSYİH endeksi yükseldikçe azaldığını göstermektedir. Yukarıdaki ifadenin sifıra eşitlenmesiyle, mali kural endeksi ile iradi maliye politikası değişkenliği arasındaki ilişkinin yönünü belirleyen endeksin ortalama eşik değeri  $GP_{it}^* = 114,6$  olarak bulunmaktadır. Bir başka ifadeyle, yaşam standardı 28 AB ülkesi ortalamasından en %14,6 daha yüksek olan AB ülkelerinde mali kural uygulamaları iradi maliye politikası değişkenliğini azaltırken, bu düzeyin altında kalan ülkelerde arttırmaktadır.  $GP_{it}^* = 114,6$  eşik değerinin üstündeki ve altındaki ülkeler Şekil 10'da görülmektedir. Daha önce elde edilen, hem kukla değişken hem de kişi başı reel GSYİH değişkeninin kullanıldığı analizlerdeki bulguları destekler şekilde; eşik değer tahmininin, AB ülkelerinin ekonomik olarak gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerini ayrıştırdığı açık olarak gözlemlenebilmektedir.

Buraya kadar elde edilen bulguların iktisadi geçerliliğinin ve tutarlılığının sınanması amacıyla, ikinci olarak ise, AB ülkelerinin finansal zenginlik ya da varlık düzeylerinin göstergesi olan özel kesim brüt tasarruf oranları ( $\ddot{O}T_{it}$ ) ve ulusal brüt tasarruf oranları ( $TT_{it}$ ) temel alınarak, iki ayrı regresyon tahmini daha gerçekleştirilmektedir:<sup>6</sup>

$$\sigma_{it} = \alpha_i + \theta T_t + \gamma X_{it} + \beta_1 MK_{it} + \beta_2 (MK_{it} \times \ddot{O}T_{it}) + \delta \ddot{O}T_{it} + \varepsilon_{it} \quad (25)$$

$$\sigma_{it} = \alpha_i + \theta T_t + \gamma X_{it} + \beta_1 MK_{it} + \beta_2 (MK_{it} \times TT_{it}) + \delta TT_{it} + \varepsilon_{it} \quad (26)$$

Tablo 10'un beş ve altıncı sütunlarında yer alan katsayı tahminleri, daha önceki bulguları destekler niteliktedir. Aşağıdaki ifadelerden de anlaşıldığı üzere, ülkelerin özel ve toplam tasarruf oranları yükseldikçe mali kural endeksindeki artışların iradi maliye politikası üzerindeki olumsuz etkisi azalmaktadır:

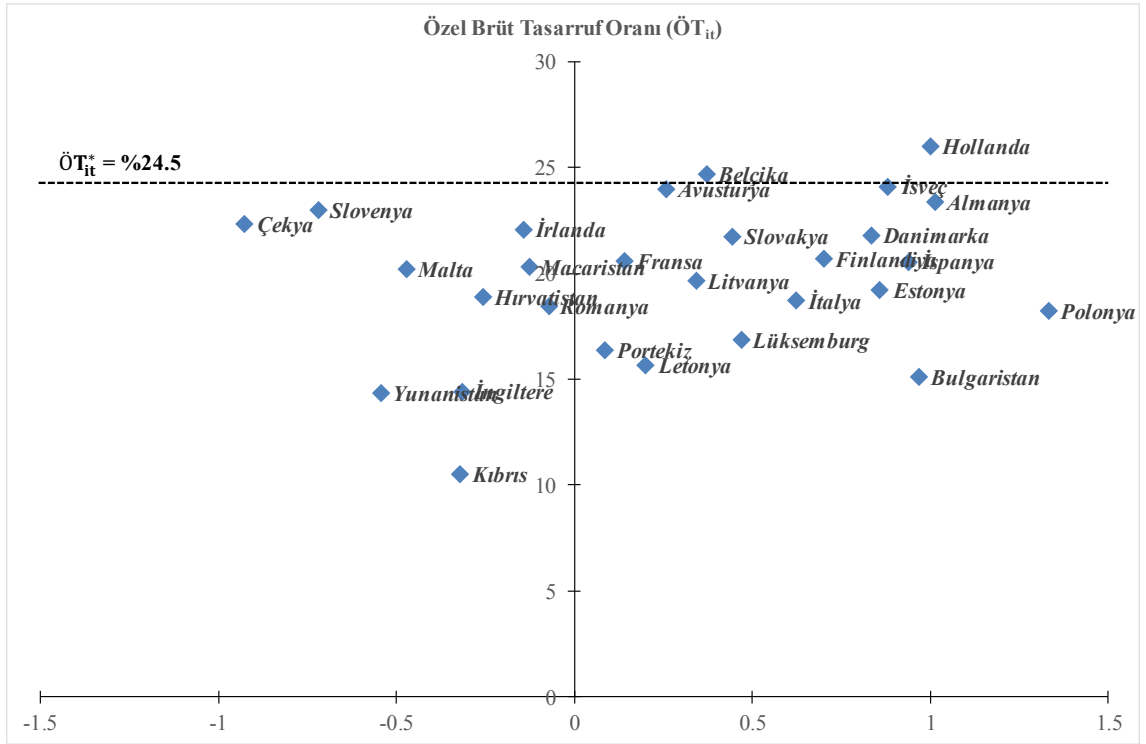
$$\frac{\partial \sigma_{it}}{\partial MK_{it}} = 2.031 - 0.083 \ddot{O}T_{it}$$

