



International

Journal of Human Sciences

ISSN:2458-9489

Volume 14 Issue 4 Year: 2017

The role of institutions in fiscal discipline: Fiscal rules, budgetary procedures, fiscal agencies

Mali disiplinin sağlanmasında kurumların rolü: Mali kurallar, bütçesel prosedürler, mali kuruluşlar

Tülin Altun¹

Abstract

Not only do the principal-agent and common pool problems in public finance cause public resources to be allocated in an inefficient manner, they also lead to fiscal distortions. In order to overcome these issues, a variety of fiscal institutions are recommended in the literature. In this study, the roles that may be undertaken by fiscal rules, budgetary procedures, and fiscal agencies are discussed in light of theoretical/empirical studies and national experiences. Just as the efficiency of fiscal institutions is tied to a country's budgetary procedures, the success of fiscal councils is tied to fiscal rules. Institutions are not alternatives to each other, but are rather complementary to each other. By ensuring fiscal transparency and implementing an accountability mechanism, fiscal institutions may generate fiscal discipline.

Keywords: Fiscal discipline; fiscal rules; budgetary procedures; independent fiscal agencies; fiscal councils.

[\(Extended English abstract is at the end of this document\)](#)

Özet

Kamu maliyesinde, asıl-vekil ve ortak havuz problemi, kamu kaynaklarının etkin olmayan şekilde tahsis edilmesine yol açmakta ve mali bozulmalara neden olmaktadır. Literatürde bu sorunların üstesinden gelinmesi için çeşitli mali kurumlar önerilmektedir. Bu çalışmada, mali kurallar, bütçesel prosedürler ve mali kuruluşların mali disiplini sağlamada üstlenebileceği roller, teorik, ampirik çalışmalar ve ülke deneyimleri üzerinden tartışılmıştır. Mali kuralların etkinliği, ülkelerin bütçesel prosedürlerine bağlı olduğu gibi, mali konseylerin başarısı da mali kuralların varlığına bağlıdır. Kurumlar, birbirlerinin alternatifi değil, tamamlayıcıdır. Mali kurumlar mali şeffaflığı sağlayarak, hesap verebilirlik mekanizmasını işlettiği takdirde mali disiplini sağlamaktadır.

Anahtar Kelimeler: Mali disiplin; mali kurallar; bütçesel prosedürler; bağımsız mali kuruluşlar; mali konseyler.

¹ Asist. Prof. Dr., Cumhuriyet University, Faculty of Economics and Administrative Science, Management, Department of Public Finance; tulinaltun@yahoo.com

1. Giriş

Bütçesel kararların toplumsal refahı arttıracak ve mali disiplini sağlayacak şekilde alınmasında iki temel problem bulunmaktadır. Bunlardan ilki asıl vekil problemi ikincisi kamu bütçesinin ortak havuz problemidir. Demokratik sistemlerde toplumsal tercihlerin bütçe kararlarına dönüştürülmesi işlemi seçilmiş temsilciler ve bürokratlar aracılığıyla yapılmaktadır. Bu süreçte asıl-vekil probleminden kaynaklanan ahlaki riskler söz konusudur. Siyasal sistem içinde yer alan politika yapıcıların, bireysel çıkarlarını toplumsal çıkarlarının üstünde tutacak şekilde karar alabilmeleri mümkündür. Ortak havuz problemi ise bütçe harcamaları belirli grupları hedefleyecek şekilde alındığında ve maliyetler toplumun tüm kesimlerince karşılandığında ortaya çıkmaktadır. Politikacılar maliyetlerin tamamını içselleştirmeden, bazı kamusal hizmetler ile kendilerini destekleyen grupların sosyal refahını arttırabilmektedirler. Bu durum bütçe kararlarının negatif dışsallıklar üretmesine ve kamu harcamalarının, bütçe açıklarının, kamu borç stokunun artmasına yol açmaktadır. Kamu maliyesi literatüründe bu sorunların üstesinden gelinmesi ve mali disiplinin sağlanması için çeşitli yaklaşımlar bulunmaktadır. Bunlar, siyasal sisteme ilişkin reformlar, mali kurallar, bütçesel prosedürler, mali kuruluşlar şeklinde sınıflandırılabilir.

Kamu maliyesi ile siyasal sistem arasındaki ilişkiyi inceleyen araştırmacılar, ülke gözlemlerinden yola çıkarak, neden farklı siyasal sistemlerin farklı mali çıktılar ürettiği sorusuna odaklanmaktadır. Bu çalışmalarda, seçim sistemleri, yasamanın, yürütmenin yapısı gibi siyasal sistemin anahtar özellikleri; seçimsel rekabet ve hesap verebilirlik bağlamında ele alınmaktadır. Pek çok çalışma, hesap verebilirliğin ve seçimsel rekabetin yüksek olduğu siyasal sistemlerin mali açıdan daha disiplinli olduğuna dair ampirik bulgular ortaya koymaktadır.²

Mali kuralların tarihi çok eski olmakla birlikte, 1990'larda mali kural uygulamaları popüler hale gelmiştir. Özellikle gelişmiş ülkelerin bütçe açıklarındaki, kamu borç stokundaki artışlar, mali politikaların yarattığı makroekonomik istikrarsızlıklar, bu ülkelerin sayısal hedefler içeren mali kurallar oluşturmasında etkili olmuştur. Mali kurallar, birçok amacı gerçekleştirmek için tasarlanabilmekle birlikte nihai amaç politika yapıcıların mali disiplini bozucu iradi politikalarını engellemektir. Ayrıca politikacılar mali istikrarın sağlanması ve korunması konusundaki kararlılıklarını kamu ile paylaşmak ve güven tesis etmek için de mali kuralları kullanabilmektedirler.

Mali disiplinin sağlanmasında bütçesel prosedürlerin tasarımına yönelik yaklaşımlar, siyasal sisteme ilişkin tartışmaların bir yönünü oluşturmaktadır. Bu konudaki literatür, farklı siyasal sistemlerde, bütçe sürecinde etkili olan politik aktörlerin yetki ve sorumluluklarının farklı şekilde tanımlanması gereği üzerinde durmaktadır. Teorik ve ampirik çalışmalarda bütçesel prosedürler iyi tasarlandığı takdirde ortak havuz probleminin yarattığı dışsallıkların içselleştirilebileceği belirtilmektedir.

Bağımsız bir denetim mekanizması işlevi görecek mali kuruluş önerileri ise mali disiplinin, mali şeffaflık ile sağlanabileceğine vurgu yapmaktadır. Kamu otoritesi altında örgütlenmiş, ancak hükümet otoritesinden bağımsız faaliyet gösteren mali kuruluşlar, bütçenin orta ve uzun vadeli hedefler ile uyumunun sağlanmasında, makroekonomik risklerin yarattığı belirsizlikleri azaltmada etkili olabilmektedir.

Bu çalışmada, mali kuralların, bütçesel prosedürlerin ve mali kuruluşların mali disiplini sağlamada üstlenebileceği roller; teorik, ampirik çalışmalar ve ülke deneyimleri üzerinden tartışılmaktadır. Siyasal sisteme ilişkin yaklaşımlar, kendi içerisinde farklı boyutlarda ele alınabilecek geniş kapsamlı bir araştırmayı gerektirdiği için bu çalışma kapsamında ele alınmamıştır.