$$\frac{\partial \sigma_{it}}{\partial MK_{it}} = 1.173 - 0.044 TT_{it}$$

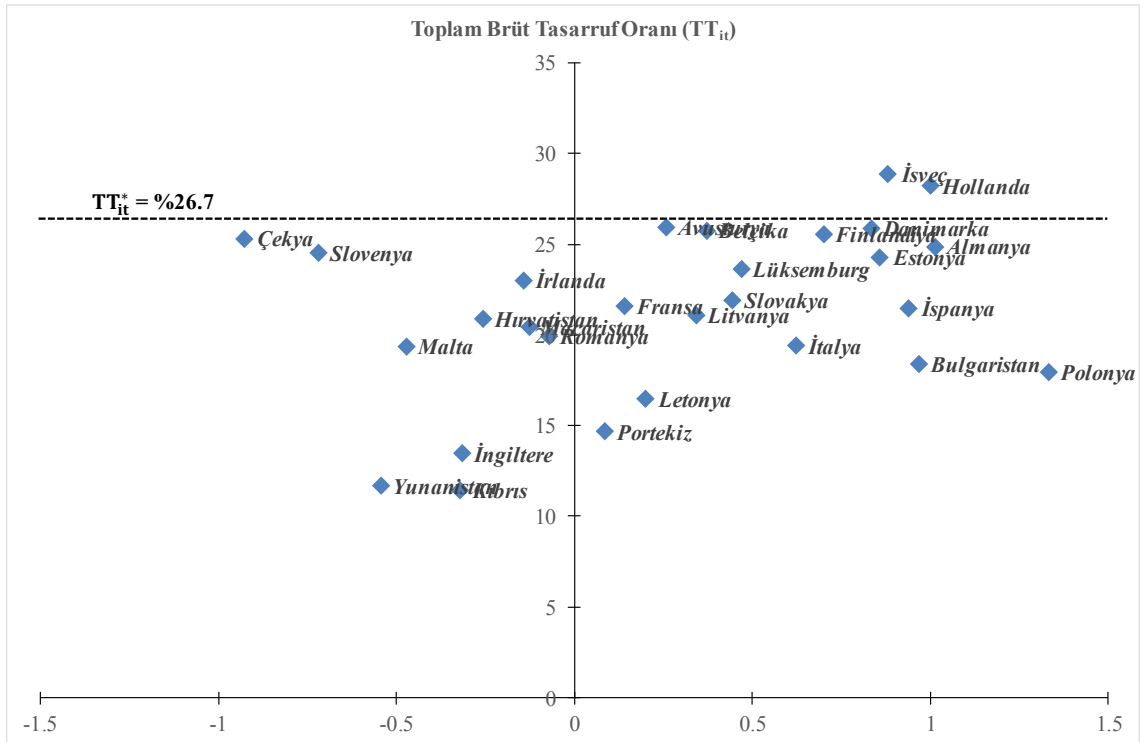
Bu tahminler bağlamında mali kural uygulamalarının iradi maliye politikası istikrarı üzerindeki olumsuz etkisinin azalıp olumluya dönüştüğü eşik tasarruf oranları, özel kesim brüt tasarrufları için  $\ddot{O}T_{it}^* = \%24,5$ , toplam brüt tasarruflar için ise  $TT_{it}^* = \%26,7$  olarak elde edilmektedir. Ancak, Tablo 10'un dördüncü ve beşinci sütununda yer alan  $MK_{it} \times \ddot{O}T_{it}$  ve  $MK_{it} \times TT_{it}$  değişkenlerinin regresyon katsayılarının standart hatalarının, üçüncü ve dördüncü sütununda yer alan  $MK_{it} \times GH_{it}$  ve  $MK_{it} \times GP_{it}$  değişkenlerinin katsayılarının standart hatalarına göre daha yüksek olması nedeniyle,  $\ddot{O}T_{it}^* = \%24,5$  ve  $TT_{it}^* = \%26,7$  eşik oranları tahminlerinin sapmalarının yüksek olma olasılığı göz ardı edilmemelidir. Örnekleme yer alan 28 AB ülkesinin 1999-2016 yıllarını kapsayan 17 yıllık ortalama rakamları temel alındığında, bu eşik oranların üstünde ve altında tasarruf oranlarına sahip olan ülkelerin dağılımı Şekil 11 ve Şekil 12'de görülmektedir.

<sup>6</sup> Bu değişkenlerin tanımına ilişkin ayrıntılı bilgi Ek-4'te yer almaktadır.

Şekil 12. Özel Brüt Tasarruf Oranı ile Mali Kural Endeksi İlişkisi



Şekil 13. Toplam Brüt Tasarruf Oranı ile Mali Kural Endeksi İlişkisi





Ancak bu kez, tahmin edilen eşik değerlerin, gerek 17 yıllık ortalamaların kullanılması nedeniyle gerekse tahmin standart hatalarının görece büyük olmasından dolayı, finansal varlık düzeyi görece yüksek ve düşük olan ülkeleri yeterince ayırtmadığı görülmektedir. Ayrıca, bu yetersizlik, bazı gelişmiş AB ülkelerinin tasarruf oranlarının bazı gelişmekte olan AB ülkelerindeki oranlardan daha düşük olması ile de açıklanabilir. Örneğin, Çekya ve Slovenya gibi ülkelerin tasarruf oranlarının göreceli yüksekliğinin yanında, İngiltere, İtalya ve Yunanistan gibi eski AB ülkelerinde bu oranların düşük olması tahmin sonuçlarını etkileyebilir.

Son olarak, elde edilen bulguların dayandırıldığı regresyon tahminlerinin ekonometrik özellikleri istatistiksel sınamalar ile incelendiğinde, 6 farklı varsayım altında modellenen altı ayrı regresyon denkleminin birbirine yakın özelliklere sahip olduğu görülmektedir. Tablo 10'un alt kısmında yer alan uyarlanmış  $R^2$  değerlerine göre, tüm regresyon tahminlerinin açıklayıcılık oranlarının benzer düzeyde olduğu ve panel veri kapsamında çok düşük sayılamayacak değerlerde olduğu düşünülmektedir. Ayrıca, regresyonların genel anlamlılıklarının sınanması amacıyla sunulan F-istatistikleri, regresyonların %1 düzeyinde istatistiksel anlamlılığa sahip olduklarını göstermektedir. Tablo 10'da sunulan bir diğer istatistikle de, iktisadi olarak birbirleriyle ilişki düzeyleri yüksek olan AB ülkelerinin verilerinde rastlanma olasılığı olan yatay kesit bağımlılığın (cross-sectional dependence) istatistiksel bir sorun yaratacak düzeyde olup olmadığı sınanmaktadır. Bu sınama için Pesaran (2004) tarafından önerilen ve Tablo 10'da Pesaran CD olarak ifade edilen istatistikler kullanılmaktadır. Standart normal dağılıma sahip olan bu istatistiklerin değerlerine göre, regresyon tahminlerinin tümünde “yatay kesit bağımlılık yoktur” boş hipotezi reddedilememektedir. Son olarak, Tablo 10'da sunulan regresyon tahminlerinin hatalarında ardışık bağımlılık sorunu olup olmadığı Durbin-Watson istatistiği kullanılarak incelenmektedir. Sabit etkiler panel veri tahminlerinden elde edilen Durbin-Watson istatistikleri Bhargava, Franzini ve Narendranathan (1982) tarafından  $T=10$  zaman boyutu ve  $H=50$  yatay kesit boyutuna göre tablolaştırılan kritik değerler temel alınarak yaklaşık olarak değerlendirilmektedir. Bu değerlendirmeye göre, tahmin edilen regresyonlarda ardışık bağımlılık sorunu olmadığı sonucuna ulaşılmaktadır.

## SONUÇ

Maliye politikalarının ekonomik istikrarı sağlamaya yönelik aktif bir şekilde kullanılması, 1929 Büyük Burhan'ının yol açtığı sorunlara çözüm olarak geliştirilen Keynesyen iktisat politikaları ile olmuştur. Bu tarihten itibaren maliye politikaları tam istihdam ve fiyat istikrarı gibi makroekonomik hedeflerin sağlanmasında temel iktisat politikası aracı haline gelmiştir. Ancak 1970'li yıllarda yaşanan stagflasyon ve 1990'lı yıllarda görülen aşırı bütçe açıkları ülkelerin mali sürdürülebilirliğini tehdit etmiştir. Bunun sonucunda maliye politikasının iradi olarak uygulanması tartışılmaya başlanmıştır. Tartışmalar maliye politikasının iradi veya kurallı olması üzerine odaklanmıştır. Uzun süre devam eden tartışmalar sonucu varılan genel kanı kuralların iradiliğe karşı daha üstün olduğudur.

İktisat politikalarında kuralların uygulanması tartışması öncelikle para politikası alanında başlamıştır. Para politikasında kuralların daha etkin ve üstün olduğunun görülmesi üzerine bu tür tartışmalar maliye politikasına da kaymıştır. Böylece maliye politikası kurala dayalı olarak uygulanmaya başlamıştır. Bunun en tipik örneğini Avrupa Birliği'ndeki mali kural uygulamaları oluşturmaktadır.