Çalışmanın ikinci bölümünde mali kurallar incelenmiştir. Bu bölümde mali kuralların avantaj ve dezavantajları, uygulamada yaşanabilecek sorunlar, ülke deneyimleri ve ampirik çalışmaların

² Bkz: Persson, T, Roland, G., Tabellini, G. (1998), "Towards Micropolitical Foundations of Public Finance", European Economic Review, Vol.42, Issue 3-5, s. 685-694. Persson, T., Roland G., Tabellini G. (2000), "Comparative Politics and Public Finance", Journal of Political Economy, Vol.108, No.6, s.1121-1161. Persson, T., Roland G., Tabellini, G. (2007), "Electoral Rules and Government Spending in Parliamentary Democracies", Quarterly Journal of Political Science, Vol.2, Issue 2, s. 155-188. Persson, T., Tabellini, G. (2003), The Economic Effect of Constitutions (What do the data say?), MIT Press, Cambridge.

bulgularına yer verilmektedir. Üçüncü bölümde, bütçesel prosedürlere ilişkin yaklaşımlar incelenmektedir. Bütçe sürecinin merkezileşmesinin mali disiplini arttıracığı, parçalandığı durumlarda ise mali disiplinin sağlanmasının güç olacağı vurgulanmaktadır. Bütçe sürecinin merkezileşmesi için delegasyon ve sözleşme yaklaşımı olmak üzere farklı yöntemler önerilmektedir. Dördüncü bölümde mali kuruluşlar, bağımsız mali kuruluşlar ve mali konseyler olmak üzere iki ayrı başlıkta ele alınmaktadır. İlk olarak, bu kurumların, mali politikaların belirlenmesi sürecinde ve uygulanması sürecinde; amaçları, araçları ve sahip olmaları gereken özelliklere ilişkin öneriler tartışılmaktadır. İkinci olarak bağımsız mali kuruluşu bulunan bir ülke örneği olmadığı için, mali konseylere ilişkin ülke deneyimleri örneklendirilmekte ve ampirik çalışmalara yer verilmektedir. Dördüncü bölüm sonuç ve tartışmalardır. Bu bölümde, kurumlar birbirleri ile etkileşimleri bağlamında ele alınmakta ve mali disiplin üzerindeki etkileri genel olarak tartışılmaktadır.

2. Mali kurallar

1990'ların sonunda Almanya, İngiltere, ABD, Fransa ve Japonya gibi gelişmiş ekonomilerde bütçe fazlaları, bütçe açıklarına dönüşmüş, az gelişmiş ve gelişmekte olan ülkelerde ise bütçe açıkları daha da kötüleşmeye başlamıştır. Gelişmiş ekonomilerde meydana gelen mali açıklar nedeniyle hükümetler küresel finansal piyasalardan daha fazla borçlanmaya başlamıştır (Anderson ve Minarik, 2006). Kamu borçlarındaki artışlar, mali politikaların yol açtığı istikrarsızlıklar, büyümenin yavaşlaması, kamu maliyesini baskı altına almıştır. Borçların sürdürülebilirliğinin sağlanması, büyümenin hızlandırılması ve doğrusal çevrimlerin (procyclical) önlenmesi için birçok merkezi hükümet kendi iradi politikalarını sınırlandırmak için mali alanda kurallar oluşturmuştur (Debrun vd., 2008).

2.1. Mali kuralların özellikleri: Avantaj ve dezavantajlar

Mali kurallar farklı şekillerde tasarlanabilmektedir. Genel olarak borç kuralı, bütçe dengesi kuralı (açık tavanı), harcama tavanı, gelir kuralı olmak üzere dört tür mali kural uygulaması vardır. Açık kuralı; bütçe dengesi kuralını içerir ve açıklar sınırlandırılır. Yatırım harcamaları hariç bütçe dengesi esastır. Borç kuralı; brüt ve net kamu borçlarını sınırlandırır. Harcama kuralı; toplam harcamalara (reel/nominal harcamalardaki artışlara) veya spesifik harcama kategorilerine tavan koyar. Gelir kuralı; vergi yükünü denetim altına alır. (Debrun vd., 2008).

Mali kurallar tasarlanırken, göz önünde bulundurulması gereken birçok faktör bulunmaktadır. Kopits ve Symansky (1998), mali kuralları değerlendirirken bazı kriterler üzerinde durmaktadır. Kurallar iyi tanımlanmış, şeffaf, yeterli, tutarlı, basit, esnek, uygulanabilir ve etkin olmalıdır. Ancak negatif bir dışsallığa yol açmaksızın, istenilen sonuçları vermesi beklenen ideal bir mali kural tasarımından bahsetmek mümkün değildir. Mali kuralların bazı nitelikleri diğerleri ile çelişmekte ve belirli oranda ödünleşmeyi içermektedir. Drazen (2004)'e göre kuralların sayısal olarak belirlenmesi, tasarımda esneklik ve basitlikle ilgili ödünleşmeyi içerir. Çok basit bir kural esnekliği yok ederken ekonomik gelişmelere yanıt veremediği için uzun dönemde inandırıcılığı olmaz. Çünkü ya ekonomik gelişmeler elvermediği için kural uygulanamaz ya da değiştirilir. Ama esnek bir kural da mali disiplin vadinin inandırıcılığını azaltır. Aynı zamanda şeffaflığın olmadığı durumlarda sayısal mali kurallar, mali değişkenlerin ölçümünün oldukça zor olması ve manipüle edilme olasılığının artması nedeniyle yaratıcı muhasebe uygulamalarını teşvik edebilir ve mali çıktılarının daha da kötüleşmesine yol açabilir.

Kurala bağlı politikalara karşı iradi politikaları savunan yaklaşıma göre, geleneksel mali amaçların; istikrarın, gelir dağılımında adaletin ve etkinliğin başarılması için iradi politikalar birçok araca sahiptir. Mali disiplinin sağlanması için kurallara ihtiyaç yoktur. Ayrıca kurallara gerçekte bağlı kalınmamakta, mali politikalara karşı kredibilite sağlamak için kullanılmaktadır ve kötüye kullanıma davetiye çıkarmaktadır. Yaratıcı muhasebe (creative account) ile kurallar aşmakta ve şeffaf olmayan uygulamalar ve bütçe dışı faaliyetler artmaktadır (Kopits, 2001). Ayrıca mali kurallar doğrusal çevrimselliği teşvik edebilmektedir. Dar olarak tanımlanmış açık ve borç kurallarının ekonomik

olarak kötü zamanlarda daha bağlayıcı olması doğrusal çevrimselliğe neden olmakta ve mali daralmalar nedeniyle sık sık ayarlamalar yapılmaktadır. Bunun yanı sıra mali kurallar, maliye politikalarının kalitesini bozmakla suçlanırlar. Çünkü mali kurallar gerekli mali ayarlamalar konusunda hiçbir bilgi vermezler. Ekonomik dalgalanmalar söz konusu olduğunda hangi mali politikalar ile müdahale edilmesi gerektiğine dair bir bilgi içermezler. Bu durum yatırımlar gibi verimli harcamaların da azalmasına neden olabilirler (Debrun vd., 2008).

Schick (2003), mali kuralların etkin bir şekilde çalıştırılabilmesi için politik iradenin önemli bir unsur olduğunu ortaya koymuştur. Ona göre, *“Bütçe kuralları politik kurallardır. Politik liderler tarafından yapılırlar ve onlar tarafından uyulurlar ya da uyulmazlar. Mali sınırlamaların etkinliği, politikacıların onlara uyma isteğine dayanır. Kurallar işlediğinde seçmenler ve politikacılar mali disiplini tercih ettikleri içindir, işe yaramadıklarında ise daha fazla harcama ve daha az vergiyi tercih ettikleri içindir”*.

2.2. Ülke deneyimleri ve ampirik literatür

1990'lı yıllarda birçok ülke, bütçe açığı, aşırı borçlanma, mali istikrarsızlık sorunları ile yüzleşmiştir. Bu sorunlar hükümetlerin mali kural oluşturmasını teşvik edici bir etki yaratmıştır. 1990'lı yıllar aynı zamanda Avrupa Birliği'nin (AB) ekonomik ve parasal anlamda bütünleşme sürecine hız verdiği yıllardır. Bütünleşmenin sağlanması için üye ülkelerin ekonomilerinin birbirine yakınlaştırılması zorunluluğu AB'nin Maastricht kriterleri olarak bilinen, bütçe açığı, borç stoku, enflasyon, faiz oranları ve kur ile ilgili kriterler belirlemesine sebep olmuştur. Özellikle AB ülkelerinde mali kural uygulamaları yaygınlaşmıştır.

1992 yılında Maastricht Antlaşması'nın 104. maddesi ile getirilen sınırlamalara göre üye ülkelerin genel hükümet borç stoku GSYİH'nın %60'ının altında olmalı ve açık oranı GSYİH'nın %3'ünü geçmemelidir. Daha sonra İstikrar ve Büyüme Paktı (The Stability and Growth Pact-SGP, 1997) ile mali kurallar sağlanmıştır. İstikrar ve Büyüme Paktı; İstikrar ve Uyum Programları (The Stability and Convergence Programmes-SCPs) ile Aşırı Açıkları Azaltma Prosedüründen (The Excessive Deficit Procedure-EDP) oluşmaktadır. EDP birkaç kere revize edilmiştir. İlk olarak üye ülkeler için kamu maliyesinin gözlemlenmesi ile ilgili erken uyarı sistemleri oluşturmuştur. SGP ve EDP altında üye ülkeler, mali politikalarını, özellikle bütçe planları ile ilgili olarak orta vadede denge ya da fazla ile ilgili hedeflerini içeren yıllık İstikrar Programları açıklamayı kabul etmişlerdir. İkinci olarak EDP'ye açıklık getirilmiştir. %3 açık limitinin dönemsel olarak ihlali ve finansal cezalar ile ilgili kurallar daha spesifik olarak tanımlanmıştır. AB mali kuralları farklı üye ülkeler için farklı etkilerde bulunmuştur. 1992 yılından sonra Belçika, İrlanda, Yunanistan, Hollanda gibi bazı ülkelerde aşırı açıklar azalma trendine girmiştir. Aksine, Almanya, Fransa, İngiltere, İspanya gibi bazı ülkelerde ise genel hükümet harcamalarında artış yaşanmıştır. Sonuç olarak AB mali kuralları, ironik olarak istikrarlı bir mali altyapısı olan büyük ülkeler için çok fazla etkili olmazken, mali altyapısı istikrarsız olan küçük ülkelerde daha fazla etkili olmuştur (Von Hagen, 2005, Pench, 2008).

1994 yılında Hollanda, orta dönemli bütçe sistemi ile çok yıllık harcama tavanı uygulamaya başlamıştır. Hollanda'nın orta dönemli bütçe sistemine geçmesinin hareket noktası açık/fazla hedeflerinin yeterince sağlanamaması olmuştur. Vergi kesintilerine imkan sağlayabilmek için harcamaların sınırlandırılması amaçlanmıştır. Tarihi faktörlerden dolayı Hollanda'da merkezi hükümet, çekirdek hükümet sektörü, sağlık sektörü ve sosyal güvenlik ve işgücü piyasası sektörü olmak üzere üç alt sektöre bölünmüştür ve merkezi hükümet bütçesi harcamalarının tamamı tavan kapsamındadır. Ekonomik ve Yapısal Geliştirme Fonu (Economic Structure Improvement Fund-FES), faiz ödemeleri ve genel gelirler dışından elde edilen gelirler ile finanse edilen harcamalar tavan dışındadır (Lundback, 2008, Ljungman, 2008).

İngiltere'de 1997 yılında iktidara gelen hükümet, bütçeye iki kural getirmiştir: Bunlar altın kural ve sürdürülebilir yatırım kuralıdır. Altın kurala göre hükümetler sadece yatırımlar için borçlanabilecektir. Sürdürülebilir yatırım kuralına göre ise kamu sektörü net borçlarının GSYİH'ya oranı %40 olmalı ve istikrarlı bir seviyede tutulmalıdır. İngiltere'de Altın kural ve sürdürülebilir

yatırım kuralları ile orta dönemli mali planların arasındaki büyük boşluklar mali kurallara güvenilirliği azaltmış ve inandırıcılığını kaybetmiştir (Kell, 2001, Roberts, 2008).

1997 yılında İsveç orta dönemli bütçe sistemine geçmiştir. Sistemin üç ayağı vardır: 3 yıllık nominal harcama hedefi, ortalama %2 bütçe fazlası, yerel hükümet bütçelerinde denge. İsveç'te merkezi hükümet gelirleri ile finanse edilen bütün harcamalar tavan içindedir. Harcama tavanı seviyesi, ekonomideki vergi kaması ve vergi gelirlerine göre belirlenmektedir. Sosyal güvenlik harcamaları tavan kapsamında iken yatırım harcamaları finansman kaynağına göre tavan içinde ya da dışında olabilmektedir. İsveç'te mali kuralın uygulanmasında hükümete büyük oranda politik sorumluluk verilmiştir. Parlametonun bütçe sürecin aktif bir rol üstlenmesi, bağımsız ekonomik komitelerce yapılan teknik ekonomik tahminler ve uzun dönemin göz önünde bulundurulması reformun temel ilkelerini oluşturmaktadır. İsveç'te harcama tavanı ile ilgili pozitif sonuçlar elde edilmiştir (Lundback, 2008, Ljungman, 2008, Molender, 2008).

Avusturya, 2008 yılında orta vadeli bütçe sistemini uygulamaya koyarak 2009 yılından itibaren uygulanmak üzere yeni mali yönetim sistemini hayata geçirmiştir. Bu sistem harcama kurallarını içermektedir. Amaç mali disiplinin sağlanması, şeffaflığın artırılması, güçlü bir hesap verebilirlik için orta vadeli perspektifin etkinleştirilmesidir. Şeffaflık ve açıklık sistemin anahtar unsurudur (Lundback, 2008).

2003 yılında Finlandiya, orta dönemli bütçe sistemi ile çok yıllık harcama tavanı uygulayarak yeni bir mali altyapı uygulamaya başlamıştır. Finlandiya'nın mali bütçe sistemi reformu 1991 yılında yapılmıştır. Yeni mali sistem ile 1995 yılında çok yıllık harcama sistemine geçilmiştir. Bakanlıklar temelinde belirlenen 14 yönetim alanına göre, harcama kalemleri yeni iktidara gelen hükümet tarafından revize edilmiştir. Gerçek fiyat değişikliklerine göre ayarlamaları içeren 4 yıllık bir sistem formüle edilmiştir. Harcama tavanı uygulaması, mali konsolidasyon sağlandıktan sonra istikrarın sürdürülebilirliği için kullanılmıştır. Harcama tavanı merkezi hükümet bütçesinin $\frac{3}{4}$ 'ünü kapsamaktadır. Sosyal güvenlik ve yatırım harcamaları tavan kapsamında iken faiz ödemeleri ve genel gelirler dışından elde edilen gelirler ile finanse edilen harcamalar tavan dışı bırakılmıştır. Sistem mali dengede ya da kamu borçlarında herhangi bir sayısal hedef içermemektedir. Mali dengenin ve borçlanmanın limiti parlamentodaki partiler arasında ve hükümet içinde bir uzlaşa ile sağlanmıştır (Lundback, 2008, Ljungman, 2008).

Reuter (2015), 1994-2012 yılları arasında 23 mali kurala göre 11 AB ülkesinde maliye politikasının mali kurallara uyumu incelenmiştir. Ampirik analizde sayısal hedef ile sınırlandırılan değişken ile o değişkenin fiili değeri arasındaki fark incelenmiştir. Sonuçlara göre ülkeler mali kurallara ilk yıllarda uymakta fakat sonra terk etmektedir. Ancak mali kuralların konulması maliye politikasını önemli ölçüde etkilemektedir. Uyum sağlanmadığında bile mali politikalar, mali kurallara (sayısal hedeflere) doğru meyilemekte ve politika yapıcılar ve kamu oyu için bir kıyaslama işlevi görmektedir.

Chatagny (2015), vergi gelirlerinin yanlış tahmin edilmesinin bütçe açıkları üzerinde doğrudan etkili olduğundan yola çıkarak, 1980-2007 döneminde 26 İsviçre kantonundan oluşan panel veri seti kullanarak, vergi tahmin hataları ve mali kurallar arasındaki ilişkiyi incelemiştir. Mali kuralların hatalı tahminleri azalttığı sonucuna ulaşmıştır.

Manasse (2006), yükselen sanayi ekonomisi ve gelişmiş ülkeler olmak üzere 49 ülkenin 1970-2004 verilerini kullanarak yaptığı ekonometrik analizde, açıkların, borçların ya da harcamaların sınırlandırılması ile ilgili iyi tasarlanmış mali kuralların ters çevrimsel (countercyclical) politikaları arttırdığını, fakat iyi tasarlanmamış mali kuralların özellikle ekonomik gerileme dönemlerinde doğrusal çevrimselliğe neden olabileceği sonucuna varmıştır.