Avrupa Birliği'nde maliye politikasına kurallar koyulmasının en önemli nedeni para politikasının tek bir organ tarafından yürütülmesine karşılık maliye politikasının yürütülmesinin üye ülkelerin tercihinin bırakılmasının para politikası üzerindeki olumsuz etkilerinin önüne geçmektir. Bir başka ifade ile mali kurallar ile Avrupa Birliği'nde uygulanan iradi maliye politikalarının istikrarlılığının sağlanması amaçlanmaktadır. İradi maliye politikası istikrarının bozulması para politikasının da etkinliğini bozmaktadır. İstikrarsız maliye politikaları iktisadi dalgalanmaları artırdığından Avrupa Birliği'nde maliye ve para politikasının koordineli bir şekilde yürütülmesi açısından kritik önem arz etmektedir. Bu durum Avrupa Merkez Bankasının temel görevi olan Euro'nun istikrarını sağlama işlevini olumsuz etkilemektedir. Bunun yanı sıra iradi maliye politikalarının istikrarsız olması özellikle durgunluk dönemlerinde otomatik istikrarlandırıcıları olumsuz etkilediğinden konjonktürel dalgalanmalara karşı para politikası üzerinde daha fazla baskının oluşmasına neden olmaktadır. Kısacası AB'de mali kural uygulamalarının temel nedeni para ve maliye politikalarının koordineli bir

şekilde yürütülmesini sağlamak suretiyle Avro'nun istikrarını sürdürmektir. Bu bağlamda, çalışmada Avrupa Birliği'nde uygulanan mali kuralların iradi maliye politikasının istikrarına etkisi ampirik olarak araştırılmıştır. Çalışmada 6 farklı model tahmini yapılmıştır. İlk modelde AB'de iradi maliye politikasının değişkenliğini etkileyen makroekonomik değişkenler ele alınmıştır. Söz konusu bu değişkenler ülkelerin genel ekonomik ve kamu kesimi mali durumlarını ve dış şokların ülkelere olan etkisini göstermek üzere üç grup halinde ele alınmıştır.

Ülkelerin genel ekonomik durumlarının göstergeleri olarak çıktı açığı oranı ve işsizlik oranı değişkenleri ile kamu kesimi mali durumu göstergesi olarak faiz dışı bütçe dengesi, borçlanma oranı ve borcun kartopu etkisi değişkenleri ve son olarak dış şokların etkisi dış ticaret hacmi ve dış ticaret haddi ile ele alınmıştır. Elde edilen sonuçlara göre AB ülkelerinde canlılık dönemlerinde gerçekleşen çıktının potansiyel çıktının üstüne çıktığı durumlarda AB ülkelerinde iradi maliye politikası değişkenliği artmaktadır. Bu durum ekonomik canlılık dönemlerinde AB ülkelerinde konjonktür yanlısı maliye politikası uygulandığının bir göstergesidir. İradi maliye politikalarının değişkenliğinin artmasının nedeni de uygulanan konjonktür yanlısı maliye politikalarıdır. Bunun nedeni konjonktür yanlısı politikaların zaman içerisinde maliye politikasında geniş ölçüde iradi değişimlere neden olması ve otomatik istikrarlandırıcıların istikrarı sağlama işlevini azaltmasıdır. Bu durum ekonomik dalgalanmaları artırarak iradi maliye politikası değişkenliğini artırmaktadır. Ayrıca işsizlik oranındaki artışlar AB'de iradi maliye politikası değişkenliğini arttırmaktadır. Bu bulgular çerçevesinde, hem enflasyonist talep şoklarının hem de işsizlik artışına neden olan arz şoklarının 28 AB ülkesinde iradi maliye politikası istikrarını bozduğu öne sürülebilmektedir.

AB ülkelerinin kamu kesimi mali durumunun iradi maliye politikası istikrarlılığı üzerindeki etkisine bakıldığında borçlanma oranındaki artışların etkisinin çok güçlü olmadığı görülmektedir. Borçluluk oranından ziyade borcun sürdürülebilirliğini olumsuz etkileyen borcun kartopu etkisindeki artışların ve faiz dışı bütçe dengesindeki kötüleşmelerin etkilerinin daha belirleyici olduğu anlaşılmaktadır. Bu sonuçlar, AB ekonomilerinde, mali sürdürülebilirliğe ilişkin olumsuz durumlarda maliye politikası tepkisinin sert olduğunu ve bu tepkilerin iradi maliye politikasındaki dalgalanmaları arttırdığını göstermektedir.

Çalışmada elde edilen sonuçlarından biri de mali kural uygulamalarının ülkelerin ekonomik gelişmişlik düzeylerine göre iradi maliye politikası istikrarı üzerindeki etkisinin farklılaştığıdır. Ülkelerin ekonomik gelişmişlik düzeylerinin göstergesi olarak çalışmada kullanılan değişkenlerden kişi başı GSYİH, özel ve toplam tasarruf oranları ve bu ülkelerin her birinin GSYİH'ya göre birlik içindeki karşılaştırmalı durumlarına ilişkin endeks kullanılmıştır. Buna göre ekonomik gelişmişlik düzeyi yüksek olan ülkelerde mali kural uygulamaları iradi maliye politikasının istikrarsızlığını azaltırken; ekonomik gelişmişlik düzeyi nispeten daha az olan ülkelerde mali kural uygulamaları iradi maliye politikasının istikrarsızlığını artırmaktadır. Ekonomik olarak gelişmiş ülkeler gelişmiş finansal piyasalara sahip olmalarından dolayı iradi maliye politikasının oynaklığı bu ülkelerde daha az görülmektedir. Nispeten ekonomik olarak daha az gelişmiş ülkelerde ise finansal piyasalar gelişmediğinden iradi maliye politikası uygulamalarına daha sık başvurulmaktadır. Bundan dolayı iradi maliye politikasının istikrarsızlığı bu ülkelerde daha sık görülmektedir. Bunun yanı sıra ekonomik olarak gelişmiş ülkelerin kamu harcamalarını nispeten ekonomik olarak daha az gelişmiş ülkelere göre daha az sıklıkta kullanması kamu harcamalarının oynaklığının bu ülkelerde daha az görülmesini sağlamaktadır. Bu durum aynı zamanda iradi maliye politikası istikrarsızlığının bu ülkelerde daha az olmasına neden olmaktadır. Ayrıca ekonomik gelişmişlik düzeyi yüksek olan ülkelerde otomatik istikrarlandırıcıların etkisinin fazla olması bu ülkelerde iradi maliye politikalarının değişkenliğini de azaltmaktadır.

Son olarak çalışmada mali kural uygulamalarını görece en güçlü uygulayan ülkelerin Danimarka, İsveç, Hollanda, Almanya, İspanya, Estonya, Polonya ve Bulgaristan olduğu; görece en zayıf uygulayan ülkelerin ise Çekya, Slovenya, Yunanistan ve Malta olduğu tespit edilmiştir.

## KAYNAKÇA

- Afonso, A., Agnello, L. ve Furceri, D. (2010). Fiscal Policy Responsiveness, Persistence, and Discretion. *Public Choice*, 145(3-4), 503-530.
- Afxentiou, P. C. (2000). Convergence, The Maastricht Criteria, and Their Benefits. *The Brown Journal of World Affairs*, 7(1), 245-254.
- Alesina, A. ve Bayoumi, T. (1996). The Costs and Benefits of Fiscal Rules: Evidence From US States (No. W5614). National Bureau Of Economic Research.
- Agnello, L., Furceri, D. ve Sousa, R. M. (2013). How Best to Measure Discretionary Fiscal Policy? Assessing Its Impact on Private Spending. *Economic Modelling*, 34, 15-24.
- Agnello, L. ve Sousa, R. M. (2014). The Determinants of The Volatility of Fiscal Policy Discretion. *Fiscal Studies*, 35(1), 91-115.
- Aktan, C. C., Dileyici, D. ve Özen, A. (2006). Geleneksel Maliye ve Yeni Maliye, Kamu Maliyesinde Çağdaş Yaklaşımlar. Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- Aktan, C. C. , Vural, İstiklal Y. (2007). Ekonomi Politikası Yönetiminde Mali ve Parasal Kurallar Kurumsal Maliye Politikası. Ed.(Coşkun Can Aktan, Dilek Dileyici, İstiklal Y. Vural). Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- Aktan, C. C., Çoban, H. ve Demir, C. İ. (2007). Kurumsal Maliye Politikası Perspektifinden Vergi ve Harcama Sınırlamaları” Kurumsal Maliye Politikası Ed. (Coşkun Can Aktan, Dilek Dileyici, İstiklal Y. Vural), Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- Aktan, C. C., Dileyici, D. ve Özen, A.(2007). Kamu Ekonomisinin Yönetiminde İki Farklı Ekonomi Politikası Yaklaşımı: İradi ve Takdiri Kararlara Karşı Kurallar Kurumsal Maliye Politikası Ed(Coşkun Can Aktan, Dilek Dileyici, İstiklal Y. Vural), Seçkin Yayıncılık, Ankara.
- Aktan, C. C. (2011). Kurumsal Maliye Politikası ve Mali Kurallar. Çimento Endüstrisi İşverenleri Dergisi <http://www.ceis.org.tr/dergi/2011ocak/makale1.pdf> (Erişim Tarihi, 12.09.2017).

- Alberola, E., Minguez, J. G., de Cos, P. H. ve Marqués, J. M. (2003). How Cyclical Do Cyclically Adjusted Balances Remain? An EU Study. *Revista de Economía Pública*, 166, 151-181.
- Albuquerque, B. (2011). Fiscal Institutions and Public Spending Volatility in Europe. *Economic Modelling*, 28(6), 2544-2559.
- Altar, M., Necula, C. ve Bobeica, G. (2010). Estimating The Cyclically Adjusted Budget Balance for The Romanian Economy. A robust Approach. *Romanian Journal of Economic Forecasting*, 13(2), 79-99.
- Anderson, B. ve Minarik, J. (2007). Design Choices for Fiscal Policy Rules. *OECD Journal on Budgeting*, 5(4), 159-208.
- Andrés, J. ve Doménech, R. (2006). Fiscal Rules and Macroeconomic Stability. *Hacienda Pública Española*, 176(1), 9-42.
- Attinasi, M. G. ve Klemm, A. (2016). The Growth Impact of Discretionary Fiscal Policy Measures. *Journal of Macroeconomics*, 49, 265-279.
- Attiyeh, R. (1965). Rules Versus Discretion: A Comment. *Journal of Political Economy*, 73(2), 170-172.
- Ayuso-i-Casals, J., Debrun, X., Kumar, M. S., Moulin, L. ve Turrini, A. (2007). Beyond The SGP-Features and Effects of EU National-Level Numerical Fiscal Rules. The Role of Fiscal Rules and Budgetary Institutions in Shaping Budgetary Outcomes. *European Economy— Economic Papers*, 275.
- Badinger, H. (2009). Fiscal Rules, Discretionary Fiscal Policy and Macroeconomic Stability: An Empirical Assessment for OECD Countries. *Applied Economics*, 41(7), 829-847.
- Badinger, H. ve Reuter, W. H. (2017). The Case for Fiscal Rules. *Economic Modelling*, 60, 334-343.
- Ballabriga, F. ve Martinez-Mongay, C. (2002). Has EMU Shifted Policy? (No. 166). Directorate General Economic and Financial Affairs (DG ECFIN). European Commission.

- Barro, R. J. (1986). Recent Developments in The Theory of Rules Versus Discretion. *The Economic Journal*, 96, 23-37.
- Batini, N., Eyraud, L. ve Weber, A. (2014). A Simple Method to Compute Fiscal Multipliers (No. 14-93). International Monetary Fund.
- Baxter, M. ve King, R. G. (1999). Measuring Business Cycles: Approximate Band-Pass Filters For Economic Time Series. *The Review of Economics and Statistics*, 81(4), 575-593.
- Beck, N. ve Katz, J. N. (1995). What to Do (and not to do) with Time-Series Cross-Section Data. *American Political Science Review*, 89(3), 634-647.
- Beetsma, R. M. (2008). A Survey of The Effects of Discretionary Fiscal Policy. Swedish Fiscal Policy Council (Finanspolitiska rådet).
- Bénassy-Quéré, A., Coeuré, B. ve Jacquet, P. (2010). *Economic policy: Theory and practice*. Oxford University Press, USA.
- Berganza, J. C. (2012). Fiscal Rules in Latin America: A Survey, Banco de Espana Occasional Paper, No.1208.
- Bergman, U. M. ve Hutchison, M. (2015). Economic Stabilization in The Post-Crisis World: Are Fiscal Rules the Answer?. *Journal of International Money and Finance*, 52, 82-101.
- Bezdik, V., Dybczak, K. ve Kreidl, A. (2003). Cyclically Adjusted Fiscal Balance: OECD and ESCB Methods. *Czech Journal of Economics and Finance (Finance a uver)*, 53(11-12), 477-509.
- Bhargava, A., Franzini, L. ve Narendranathan, W. (1982). Serial Correlation and The Fixed Effects Model. *The Review of Economic Studies*, 49(4), 533-549.
- Bianchi, C. ve Menegatti, M. (2012). Rules Versus Discretion in Fiscal Policy. *The Manchester School*, 80(5), 603-629.
- Biraschi, P. (2008). Searching for the optimal EMU fiscal rule: an ex-post analysis of the SGPreformproposals, [http://www.dt.tesoro.it/export/sites/sitodt/modules/documenti\\_it/analisi\\_programmazione/analisi\\_programmazione\\_economico/n.-72008---Searching-for-the-optimal-EMU-fiscal-rule.pdf](http://www.dt.tesoro.it/export/sites/sitodt/modules/documenti_it/analisi_programmazione/analisi_programmazione_economico/n.-72008---Searching-for-the-optimal-EMU-fiscal-rule.pdf) (Erişim Tarihi: 17.08.2017).

- Blanchard, O. J. (1990). Suggestions for A New Set of Fiscal Indicators, OECD Economics Department Papers.
- 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*, 117(4), 1329-1368.
- Bleaney, M. ve Halland, H. (2009). The Resource Curse and Fiscal Policy Volatility (No. 09/09). CREDIT Research Paper.
- Bogdanov, C. (2010). Cyclicity of Fiscal Policy over the Business Cycle: An Empirical Study on Developed and Developing Countries. Working Paper.
- Boije, R. ve Fischer, J. (2006). Fiscal Indicators in a Rule-Based Framework. <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.501.9390&rep=rep1&type=pdf>. (Erişim Tarihi: 11.10.2017).
- Bouthevillain, C., Cour-Thimann, P., Van den Dool, G., de Cos, P. H., Langenus, G., Mohr, M. F. ve Tujula, M. (2001). Cyclically Adjusted Budget Balances: An Alternative Approach, European Central Bank Working Paper No:77.
- Brunila, A. ve Tujula, M. (1998). Indicators of The Cyclically Adjusted Budget Balance. Bank of Italy – Indicators of Structural Budget Balances Conference, p. 217.
- Brzozowski, M. ve Siwińska-Gorzela, J. (2010). The Impact of Fiscal Rules on Fiscal Policy Volatility. *Journal of Applied Economics*, 13(2), 205-231.
- Buiter, W. H. (2003). Ten Commandments for a Fiscal Rule in the E(M)U. *Oxford Review of Economic Policy*, 19(1), 84-99.
- Bukowski, S. (2006). The Maastricht Convergence Criteria and Economic Growth in The EMU. *Quaderni del Dipartimento di Economia, Finanza e Statistica*, 24, 1-19.
- Calmfors, L. (2015). The Roles of Fiscal Rules, Fiscal Councils and Fiscal Union in EU Integration, IFN Working Paper No: 1076.
- Casals J. A. (2012). National Expenditure Rules–Why, How and When (No. 473). Directorate General Economic and Financial Affairs (DG ECFIN), European Commission.