Yukarıdaki örneklerde de gözleneceği gibi mali kuralların etkinliği konusundaki literatür karışıktır. Mali kuralların açık, borç ya da kamu sektörünün büyüklüğünü etkilediğine ya da makro-ekonomik dalgalanmaları önlediğine dair ampirik literatürde bir görüş birliği yoktur.

3. Bütçesel prosedürler

Politikacılar, özellikle coğrafi olarak kendi seçim bölgelerinde faydası yoğunlaşan projeler, programlar, hibeler gibi dağıtım politikalarına karar verirken, ekonomik fayda ve maliyeti, politik fayda ve maliyete dönüştürebilmektedir. Her politikacı kendi seçim bölgesine ödenek aktarmak için bu tür programların faydasını aşırı gösterme eğilimindedir. Ancak maliyetler tüm seçim bölgelerini etkileyen vergilerle karşılanmaktadır. Bu politik eğilimler, etkin projelerden daha az etkin projelere doğru sistematik bir sapmaya neden olmaktadır (Weingast vd., 1981). Bu durum sadece coğrafi olarak hedeflenen kamusal harcamalar için söz konusu değildir. Çeşitli sosyo-ekonomik grupları etkileyen kamu harcamalarında da politikacılar kendi destekçilerine yönelik harcamaların faydasını aşırı gösterme eğiliminde olabilmektedir. Literatürde mali yanılısama olarak adlandırılan bu durum ortak havuz problemi ve asimetrik bilgi problemi ile ilişkilidir. Her harcamacı kuruluş kendi faaliyet alanındaki teknoloji ve seçmen talepleri konusunda daha fazla bilgiye sahiptir. Asimetrik bilgi, bu aktörlerin bütçe payını arttırmak için girişimde bulunmalarına fırsat yaratabilmektedir. Bütçesel prosedürler aracılığıyla mali yanılısama, asimetrik bilgi ve ortak havuz probleminin sınırlandırılabilceği belirtilmektedir (Von Hagen ve Harden, 1995).

Bütçesel prosedürler, bütçe kanununun tasarımı, onaylanması ve uygulanması aşamalarındaki formel ve informel kuralları kapsamaktadır. Bu prosedürler, bütçe sürecinde stratejik etkisi olan katılımcıların sayısını, gücünü etkiler ve bilgi akışının düzenlenmesini sağlar. Bu nedenle bütçesel çıktılara önemli etkileri bulunur (Halleberg vd., 2007).

Bütçesel prosedürlerin mali disipline katkısı, bütçe sürecinin merkezileşmesi ve parçalanması bağlamında ele alınmaktadır. Von Hagen (2002, 2005), Von Hagen ve Harden (1995), merkezileşmiş bir bütçe sürecinin, politika yapıcılarının ortak havuz problemini içselleştirmeye ittiğini ve mali yanılısamayı azalttığını, parçalanmış bir bütçe sürecinin ise bunu başaramadığını belirtmektedir. Von Hagen (2002, 2005)'e göre bütçe sürecinin merkezileşmesi, kamu maliyesinde birbirleriyle rekabet içinde olan tüm çatışmaların çözülmesini (amaçların uzlaştırılmasını) gerektirmektedir. Buna göre politik aktörler arasında demokratik bir uzlaşmanın sağlanarak bütçenin merkezileşmesi; bütçe dışı fonların kullanılmamasına, bütçe tahminlerinin dışsal gelişmelere bağlı olmamasına (örneğin harcama programlarının endekslenmesi ya da açık uçlu refah harcamaları), mali olmayan kanunlar ile bütçe sürecini ilgilendiren kararların alınmamasına ve kamu ve özel sektör kuruluşlarının yükümlülükleri için teminat verilmemesi ve şarta bağlı yükümlülüklerin olmamasına bağlıdır. Bu ilkelerden sapmalar bütçe sürecinin parçalanmasına yol açmaktadır.

Demokratik sistemlerde bütçe süreci; bütçe taslağının hazırlanması, onaylanması, uygulanması ve denetlenmesi olmak üzere dört aşamadan oluşur. Süreç içinde yasama, yürütme ve yargı erklerinin çeşitli rolleri bulunur. Bütçenin hazırlanması aşamasında yürütme organı etkin bir rol oynar. Yürütme, harcamacı birimlerin taleplerini bir araya getirir ve bütçe önerisini yasama onayına sunar. Onay aşamasında, yasama organı bütçe taslağı üzerinde değişiklikler yaparak ya da herhangi bir değişiklik yapmaksızın bütçe tasarısını onaylar ya da reddeder. Bütçenin uygulanması aşamasında yürütme organı bütçe ödeneklerini harcamacı kuruluşlara tahsis eder ve bütçe yasası ile uygunluğunu denetler. Bütçenin son aşaması denetleme aşamasıdır. Yargısal kurumlar, bütçe gerçekleştirmelerinin bütçe kanunlarına uygun olarak yapıp yapılmadığını denetler.

Bütçe sürecinin ilk üç aşamasında, bütçe usul kurallarının etkili bir şekilde tasarlanması, bütçenin merkezileşme derecesini arttırmaktadır. İlk aşamada, yürütme üyeleri arasındaki çatışmanın çözülmesi gerekmektedir. Yasama onay aşamasında merkezileşmenin unsuru, tartışma ve oy kullanma usullerinin düzenlenmesini içermektedir. Yasama organında karar alıcı sayısının fazlalığı nedeniyle ortak havuz sorunu yürütme organına göre daha fazladır. Uygulama aşamasında yürütmenin harcamacı kuruluşları, bütçe yasası ile uyumlu şekilde sınırlandırabilmesi merkezileşmenin bir unsurudur. Bütçe kanununun yıl içerisinde değiştirebilmesinin kolay olması da parçalanmayı arttırmakta ve ortak havuz problemine yol açmaktadır (Von Hagen, 2002).

Bütçe sürecini belirleyen usul kuralları, hiyerarşik olmayan (ahierarchical) ya da eşit oranda yetkiye sahip olmayan (acolegial) kurumsal düzenlemeler şeklinde bir ayrıma tabi tutulmaktadır (Stein vd., 1998). Bütçe sürecinin merkezileşmesi için farklı siyasal sistemlerde, hiyerarşik ilişkilere ya

da eşit yetkilere dayanan farklı bütçesel prosedürler önerilmektedir. Bunlar; delegasyona dayalı merkezileşme ve sözleşmeye dayalı merkezileşmedir.

3.1. Delegasyon yaklaşımı

Von Hagen (2002, 2005), delegasyon yaklaşımını, yürütme içindeki ve yasama ve yürütme arasındaki hiyerarşik yapılara dayandırır. Bu yaklaşımda, bütçenin hazırlanması ve uygulanması aşamasında yürütme erki güçlüdür. Yürütme organı içinde bir aktör, genellikle maliye bakanı, diğer harcamacı kurumları denetleyebilme ve çeşitli yaptırımlar uygulayabilme gücüne sahiptir. Yasama aşamasında ise gündem belirleme gücü yürütmededir. Burada merkezileşmenin derecesini arttırabilmek için önemli bir unsur, parlamentonun bütçe taslağı üzerinde değişiklik yapabileme kapsamını sınırlandırmaktır. Uygulama aşamasında maliye bakanının yıl içinde harcamaların akışını izleyebilmesi ve kontrol edebilmesi gerekmektedir. Harcamacı kuruluşların yıl içinde maliye bakanlığından fon kullanmak için izin alması gerekebilir. Maliye bakanı yıl boyunca nakit limitleri de koyabilir. Harcamacı birimlerin ödeneklerini yılın başında harcayıp, kamu hizmetlerini yerine getirmeme tehdidi ile ek fon talep etmelerini engellemeye nakit limitleri kullanışlı olabilir. Ödeneklerin değiştirilmesi yoluyla orijinal bütçenin değiştirilmesi konusunda da sıkı sınırlar olmalıdır. Fon transferlerinde maliye bakanı ya da parlamentonun yetkilendirilmesi gerekmektedir. Ek bütçelerin kullanılması kısıtlamalı, bunun bir norm haline gelmesi engellenmelidir.