- Cordes, T., Kinda, M. T., Muthoora, M. P. S. ve Weber, A. (2015). Expenditure Rules: Effective Tools For Sound Fiscal Policy? (No. 15-29). International Monetary Fund.
- Coricelli, F. ve Fiorito, R. (2013). Myths and Facts about Fiscal Discretion: A New Measure of Discretionary Expenditure. Documents de travail du Centre d'Economie de la Sorbonne 2013.33 - ISSN : 1955-611X. 2013.
- Cevik, S. ve Teksoz, K. (2014) Deep Roots of Fiscal Behavior, IMF Working Paper No. 14/45.
- Demir, M. ve İnan, M. (2011). Türkiye'de Mali Kural. Gazi University Journal of Economics & Administrative Sciences, 13(2), 25-66.
- Devries, P. Jaime, G., Daniel, L. ve Andrea, P. (2011). A New Action-Based Dataset of Fiscal Consolidation. IMF Working Paper Series, N o. 11/128.
- Ding, S., Jiang, W., Li, S., Wei, S. (2017) Fiscal Policy Volatility and Capital Misallocation:EvidencefromChine.FiscalPolicyVolatilityAndCapitalM\_preview%20(3).pdf (Erişim Tarihi: 10.02.2018).
- Dotsey, M. ve Plosser, C. I. (2008). Commitment Versus Discretion in Monetary Policy. Federal Reserve Bank of Philadelphia Business Review, 1-8
- Dutt, P. ve Mobarak, A. M. (2016). Democracy and Policy Stability. International Review of Economics & Finance, 42, 499-517.
- Działo, J. (2012). Fiscal Rules and Effective Fiscal Policy. Comparative Economic Research, 15(2), 65-78.
- Dziemianowicz, R. I. ve Kargol-Wasiluk, A. (2017). The Influence of Fiscal Rules on The Fiscal Stability in The EU Member States. EJES European Journal of Economics and Business Studies Articles, 8.
- EC(2017)Numerical Fiscal Rules in the 25 EU Member States”  
[http://ec.europa.eu/economy\\_finance/db\\_indicators/fiscal\\_governance/documents/1-a5\\_analysis\\_pfr\\_2006\\_ch3\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/db_indicators/fiscal_governance/documents/1-a5_analysis_pfr_2006_ch3_en.pdf) (Erişim Tarihi: 10.05.2016).
- Eğilmez, M. (2010), Makroekonomi, Remzi Kitabevi, 2. Baskı.

- Elbadawi, I., Schmidt-Hebbel, K. ve Soto, R. (2015). Why do countries have fiscal rules?. Central Banking, Analysis, and Economic Policies Book Series, in: Ricardo J. Caballero & Klaus Schmidt-Hebbel (ed.), Economic Policies in Emerging-Market Economies Festschrift in Honor of Vittorio Corbo, edition 1, volume 21, chapter 9, pages 155-189 Central Bank of Chile
- Eronen, A. S. ve Ljunghammar, S. (2010). Is Discretionary Fiscal Policy A Mitigating Mechanism That Counteracts Business Cycle Fluctuations in the European Monetary Union?. Master Thesis, School of Economics and Management Lund University.
- PublicFinance(2006)[http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publicatins/pages/publication423\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publicatins/pages/publication423_en.pdf) (Erişim Tarihi: 12.07.2017).
- Fatas, A. ve Mihov, I. (2003). On Constraining Fiscal Policy Discretion in EMU. Oxford Review of Economic Policy, 19(1), 112-131.
- Fatás, A. ve Mihov, I. (2006). The Macroeconomic Effects of Fiscal Rules in the US states, Journal of public economics, 90(1-2), 101-117.
- Fatás, A. ve Mihov, I. (2007). Fiscal Discipline, Volatility and Growth. Fiscal Policy Stabilization and Growth: Prudence or Abstinence.
- Fatas, A. ve Mihov, I. (2013). Policy Volatility, Institutions, and Economic Growth. Review of Economics and Statistics, 95(2), 362-376.
- Fedelino, M. A., Horton, M. M. A. ve Ivanova, A. (2009). Computing Cyclically-Adjusted Balances and Automatic Stabilizers. International Monetary Fund.
- Fisher, I. (1920), Stabilizing the Dollar, Macmillan, New York.
- Fischer, S. (1988). Rules Versus Discretion in Monetary Policy. Working Paper No. 2518, National Bureau of Economic Research, <http://www.nber.org/papers/w2518.pdf>. (Erişim Tarihi: 12.03.2018).
- Fischer, S. (1990). Rules Versus Discretion in Monetary Policy. Handbook of Monetary Economics, 2, 1155-1184.
- Franzese, R. (1996). A Gauss Procedure to Estimate Panel-Corrected Standard-Errors with Non-Rectangular and/or Missing Data. The Political Methodologist, 7(2), 2-3.

- Friedman, M.(1948). A Monetary and Fiscal Framework for Economic Stability. The American Economic Review, vol. 38, No.3, pp.245-264.
- Furceri, D. ve Ribeiro, M. P. (2008). Government Spending Volatility and the Size of Nations ECB Working Paper No. 924. Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=1188506>.
- Gaber, S., Gaber, V.ve Gruevski, I. (2014). The Role of Fiscal Rules in Ensuring Fiscal Discipline. International Journal of Sciences: Basic and Applied Research, 19(1), 17-26.
- Galí, J. ve Perotti, R. (2003). Fiscal Policy and Monetary Integration in Europe. Economic Policy, 18(37), 533-572.
- Gazidede, A. (2013). Cyclically Adjusted Budget Balance an Alternative Approach in Estimating The Fiscal Position For Albania, Working Paper 10(49).
- Girouard N. ve André ,C. (2005). Measuring Cyclically Adjusted Budget Balances for Oecd Countries, Oecd Working Paper ECO No: 434.
- Glasner, D. (2017). Rules Versus Discretion in Monetary Policy Historically Contemplated. Journal of Macroeconomics, 54, 24-41.
- Grenade, K., Wright, A. ve Scott-Joseph, A. (2015). Fiscal Rules: Towards A New Paradigm for Fiscal Sustainability in the Caribbean, [http://www.dynare.org/DynareConference2015/papers/Wright\\_Grenade\\_S.Joseph.pdf](http://www.dynare.org/DynareConference2015/papers/Wright_Grenade_S.Joseph.pdf) (Erişim Tarihi: 27.06.2017).
- Günaydın, İ. ve Eser, L. Y. (2009). Maliye Politikasındaki Yeni Trend: Mali Kurallar, Maliye Dergisi, Sayı 156, Ocak-Haziran 2009.
- Güriş, S.(2015). Stata ile Panel Veri Modelleri, Der Yayınları, İstanbul.
- Hallerberg, M., Strauch, R. ve Von Hagen, J. (2007). The Design of Fiscal Rules and Forms of Governance in European Union Countries. European Journal of Political Economy, 23(2), 338-359.
- Hemming, R. (2003). Policies to Promote Fiscal Discipline. Fiscal Affairs Department, IMF, (s 2).
- Hoover, K. D.(2012) Applied Intermediate Macroeconomics, Cambridge University Press.