3.2. Sözleşme yaklaşımı

Von Hagen (2002, 2005), sözleşme yaklaşımını hükümet otoritelerinin daha dağınık olması durumunda önermektedir. Bu durumda yürütme içindeki aktörlerin yetkileri bütçe sürecinde daha eşit şekilde dağılmaktadır. Sözleşme yaklaşımında, bütçe süreci, yürütme üyeleri arasında bir dizi mali hedef üzerinde yapılan bir anlaşma ile başlar. Hedeflerin bağlayıcı nitelikleri pazarlık sürecinde görüşülür. Pazarlık süreci, ortak havuz probleminin dışsallığının içselleştirilmesinde sağlayacak bir mekanizmadır. Maliye bakanlığının bu süreçte rolü, harcama planlarının bu sınırlar içindeki tutarlılığını değerlendirmektir. Maliye bakanının bilgi avantajı vardır ancak stratejik gücü yoktur Birimler arasındaki çatışma koalisyon partilerinin liderleri ya da üst düzey kabine komiteleri tarafından çözülmektedir. Yasama aşamasında bütçe gündem belirleme gücü yasamadadır. Mali hedeflerle bütçenin uyumluluğu yasama tarafından denetlenmektedir. Yasama içinde kurulan komiteler, yürütmeden bilgi talep edebilmektedirler. Uygulama aşamasında ise delegasyon yaklaşımındaki gibi, maliye bakanı izleme ve kontrol yetkisine sahiptir.

3.3. Ülke deneyimleri ve ampirik literatür

Halleberg ve Von Hagen (1999) Avrupa hükümetlerinde bütçe sürecinin merkezileşmesi ve mali disiplinin sağlanmasında bütçesel prosedürlerin, ülkelerin seçim sistemi, parti yapısı gibi temel siyasal karakteristiklerine göre hem geliştiğini belirtmektedir. Bu ülkelerde hem delegasyon yöntemi hem de sözleşme yöntemi gözlenmektedir. Onlara göre Avrupa ülkelerinde tek parti hükümetleri veya aynı görüşteki koalisyon hükümetlerinin delegasyon yöntemini adapte etmeleri beklenir. Ancak dağılmış koalisyon hükümetlerinin sözleşme yaklaşımını adapte etmeleri daha olasıdır. Bu varsayımlarının arkasındaki temel neden delegasyon ve sözleşme yaklaşımının farklı uygulama mekanizmaları kullanmasıdır. Koalisyon hükümetlerinde stratejik yetkilerin maliye bakanlığına devri bir sorun oluşturacaktır. Maliye bakanı kendi partisinin siyasal çıkarlarına öncelik verebilir. Ayrıca mali hedefler taahhüdü tek partili hükümetler için daha önemli iken koalisyonlar için önemli olmayabilir. Delegasyon yaklaşımında harcamacı bakanlar kusurlu davrandıklarında (mali hedeflerden saptığında) görevden alınır. Bu cezalar birey açısından ağır iken hükümetin tümünü etkilemez. Koalisyon hükümetlerinde başbakan bakanları görevden alma yetkisine sahipse ancak bunu yapabilir. Genellikle başbakanın, koalisyon hükümetlerinde böyle bir yetkisi yoktur. Koalisyon hükümetlerinde nihai ceza koalisyonun bozulmasıdır.

Delegasyon yaklaşımına göre bütçesel prosedürlerin oluşturulduğu ülkelere Fransa, İngiltere, Almanya, İspanya ve Türkiye örnek verilebilir. Fransız modelinde başbakanın desteklediği maliye bakanı diğer kabine üyelerinin üstünde, gündem belirleme yetkisine sahiptir. Yasama aşamasında, parlamento, harcamaları azaltmadıkça ya da yeni bir kamusal gelir kaynağı oluşturmadıkça bütçe taslağı üzerinde değişiklik yapamamaktadır. Ayrıca hükümet parlamento bütçenin büyük bir bölümünü ya da tamamını blok şeklinde oylama yapmaya zorlayabilmektedir. İngiliz bütçe sürecinde, maliye bakanı ve harcamacı birimler arasında bir dizi görüşme yapılmaktadır. Maliye bakanı, üstün bilgi, kıdem ve başbakanın desteği ile güçlü pazarlık gücüne sahiptir. Bütçenin oylanması aşamasında yürütme, bunu bir güvenoyu haline dönüştürmektedir. Alman delegasyon modelinde, maliye bakanı tüm bütçe kararlarını veto edebilme gücüne sahiptir. Bütçe hedeflerini belirlemek, bütçe teklifini hazırlamak ve harcama birimleri ile doğrudan görüşmek maliye bakanının sorumluluğundadır. Almanya ve İspanya’da, parlamentoda oylanmış bir bütçe Maliye bakanı tarafından veto edilebilmektedir (Von Hagen, 2002). Türkiye’de bütçe taslağının hazırlanması sürecinde yürütme organı etkilidir. Bununla birlikte Plan ve Bütçe Komisyonu, bütçenin hazırlanması sürecinde önemli kurumlardan biridir ve yürütmenin gücünü kısmen sınırlandırmaktadır. Komisyon üyelerinin çoğunluğu iktidar partisinden olmakla birlikte parlamentodaki diğer siyasal partiler de Plan ve Bütçe Komisyonu’nda temsil edilmektedir. Komisyon gelir arttırıcı ya da gider azaltıcı teklifler yapabilmektedir. Bütçe yasa taslağının onaylanması, İngiltere’deki gibi parlamentonun hükümete güvenoyuna benzemektedir. Genel Kurul görüşmelerinde parlamenterler bütçe taslağı üzerinde değişiklik yapamamakta, taslağı bir bütün halinde onaylamak ya da reddetmektedir. Ancak güvenoyu almış bir hükümetin bütçesi onaylanmaktadır.³

Sözleşme yaklaşımına göre bütçe sürecini oluşturan ülkelerden bazıları Danimarka, İsveç ve İrlanda’dır. Danimarka ve İsveç’te bütçe süreci harcama sınırlarını belirleyen bir müzakere ile başlamaktadır. Harcama limitleri, orta vadeli mali programlardan ya da iktidar partileri arasındaki koalisyon anlaşmalarından türetilmektedir. İrlanda’da da koalisyon anlaşmaları kamu borçları konusunda orta vadeli mali stratejileri ve dolayısıyla bütçe hedeflerindeki yıllık müzakereleri içermektedir (Von Hagen, 2002, Halleberg vd., 2007).

Halleberg vd. (2007), 1985-2004 dönemi için AB ülkelerinde bütçesel prosedürlerin belirleyicilerini tanımlamış, delegasyon ve sözleşme yaklaşımlarına göre bütçe sürecinin merkezleşmesinin mali disiplin üzerinde etkili olduğu sonucuna ulaşmıştır. Tek parti ya da ideolojik olarak birbirine yakın partilerin oluşturduğu koalisyon hükümetlerinin olduğu ülkelerde bütçe sürecinin merkezleşmesi, maliye bakanının bütçe sürecinde stratejik güce sahip olmasıyla (en yetkili aktör olmasıyla) başarılıdır. İdeolojik olarak dağınık koalisyonlar ve düzenli olarak birbirleriyle rekabet eden partilerin olduğu ülkelerde ise mali disiplinin arttırılması, mali hedeflerin sağlamalaştırılmasını ve çok yıllık hedeflerin oluşturulmasını içeren mali sözleşmelere bağlıdır.

Von Hagen ve Harden (1995), 12 AB ülkesinde bütçe prosedürlerinin 4 özelliğini değerlendirmişlerdir. Bunlar; hükümet için müzakerelerin yapısı, parlamento sürecinin yapısı, bütçenin uygulanmasının esnekliği ve bütçe taslağının bilgi vericiliğidir. Bütçe sürecinde, başbakan ya da maliye bakanı bütçe hedefi belirleyebildiğinde veya güçlü konumda olduğunda, parlamentonun bütçe sürecinde değişiklik yapmasında sınırlamalar olduğunda, maliye bakanı diğer bakanlıklara kıyasla daha güçlü konumda bulunduğunda ve bütçe şeffaf olduğunda mali yanılısamanın azaldığını tespit etmişlerdir. Bu ülkelerde, kamu harcamaları, bütçe açıkları ve kamu borçlarının GSYH içindeki payı azalmaktadır.