- IMF(2009), Fiscal Rules- Anchoring Expectations for Sustainable Public Finances, <https://www.imf.org/external/np/pp/eng/2009/121609.pdf> (Erişim Tarihi: 17.06.2016).
- Kennedy, S., Robbins, J. ve Delorme, F. (2001). The Role of Fiscal Rules in Determining Fiscal Performance. Department of Finance Working Paper, 2001-16.
- Kilpatrick, A. J. (2001). Transparent Frameworks, Fiscal Rules and Policy-Making under Uncertainty.[https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2094468](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2094468) (Erişim Tarihi: 12.09.2016).
- Koirala, T. P. (2015, April). Cyclicalıty in the Fiscal Policy of Nepal. International Conference on Economics and Finance, Vol. 26, p. 28.
- Kopits, G. ve Symansky, S. (1998). Fiscal Policy Rules, International Monetary Fund, Occasional Paper, (192).
- Kopits, G. (2001) Fiscal Rules: Useful Policy Framework or Unnecessary Ornament?. Working Papers, No. WP/01/45, IMF, Washington, DC.
- Krogstrup, S. ve Wälti, S. (2008). Do Fiscal Rules Cause Budgetary Outcomes?. Public Choice, 136(1-2), 123-138.
- Kutlay, M. (2011). Krizdeki Birlik Euro Bölgesinin Borç Sarmalı ve AB'nin Geleceği, USAK Raporları, No:11-01
- Kydland, F. E. ve Prescott, E. C. (1977). Rules Rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans. Journal of Political Economy, 85(3), 473-491.
- Lane, P. R. (2003). The Cyclical Behaviour of Fiscal Policy: Evidence from the OECD. Journal of Public Economics, 87(12), 2661-2675.
- Langdana, F. (2009) Macroeconomicpolicy ( demystifying monetary and fiscal policy). Springer, Second Edition.
- Mourre, G., Astarita, C. ve Princen, S. (2014). Adjusting The Budget Balance for The Business Cycle: The EU Methodology. Economic Papers No: 536.
- Mayer, T. (1967). The Lag in the Effect of Monetary Policy: Some Criticisms. Economic Inquiry, 5(4), 324-342.Springer US.

- Mesea, O. E. (2013). The Analysis on the Cyclical Behaviour of Fiscal Policy in the EU Member States. *Procedia Economics and Finance*, 6, 645-653.
- Modigliani, F. (1964). Some Empirical Tests of Monetary Management of Rules Versus Discretion. *Journal of Political Economy*, 72(3), 211-245.
- Moreira, R. R. (2015). Fiscal Rules, Automatic Stabilizers and Discretionary Fiscal Actions: Analyzing an Emerging Economy. *International Finance and Banking*, 2(2), 25.
- Musgrave, R. ve Musgrave P.(1989).*Public Finance in Theory and Practice*, McGraw-Hill Book Co.
- Nguyen, Q. M. (2017). Discretionary Fiscal Policy in Vietnam over Business Cycles and Inflation, <https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/193688/> (Erişim Tarihi: 20 Mart 2018).
- OECD (2003). *Fiscal Stance over the Cycle: The Role of Debt, Institutions, and Budget Constraints*(OECD Economic Outlook No 74). December, Paris.
- Oktar, S. ve Yavuz. S.(2000). *Euro ve Türkiye*. Bilim Teknik Yayınevi; İstanbul, s.191.
- Olçay, C. A. (2009). *AB’de Ekonomik ve Parasal Birlik*, AB Temel konular, İmaj Yayıncılık, Ankara.
- Perry, G. (2003). *Can Fiscal Rules Help Reduce Macroeconomic Volatility in the Latin America and Caribbean Region?* (Vol. 3080). World Bank Publications.
- Pesaran, M. H. (2004), *General Diagnostic Tests for Cross Section Dependence in Panels*, University Of Cambridge, Faculty of Economics, Cambridge WP.
- Pınar, A. (2011). *Maliye Politikası Teori ve Uygulama*. Turhan Kitabevi, 4. Baskı, Ankara.
- Popa, I. ve Codreanu, D. (2010). *Fiscal Policy and Its Role in Ensuring Economic Stability*, <https://mpr.ub.uni-muenchen.de/20820/> (Erişim Tarihi: 12.12.2017).
- Poterba, J. M. (1994). State Responses to Fiscal Crises: The Effects of Budgetary Institutions and Politics. *Journal of political Economy*, 102(4), 799-821.
- Ramey, V. ve Shapiro, M.(1998). *Costly Capital Reallocation and the Effects of Government Spending*, *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy*, 48(1),

- Ramey, V. A. (2011). Identifying Government Spending Shocks: It's all in the Timing. *The Quarterly Journal of Economics*, 126(1), 1-50.
- Rand, J.ve Tarp, F. (2002). Business Cycles in Developing Countries: Are They Different? *World Development*, 30 (12), 2071-2088.
- Ricardo, D. (1824), Plan for the Establishment of a National Bank, reprinted in Ricardo, David (1951): *The Works and Correspondence of David Ricardo. Volume 4: Pamphlets and Papers 1815-1823*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Romer, C.D. ve Romer, D.H. (2010). The Macroeconomic Effects of Tax Changes: Estimates Based on A New Measure of Fiscal Shocks. *American Economic Review*, 100(3)
- Sacchi, A. ve Salotti, S. (2015). The Impact of National Fiscal Rules on the Stabilisation Function of Fiscal Policy. *European Journal of Political Economy*, 37, 1-20.
- Şahin, E. A. (2010). Anayasal İktisat Perspektifinden Gelişmiş Ülkelerde Kamu Borcunu Sınırlayan Kurallar” içinde Mali Kurallar Maliye Politikası Yönetiminde Yeni Bir Eğilim Vergi, Harcama, Borçlanma vs. Üzerine Kurallar ve Sınırlamalar, (ed. C.C. AKTAN, A. KESİK, Fatih KAYA), T.C. Maliye Bakanlığı Strateji Geliştirme Başkanlığı
- Schaechter, A., Kinda, T., Budina, N. T. ve Weber, A. (2012). Fiscal Rules in Response to the Crisis-Toward The'Next-Generation'Rules: A New Dataset, IMF Working Paper No. 12/187.
- Šehović, D. (2015). Analysis of Fiscal Rules in the European Monetary Union. *Journal of Central Banking Theory and Practice*, 4(1), 19-33.
- Simons, H. C. (1936). Rules versus authorities in monetary policy. *Journal of Political Economy*, 44(1), 1-30.
- Smith, A. (1776). *An Inquiry into the Nature and Causes of the Wealth of Nations*. London, Methuen and Co.
- Skousen, M. (2010). *Makro İktisat*(Çev. Atilla Yayla), 1. Baskı, Adres Yayınları
- Staehr, K. (2008). The Maastricht Inflation Criterion and the New EU Members from Central and Eastern Europe. *Eesti Pank. states. Journal of Public Economics*.

- Swanepoel, J. A. ve Schoeman, N. J.(2003). Countercyclical Fiscal Policy in South Africa: Role and Impact of Automatic Fiscal Stabilisers. *South African Journal of Economic and Management Sciences*, 6(4), 802-822.
- Tagkalakis, A. (2008). The Effects of Fiscal Policy on Consumption in Recessions and Expansions. *Journal of Public economics*, 92(5-6), 1486-1508.
- Tapsoba, R. (2012). Do National Numerical Fiscal Rules Really Shape Fiscal Behaviours in Developing Countries? A Treatment Effect Evaluation. *Economic Modelling*, 29(4), 1356-1369.
- Tatoğlu, F.Y.(2013), Panel Veri Ekonometrisi, 2. Baskı, Beta yayıncılık, İstanbul.
- Taylor, J. B. (2017). Rules Versus Discretion: Assessing the Debate Over the Conduct of Monetary Policy (No. w24149). National Bureau of Economic Research.
- Thirion, G. (2016). A Fiscal Union for Europe; State of Play of the Debate and Proposals; Firststrun Deliverable.[www.firststrun.eu/files/2016/03](http://www.firststrun.eu/files/2016/03) (Erişim Tarihi: 15.08.2017).
- Thornton, H. (1802). *An Enquiry into the Nature and Effects of the Paper Credit of Great Britain*. Edited with an Introduction by F. A. Hayek. New York: Rinehart & Company, Inc., 1939.
- Tokatlıoğlu, M. Y. (2004). *Avrupa Birliğinde Maliye Politikası*, Alfa Aktüel Yayıncılık, 1.Baskı.
- Turnovsky, S. J. (1977). *Macroeconomic Analysis and Stabilization Policy*. CUP Archive.
- Ün, T. (2018). Panel Veri Modellerinin Varsayımlarının Testi İçinde Uygulamalı Panel Veri Ekonometrisi (Editör: Selahattin Güriş), Der Yayınları 1.Baskı İstanbul.
- Van L. W. (2000). A Review of The Rules Versus Discretion Debate in Monetary Policy. *Eastern Economic Journal*, 26(1), 29-39.
- Velichkov, N. (2015). Fiscal Rules Versus Fiscal Discretions. *Economic Alternatives*, (3), 39-45.
- Vural, İ.Y. (2007). *Mali Disiplin ve Ekonomik İstikrarın Sağlanmasında Yeni Bir Araç: Maliye Politikası Kuralları, Kurumsal Maliye Politikası* Ed(Coşkun Can Aktan, Dilek Dileyici, İstiklal Y. Vural), Seçkin Yayıncılık, Ankara.

- Welch, P. J. ve Welch, G. F. (2009), *Economics: Theory and practice*, wiley Press, Ninth Edition.
- Wicksell, K. (1907).The Influence of the Rate of Interest on Prices. *Economic Journal*, 17, 213-220.
- Woo, J. (2009). Why Do More Polarized Countries Run More Procyclical Fiscal Policy? *The Review of Economics and Statistics*, 91(4), 850-870.
- Woo, J. (2011).Growth, Income, Distribution, and Fiscal Policy Volatility. *Journal of Development Economics*, 96(2), 289-313.



## EK 1: ESNEKLİK HESAPLAMALARI

AB ülkelerinin yıllık harcama esnekliklerinin elde edilmesinde, Avrupa Komisyonu'nun kullandığı yaklaşımdan yararlanılmıştır. Ayrıntıları Mourre, Astarita ve Princen (2014, s.9) tarafından açıklanan bu yaklaşım ve Avrupa Komisyonu'nun AMECO veri tabanında yer alan zaman serileri kullanılarak harcama esnekliği ( $\eta_G$ ) aşağıdaki şekilde iki aşamada türetilerek elde edilmiştir. İlk aşamada, AMECO veri tabanında yer alan serilerle potansiyel reel kamu harcamalarının, gerçekleşen reel kamu harcamasına oranı elde edilmiştir:

$$\begin{aligned} & \left( \left[ \frac{G_N^P}{Y_N^P} \times 100 \right] / Y_R^P \right) \times (G_N/P) \\ &= \left[ \frac{G_N^P}{\left[ \frac{Y_N^P}{Y_R^P} \times 100 \right]} \right] / (G_N/P) \\ &= \left( \frac{G_N^P}{P^P} \right) / (G_N/P) \\ &= G_R^P / G_R \end{aligned}$$

$G_N^P/Y_N^P$ : Potansiyel GSYİH'ya göre devresellikten arındırılmış faiz dışı genel hükümet harcamaları (Cari fiyatlarla potansiyel GSYİH'ya oranı, %) (UUTGBP)

$Y_R^P$ : Potansiyel GSYİH (2010 fiyatlarıyla) (OVGDP)

$G_N$ : Faiz dışı genel hükümet harcamaları (Cari, yerel para birimi) (UUTGI)

P: GSYİH Deflatörü (Yerel para birimi, 2010=100) (PVGDP)

İkinci aşamada ise, AMECO veri tabanından alınan çıktı açığı oranı ( $\zeta_A$ ) serisi ile reel potansiyel GSYİH'nın gerçekleşen reel GSYİH'ya oranı bulunmuştur:

$$\zeta_A = \left( Y_R - Y_R^P / Y_R^P \right) \times 100 \text{ ise } \left[ 1 / (1 + \zeta_A / 100) \right] = Y_R^P / Y_R$$

$(Y_R - Y_R^P)/Y_R^P$ : Çıktı Açığı (Gerçekleşen ve potansiyel GSYİH farkının potansiyel GSYİH'ye oranı (%) 2010 fiyatlarıyla) (AVGDGP)

Her iki aşamadan elde edilen bilgiler Mourre ve diğerleri (2014, s.9) tarafından kullanılan tanımdan yararlanılarak harcama esnekliği ( $\eta_G$ ) elde edilmiştir:

$$\begin{aligned} (G^P/G) &= (Y^P/Y)^{\eta_G} \\ \ln(G^P/G) &= \eta_G \times \ln(Y^P/Y) \\ \eta_G &= \left[ \frac{\ln(G^P/G)}{\ln(Y^P/Y)} \right] \end{aligned}$$

## EK 2: İRADI MALİYE POLİTİKASI GÖSTERGESİNİN ÜÇER AYLIK HESAPLANMASI

Konjonktürel etkilerden arındırılmış reel kamu harcaması ( $G_R^P$ ) serisi, Mourre, Astarita ve Princen (2014, s.9) tarafından kullanılan

$$\left(\frac{G^P}{G}\right) = \left(\frac{Y^P}{Y}\right)^{\eta_G}$$

şeklindeki tanımın,

$$G_R^P = \left(\frac{Y_R^P}{Y_R}\right)^{\eta_G} \times G_R$$

haline getirilmesiyle hesaplanmıştır. Bu hesaplama için ihtiyaç duyulan üçer aylık  $Y_R$  değişkeni Eurostat (Quarterly Government Finance Statistics) veri tabanından elde edilmiş; bu değişkenin Hodrik-Prescott Filtreleme yöntemi kullanılarak tahmin edilmesiyle de potansiyel reel GSYİH ( $Y_R^P$ ) serisine ulaşılmıştır. Reel kamu harcaması ( $G_R$ ) değişkeni ise, aynı veri tabanından elde edilen genel hükümet cari harcamalarının ( $G_N$ ) GSYİH deflatörüne (P) bölünmesiyle elde edilmiştir. Yıllık bazda hesaplanmış olan harcama esnekliği ( $\eta_G$ ) değerlerinin yıl içinde değişmediği varsayılarak, üçer aylık dönemler için yapılan hesaplamalarda yıllık esneklik değerleri kullanılmıştır.