Stein vd. (1998), Latin Amerika ülkelerinde, kamu sektörü büyüklüğü, mali açıklar, borç stoku ve maliye politikasının çevrimsellik derecesi olmak üzere dört önemli göstergeye göre bütçe prosedürleri ve mali performans arasındaki ilişkiyi incelemişlerdir. Bütçe sürecinde yürütmenin, yasama karşısındaki konumunu, yürütme içinde ise maliye bakanının diğer bakanlara karşı

³ Türkiye’de bunun iki istisnası bulunmaktadır. 1961 ve 1971 yılları için hazırlanan bütçe tasarıları reddedildiği için hükümetler düşmüştür.

konumunu güçlendiren hiyerarşik bir bütçe prosedürünün bütçe açığını ve borç stokunu azalttığı sonucuna ulaşmışlardır. Yazarlar, Latin Amerika ülkelerinde maliye politikalarındaki çevrimselliğin hem standart Keynesyen reçetelere, hem neo-klasik geleneğe, hem de sanayi ülkeleri deneyimlerine uymadığı gözleminde bulunmuşlardır. Teorik varsayımların ve sanayileşmiş ülke deneyimlerinin aksine, Latin Amerika ülkelerinde doğrusal çevrimler (procyclical) söz konusudur. Genişleme dönemlerinde kamu harcamaları artmakta ve vergi gelirleri azalmaktadır. Durgunluk dönemlerinde ise tam tersi geçerlidir. Ancak analizlerinde, bütçe prosedürlerinin doğrusal çevrim ve kamu sektörü büyüklüğünü etkilediğine dair bir bulguya ulaşmamışlardır.

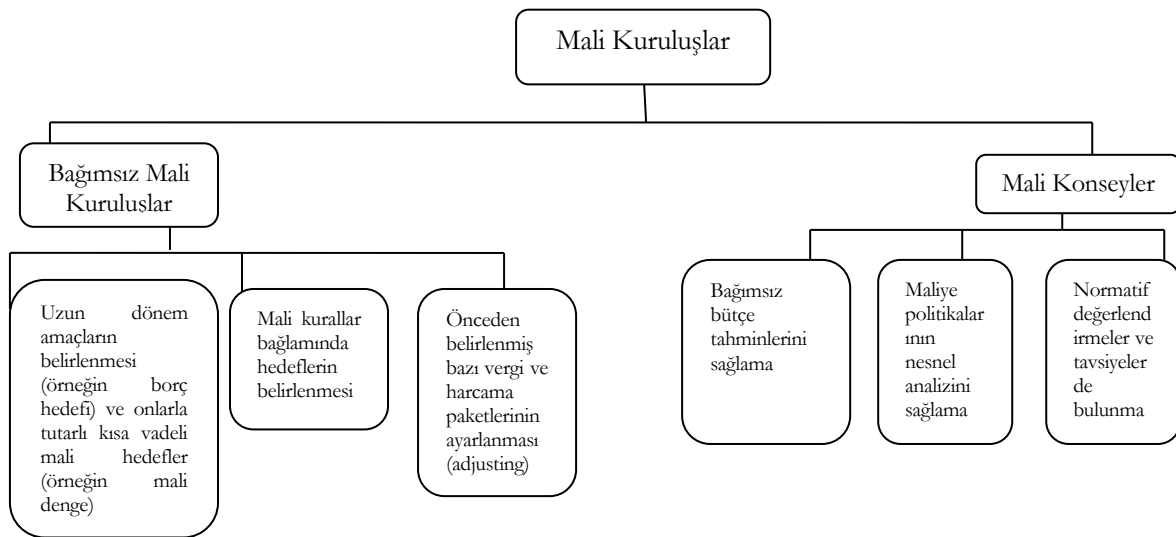
Bütçesel prosedürlerin delegasyon ya da sözleşme yaklaşımına göre merkezileştirilmesi, teorik ve ampirik çalışmalardan da görüleceği üzere mali kurallar ile sıkı bir ilişki içindedir. Sözleşme yaklaşımına göre mali kurallar olmaksızın bütçe sürecinin merkezileştirilmesinin ve mali disiplinin sağlanmasının güç olacağı vurgulanmaktadır. Bu görüşün altında yatan varsayım, farklı hükümet biçimlerinde seçimsel hesap verebilirlik düzeyinin farklı olmasıdır. Tek parti hükümetlerinin seçmenlere karşı doğrudan sorumlu olduğu ve bu nedenle mali vaatlerinden saptıkları durumlarda seçimsel maliyetlerin arttığı belirtilmektedir. Bir sonraki seçimlerde oylarını düşürmek istemeyen tek parti hükümetlerinin daha sorumlu davranması beklenmektedir. Koalisyon hükümetlerinin ise, yetki ve sorumluluk partiler arasında paylaşıldığı için seçimsel maliyetlerin de paylaşıldığı bu nedenle mali vaatlerden daha kolay sapılabildiği düşünülmektedir. Bu tür hükümetlerin mali kurallar ve kurallara uyumu sağlayacak yaptırımlar belirledikleri halde mali açıdan disiplinli olacakları varsayılmaktadır.

4. Mali kuruluşlar

Literatürde mali kuruluşlar, bağımsız mali kuruluşlar ve mali konseyler olmak üzere iki ayrı bağlamda ele alınmaktadır. Bağımsız mali kuruluş kavramı ile ifade edilen, hükümetten (genel olarak seçilmiş temsilcilerden) bağımsız şekilde belirli maliye politikalarını belirleme yetkisine sahip olan kuruluşlardır. Bağımsız mali kuruluşla sahip bir ülke deneyimi bulunmamaktadır. Bununla birlikte uygulamada pek çok ülkenin mali konseyler oluşturduğu gözlenmektedir. Mali konseyler, mali politikalarda karar verme yetkisine sahip değillerdir. Genel olarak yaptıkları tahminler ve değerlendirmeler ile hem politika yapıcılara hem de halka bilgi sağlamaktadırlar.

Aşağıdaki şekilde bağımsız mali kuruluşlar ile mali konseylerin farklı özellikleri gösterilmektedir.

Şekil: 1 Mali Kuruluşların Sınıflandırılması



Kaynak: Debrun vd., 2009

4.1. Bağımsız mali kuruluşlar

Bağımsız bir merkez bankasının para politikalarında istikrarı sağlamadaki başarısı maliye politikalarında da bağımsız mali kuruluşlar aracılığıyla, mali disiplinin sağlanabileceğine ilişkin tartışmaları gündeme getirmiştir. Bağımsız mali kuruluşlar, daha önce siyasi süreçte belirlenen bir politik çerçevede, maliye politikasının spesifik yönleri üzerinde karar verme yetkisine sahip kuruluşlardır. Genel olarak literatürdeki tartışmalar, bu kuruluşlara, mali dengenin gerçekleştirilmesi için, bütçe açıkları, borç seviyesi, vergi oranları gibi spesifik hedefleri belirleme yetkisi verilmesini önermektedir. Bağımsız mali kuruluş herhangi bir mali kuralın uygulayıcısı olarak da kurulabilir. Örneğin bütçe teklifleri mali kuralla çeliştiğinde kurum, bu teklifi veto etme yetkisine sahip olabilir (Debrun vd., 2009).

Bununla birlikte maliye politika hedeflerinin bağımsız mali kuruluşlara devredilmesi hem normatif açıdan arzu edilir olmayabilir hem de pozitif sebeplerden ötürü mümkün olmayabilir. Maliye politikasının belirli yönlerinin ya da tümünün seçilmemiş bağımsız kuruluşlara devredilemeyeceğini belirlemek için dört temel kriter bulunmaktadır (Debrun, vd., 2009):

- Siyasi temsilciler tarafından uygulanan politikalar sosyal açıdan zararlı sonuçlara yol açacak saptırmalar içermelidir. Maliye politikaları siyasi temsilciler tarafından en iyi şekilde tasarlanıp uygulanıyor ise bu politikaları bağımsız mali kuruluşlara devretmek için hiçbir neden bulunmamaktadır.
- Sağlam mali politikaların ne olduğu konusunda fikir birliği olması gerekmektedir.
- Yetkinin devredildiği bağımsız mali kuruluşlar önemli yeniden dağılım sonuçlarına yol açmamalıdır.
- Yetki devri, yetkinin devredilmediği politik alanlarda politik koordinasyon sorunları yaratmamalıdır.

Yukarıda belirtilen dört temel kriterin sağlandığı durumlarda belirli maliye politikalarının bağımsız kuruluşlara devredilmesi teorik olarak mali disipline katkı sağlayabilir. Alesina ve Tabellini (2007), mali politikaların hangi durumlarda bağımsız kuruluşlar tarafından hangi durumlarda politikacılar tarafından belirlenmesi gerektiğine ilişkin normatif bir model geliştirmişlerdir. Bu modele göre politik konu önemli teknik bilgi gerektirmiyor ise ya da politikacıların bu teknik bilgiye sahip olup olmadığı konusunda bir belirsizlik var ise politika oluşturma görevi politikacılar olmalıdır. Aksi durumda ise politika oluşturma yetkisi bürokratlara devredilebilir. Örneğin para ya da kamu borç yönetimi politikalarında teknik bilgi önemlidir ve ülke deneyimleri bu görevlerin üst düzey bürokratlara devredildiğini göstermektedir. Yeniden dağılım üzerinde büyük etkide bulunan maliye politikalarının ise bürokratlara devredilmesi mümkün olmamaktadır. Seçmenler, gelirin yeniden dağılımı konusundaki tercihlerini açık bir şekilde politika yapıcılara iletebilseydi ve bu politikaların uygulanması konusunda bürokratlara güvenebilseydi, normatif olarak bu görev bürokratlar tarafından yerine getirilmesi etkin olabilirdi. Ancak para politikasından farklı olarak ideal maliye politikasının ne olduğu konusunda bir görüş birliği bulunmamaktadır. Maliye politikaları eşitlik ve etkinlik arasında zorlu bir denge kurulmasını gerektirmektedir. Üstelik bu politikalar önemli ölçüde gelirin yeniden dağılımına neden olmaktadır. Bu normatif nedenlerin yanı sıra pozitif nedenlerden ötürü de hiçbir ülkede bağımsız mali kuruluşlar bulunmamaktadır. Politikacılar, mali politikaların belirlenmesi yetkisini bağımsız bir kuruluşa devretmek istememektedirler (Debrun, vd., 2009).

4.2. Mali konseyler

Mali konseyler, bağımsız mali kuruluşlardan farklı olarak politika hedefleri belirlememekte, mali durumu değerlendirerek bağımsız bir gözlem mekanizması oluşturmaktadırlar. Bu kurumlar makroekonomik tasarımların tarafsız olmasına, mali politikalar arasındaki koordinasyonun sağlanmasına ve eğer var ise mali kuralların etkin bir şekilde uygulanmasına yardım etmektedir. Bağımsız gözlem mekanizması ile şeffaflık artmakta, bütçe süreci ile ilgili dokümanlar kamu ile paylaşılmakta, bütçe tahminlerinin kalitesi artmaktadır. Ayrıca mali konseyler, bütçe planları yaparak,

planların uygulanmasını analiz ederek ve tavsiyeler sunarak makroekonomik istikrarı, uzun dönem sürdürülebilirliği destekleyebilmektedirler (Debrun, vd., 2008).

Avrupa Komisyonu, 2006 yılında üye devletlerde kapsamlı bir anket yoluyla ulusal bağımsız mali konseyler hakkında geniş bir bilgi seti derlemiştir. Bu anket yoluyla, kuruluşların görevlerini, işlevlerini, yönetim kurullarının kompozisyonunu, hükümet ya da parlamentoya karşı formel statüsünü, medyadaki görünürlüğünü ve mali politikalar konusundaki kamusal tartışmalara etkisini içeren bilgiler derlenmiştir. Mali kurumların 6 görevi tanımlanmıştır. Bunlar (European Commission, 2014, s.57):

- Maliye politikası ve kurallarının izlenmesi
- Politikaların maliyetlendirilmesi
- Makro-ekonomik ve bütçe tahminlerinin yapılması
- Kamu maliyesinin uzun vadeli sürdürülebilirliğinin analizi
- Mali şeffaflığın sağlanması
- Maliye politikasına ilişkin normatif tavsiyelerdir.

Kopits (2011), etkinlik açısından mali konseylerin bazı kritik özelliklere sahip olması gerektiğini belirtir. Bunlar aşağıda sıralanmıştır:

- a) Mali kurumlar yerel ihtiyaçları (özellikle şeffaflık ve disiplin eksikliğini) ele almalıdır. Ülkenin siyasi kültürüne ve hukuki sistemine uyum sağlamalıdır. Yurtdışından uyarlanmamalı veya bölgesel bir otoritenin baskısı altında kurulmamalıdır. Ülke içi siyasi uzlaşma temel alınmalıdır. Aksi takdirde yerel makamlar ve vatandaşlar kurumu, dayatılmış yabancı bir cisim olarak görme eğiliminde olurlar.
- b) Kurum, bağımsız, partizan olmayan, teknik açıdan yetkin, yasama organına hesap verebilir olmalıdır. Kurum liderinin atanma şekli (tercihen yasama organı tarafından) önemlidir. Parlamenter sistemde, kurum yasama ve yürütme organından, başkanlık sisteminde yürütme organından bağımsız olmalıdır. Kurumun görev süresi bir seçim döngüsünden fazlasını kapsamalı ve yenilenemez olmalıdır. Çıkar çatışmasına mahal vermemekle birlikte hükümetle olan farklarını açıkça ifade edebilmelidir. Bütün yasama ve yürütme organlarına partizan olmayan şekilde hizmet etmeye açık olmalıdır.
- c) Kurumun mali politika denetimini yapabilmesi için vasıflı teknik elemana ve sınırsız bilgi erişimine ihtiyacı vardır. Personel açık rekabetle işe alınmalı ve diğer özel/kamu kurumlarıyla bağlantısı bulunmamalıdır.
- d) Kurumun temel görevi, tüm mevzuat önerilerinin bütçe etkilerini değerlendirmek yoluyla mali durum ve borç sürdürülebilirliğini değerlendirmektir. Periyodik olarak makro-ekonomik ve demografik varsayımlara dayanan sayısal uzun vadeli senaryolar hesaplanmalıdır. Tüm tahminler, veriler ve metodoloji kamuya açıklanmalıdır. Diğer kamu denetim kurumlarının görevleri ile mali kurumların görevleri çakışmamalıdır.
- e) Yeni oluşturulan mali kurum, kısa sürede kendini tanıtmalı ve faaliyete geçmelidir. Halkın desteğini alması için ilk ve en önemli adım budur.
- f) Medya ile etkili iletişim kanallarını çok erken geliştirmelidir. Kurumun maliye politikası üzerindeki etkisi yasal yaptırımlar ve cezai önlemler gibi zorlama yoluyla olmadığı göz önüne alındığında medyanın işlevi ön plana çıkmaktadır.

Debrun (2011)'e göre mali konseylerin başarısı, politikacılar ve seçmenler arasındaki asimetrik bilgi sorunu ile başa çıkma kapasitesine bağlıdır. Bütçe açığı ya da kamu borçları konusunda taahhütte bulunanlar politikacılarıdır. Mali konseyler, önceden belirlenen bu taahhütlerden sapmaların olup olmadığını değerlendirebildiği ve değerlendirmelerini kamuya açıklayarak kamusal tartışmaya yol açabildiği ölçüde mali disiplin konusunda etkili olacaktır. Konseylerin görevlerini yerine getirebilmesi, spesifik belgelere ulaşabilir olmasına ve bağımsızlığına bağlıdır. Böylelikle bağımsız mali kuruluşlar, mali hedeflerden sapmaların nedeninin kötü ekonomik koşullardan mı yoksa kötü politikalarından mı kaynaklandığını tespit ederek kamuya açıklayabilir.

Hedeften sapmaların kısa seçimsel maliyetini üstlenmek istemeyen politikacılar üzerinde bir baskı oluşturabilirler.