### EK-3. ÇIKTI AÇIĞI VE ASİMETRİK ETKİLER

Çıktı açığı oranı değişkeni, gerçekleşen ve potansiyel GSYİH farkının potansiyel GSYİH'ya oranı olarak tanımlanmaktadır. Bu oranın artı değerler alması, gerçekleşen GSYİH değerlerinin potansiyel değerinin üstünde olduğunu; eksi değerler alması ise potansiyel değerinin altında olduğunu göstermektedir. Çıktı açığı oranının sıfır ya da sıfıra yakın değerler alması da ne enflasyonist ne de deflasyonist açık yaratmayacak düzeyde bir GSYİH gerçekleşmesinin söz konusu olduğu anlamına gelmektedir. Bu nedenle, çıktı açığı oranına ilişkin bir zaman serisinin değerlerindeki artış ya da azalışlar, regresyon katsayıları üzerinden yapılan yorumların karmaşıklaşmasına neden olmaktadır. Bu karmaşayı ortadan kaldırmak amacıyla, çıktı açığı oranındaki değişimlerin iradi maliye politikası değişkenliği üzerindeki etkileri aşağıdaki regresyon yapısı kullanılmıştır:

$$\sigma_{it} = \alpha_i + \theta T_t + \lambda_1 \zeta A_{it} + \lambda_2 |\zeta A_{it}| + \gamma X_{it} + \beta MK_{it} + \varepsilon_{it}$$

Daha önce olduğu gibi, bu regresyon denkleminde,  $\alpha_i$  sabit etkiler katsayısını;  $T_t$  deterministik trend değişkenini;  $\sigma_{it}$  iradi maliye politikası istikrarını yansıtmak üzere hesaplanan değişkenlik katsayısını;  $MK_{it}$  mali kural endeksini;  $X_{it}$  ise iradi maliye politikası istikrarını etkileyen faktörleri içeren kontrol değişkenler kümesini göstermektedir. Bu denklemde,  $X_{it}$  kontrol değişkenler kümesi içinde yer alan çıktı açığı oranı değişkeni  $\zeta A_{it}$ , kendisi ve mutlak değeri ile bu kümenin dışına çıkarılarak kullanılmaktadır. Bu değişkenin kendisinin ve mutlak değerinin regresyonda birer bağımsız değişken olarak yer alması, çıktı açığı oranının eksi ve artı değerler almasından kaynaklanan asimetrik etkilerinin ayrıştırılmasını sağlamaktadır. Buna göre,  $\zeta A_{it} > 0$  değerleri (enflasyonist açık) söz konusu olduğunda, çıktı açığının iradi maliye politikası değişkenliği üzerindeki etkisi  $\lambda_1 + \lambda_2$  ile;  $\zeta A_{it} < 0$  değerleri (deflasyonist açık) söz konusu olduğunda ise bu etki  $-\lambda_1 + \lambda_2$  ile hesaplanmaktadır. Bu doğrultuda yapılan sabit etkiler tahmin sonuçlarına göre,  $\lambda_1$  ve  $\lambda_2$  regresyon katsayılarının tahmin edilen değerleri,  $\hat{\lambda}_1 = 0.185$  ve  $\hat{\lambda}_2 = 0.111$  olarak, sırasıyla, %1 ve %5 düzeylerinde istatistiksel olarak anlamlı bulunmuştur. Bu sonuçlardan hareketle,  $\zeta A_{it} > 0$  durumunda

$\hat{\lambda}_1 + \hat{\lambda}_2 = 0.296$ ;  $\zeta A_{it} < 0$  durumunda ise  $-\hat{\lambda}_1 + \hat{\lambda}_2 = -0.074$  olarak hesaplanmıştır. Bulgular, enflasyonist açıkların iradi maliye politikası değişkenliğini arttırdığını; deflasyonist açıkların ise değişkenliği azalttığı anlamına gelmektedir

$$\sigma_{it} = 1.531 - 0.089T_t + 0.185\zeta A_{it} + 0.111|\zeta A_{it}| + 0.067\dot{O}_{it} + 0.239FD_{it}$$

St. Hata	(0.817)	(0.032)	(0.065)	(0.051)	(0.048)	(0.057)
Olasılık	[0.062]	[0.007]	[0.005]	[0.029]	[0.0168]	[0.000]

$$+ 0.013BO_{it} + 0.119KT_{it} + 0.115DT_{it} + 0.006TH_{it} + 0.14MK_{it}$$

	(0.004)	(0.039)	(0.116)	(0.007)	(0.095)
	[0.001]	[0.003]	[0.322]	[0.393]	[0.141]

Uyarlanmış  $R^2=0.389$

Pesaran CD=-0.992

F-istatistiği=9.261\*\*\*

Durbin-Watson=1.849

## EK-4. DEĞİŞKEN TANIMLARI

Değişken	Tanım	Kaynak
$\sigma_{it}$	Değişkenlik Katsayısı (İradi maliye politikası istikrarı göstergesi)	Hesaplama
$K_{it}$	Mali Kural Endeksi	Avrupa Komisyonu
$\text{ÇA}_{it}$	Çıktı Açığı (Gerçekleşen ve potansiyel GSYİH farkının potansiyel GSYİH'ya oranı (%) 2010 fiyatlarıyla) <sup>1</sup>	AMECO (AVGDGP)
$\text{İO}_{it}$	Toplam İşsizlik Oranı (%)	AMECO (ZUTN)
$\text{BO}_{it}$	Genel Hükümet Konsolide Brüt Borcu (GSYİH'ya oranı, %)	AMECO (UDGGL)
$\text{KT}_{it}$	Genel Hükümet Konsolide Brüt Borcu Üzerindeki Kar Topu Etkisi (GSYİH'ya oranı, %)	AMECO (ADGGI)
$\text{FD}_{it}$	Genel Hükümet Faiz Dışı Bütçe Dengesi (GSYİH'ya oranı, %) <sup>1</sup>	AMECO (UBLGIE)
$\text{DT}_{it}$	Mal ve Hizmet Dış Ticaret Haddinin Reel Gelire Etkisi (Önceki yılın sabit fiyatlarla GSYİH'sına oranı, %)	AMECO (APTA)
$\text{TH}_{it}$	Dış Ticaret Hacmi (Mal ve hizmet ihracatı ile ithalatı toplamı, GSYİH'ya oranı, %)	AMECO (UXGS;UMGS)
$\text{KU}_{it}$	Avrupa Birliğine sonradan giren gelişmekte olan ülkeler <sup>2</sup> için 0, gelişmiş Avrupa Birliği ülkeleri <sup>3</sup> için ise 1.	Hesaplama
$\text{GH}_{it}$	Kişi Başı GSYİH (2010 temel yılı, Avro)	AMECO (RVGDP;XNE)
$\text{GP}_{it}$	Kişi Başı GSYİH'ya Göre Karşılaştırmalı Durum Endeksi (28 AB ülkesi GSYİH = 100)	AMECO (HVGDP)
$\text{ÖT}_{it}$	Özel Sektör Brüt Tasarfları (GSYİH'ya oranı, %)	AMECO (USGP)
$\text{TT}_{it}$	Ulusal Brüt Tasarflar (GSYİH'ya oranı, %)	AMECO (USGN)

<sup>1</sup> -1 ile çarpılarak kullanılmıştır.

<sup>2</sup> Bulgaristan, Çekya, Estonya, Hırvatistan, Kıbrıs, Letonya, Litvanya, Macaristan, Malta, Polonya, Romanya, Slovakya, Slovenya.

<sup>3</sup> Almanya, Avusturya, Belçika, Danimarka, Finlandiya, Fransa, Hollanda, İngiltere, İrlanda, İspanya, İsveç, İtalya, Lüksemburg, Portekiz, Yunanistan