4.3. Ülke deneyimleri ve ampirik çalışmalar

Uygulamada çok çeşitli mali konsey örneklerine rastlanmaktadır. Debrun vd., (2009) ve Hagemann (2010), ülke örneklerinden yola çıkarak bu konseyleri üç tipe göre sınıflandırmaktadır. Birinci tip mali konseyler, mali gelişmeleri makro-ekonomik bağlamı ile birlikte analiz eden konseylerdir. Uzun vadeli mali sürdürülebilirlik hususlarını ve bütçe politikalarının maliyetlerini hesaplarlar. İkinci tip mali konseyler, bütçe göstergelerinin yanı sıra makro-ekonomik göstergelere yönelik tahminlerde bulunurlar. Üçüncü tip konseyler tahmin yapmanın yanı sıra normatif değerlendirmelerde bulunur ve hükümete öneriler sunar. Pozitif analiz yapan ilk iki tip mali konseyin, mali şeffaflığı arttırarak açık eğilimini sınırlandırmada etkili bir rol üstlenebileceği belirtilir. Normatif analiz yapan konseylerin ise maliye politikası ile ilgili bütçe önerileri aracılığıyla siyasetçiler üzerindeki kamusal baskıyı arttırarak disiplini sağlamada rol üstlenebileceği vurgulanır.

Bu sınıflandırmaya göre, ABD’de Kongre Bütçe Ofisi (US Congressional Budget Office), Japonya’da Mali Sistem Konseyi (Fiscal System Council), Almanya’da Vergi Tahminleri Çalışma Grubu (Working Group on Tax Estimates), Hollanda’da Merkez Planlama Bürosu (Central Planning Bureau), Kore’de, Ulusal Meclis Bütçe Bürosu (National Assembly Budget Office), Meksika’da Kamu Maliyesi Araştırmaları Merkezi (Center for the Study of Public Finance), İsveç’te Ulusal Denetim Bürosu (National Audit Office) Kanada’da Parlamenter Bütçe Ofisi (Parliamentary Budget Office) bağımsız analiz sağlayan birinci tip konseylerdir. Avusturya’da Ekonomik Araştırmalar Enstitüsü (The Institute of Economic Research), Şili’de GSYH Trendi için Danışma Komitesi (The Advisory Committee for Trend GDP) ve Bakır Fiyatları Danışma Komitesi (The Reference Copper Price), Birleşik Krallık’ta Bütçe Sorumluluk Ofisi (The Office of Budget Responsibility), makro-ekonomik ya da bütçesel tahminler yapan ikinci tip mali konseylerdir. Belçika’da Yüksek Maliye Konseyi (High Council of Finance), Danimarka’da Ekonomik Konsey (Economic Council), İsveç’te Mali Politika Konseyi (Fiscal Policy Council), Avusturya’da Devlet Borç Komitesi (Government Debt Committee), Macaristan’da Mali Meclis (The Fiscal Council), İsveç’te Maliye Politikası Konseyi (Fiscal Policy Council) normatif değerlendirmeler sunan üçüncü tip konseylerdir (Debrun vd., 2009, Hagemann, 2010, European Commission, 2014).

Hagemann (2010), ülke deneyimlerinden ve karşılaştırmalı analiz yapan ampirik çalışmalarından yola çıkarak, mali konseylerin, mali durum hakkında araştırma yapan ve bilgi veren gayri resmi kuruluşların olmadığı küçük ülkelerde daha etkili olduğu yorumunu yapmaktadır. Bu tür ülkelerde mali konseyler finansal ve bilgilendirici kaynaklara erişimi mümkün kılmaktadır. Bununla birlikte gayri resmi kuruluşların medya aracılığıyla kamu politikalarına aktif katılımında bulunduğu ve politik süreci etkileyebildiği büyük ülkelerde mali konseylerin mali performansa etkisi ancak yasama ve yürütme organının bildiği, kamuya açıklanmayan verilere ulaşabilirliğine bağlıdır.

Debrun ve Kumar (2007), Avrupa Komisyonu anket verilerinden elde edilen sayısal mali kural endekslerini ve mali kurumlara ilişkin bilgileri kullanarak, AB üyesi ülkelerde (ve bazı OECD üyesi ülkelerde) mali konseylerin mali disiplini sağlamada konusunda etkilerini analiz etmişlerdir. Bulgularına göre, bu kurumlar, ancak mali taahhütlerin varlığında, politika yapıcılar ile seçmenler arasındaki asimetrik bilgiyi azaltabilmekte ve etkili olabilmektedirler. Politikacılar, politika oluşturma sürecindeki iradelerini azaltmak için sayısal mali hedefler belirlemezler. Mali kural taahhütleri ile mali disiplini sağlama kararlılıkları konusunda seçmenlere sinyal vermeyi amaçlarlar. Mali konseyler, normatif önerilerde bulunarak, bütçe politikalarını analiz ederek, mali hedefler ile tutarlılığı değerlendirerek, mali durum hakkında kamuya bilgi verir ve kamusal tartışmayı tetikler. Böylelikle politikacılar üzerinde kamusal bir baskı oluşturur ve mali disipline katkıda bulunabilir. Mali kural kısıtlamaları ne kadar yüksek ise ya da konseyin siyasi müdahaleden bağımsızlık derecesi ne kadar yüksek ise, mali performansa etkisi o kadar artmaktadır.

Debrun ve Kinda (2014), mali sorumluluk yasaları, mali konsey web siteleri, IMF çalışma tebliğleri, ülke yetkilileri, IMF ekonomistlerinin girdileri ve AB ve OECD üye ülkeleri için Avrupa Komisyonunun veri tabanından elde ettiği bilgileri kullanarak yaptığı analizde, iyi tasarlanmış mali konseylerin, mali performansa katkı sağladığı sonucuna ulaşmıştır. Onlara göre iyi tasarlanmış bir mali konsey, siyasi gelenekler, açık ve borçların spesifik nedenleri, mali ve beşeri sermaye kaynakları konusunda ülkeye özgü özellikleri yansıtmalıdır. Elde ettiği bulgulara göre, mali konseyler, mali kuralları tamamlayıcı bir şekilde işlev görmektedir. Operasyonel bağımsızlığı olan mali konseyler, bütçe tahminleri hazırlayarak, kamuya açıklamakta ve kamusal tartışmada güçlü bir varlık gösterdiği takdirde mali kurallara (taahhütlere) uyumu artırarak mali performansı iyileştirmektedirler.

5. Sonuç ve değerlendirme

Kamu malîyesinin doğasında, asimetrik bilgi ve asıl vekil problemi bulunmaktadır. Bu iki problem mali yanılısma ve ortak havuz problemine yol açarak, kamu kaynaklarının aşırı tüketilmesine ve mali disiplinsizliğe yol açmaktadır. Literatürde bu problemlerin üstesinden gelmek için önerilen mali kurallar, bütçesel prosedürler ve mali konseyler gibi kurumların her biri, diğer bir kurum ile bağlantılı bir şekilde işlev görmektedir. Mali kuralların başarısı, ülkelerin bütçesel prosedürlerine bağlı olduğu gibi, mali konseylerin başarısı da mali kuralların varlığına bağlıdır. Bununla birlikte tüm kurumların işlevsel olabilmesi, ülkelerin makro-ekonomik ve mali problemlerinin kaynağına ve bundan daha fazla siyasal sistemlerinin demokratiklik düzeyine bağlıdır.

Mali kuralların nihai amacı politikacıların sorumsuz iradi politikalar gütmesini önlemek olsa da, mali kurallar politik iradeden bağımsız düşünülemez. Genel olarak politikacılar mali istikrarın sağlanması ve korunması konusundaki kararlılıklarını kamu ile paylaşmak ve güven tesis etmek için sayısal mali kurallar belirlemede ya da mali taahhütlerde bulunmaktadır. Ülkelerin siyasal sistemlerinin özellikleri, bütçe sürecindeki aktörlerin rollerini ve güçlerini etkileyerek, hem diğer aktörlere hem de topluma karşı sorumluluklarının çerçevesini oluşturmaktadır. Birçok çalışmada yürütme erkinin dağıntık olduğu siyasal sistemler için mali kurallar önerilmekte, yürütme erkinin bir siyasal partide toplandığı durumlarda ise bütçesel prosedürlerin hiyerarşik bir şekilde tasarlanmasının mali disipline katkı sağlayacağı belirtilmektedir. Ancak hesap verebilirlik mekanizması işlemediği ve bütçe sürecinde şeffaflık olmadığı takdirde, politikacılar mali kuralları yaratıcı muhasebe uygulamaları ile aşabilirler. Ayrıca bütçe prosedürleri hiyerarşik bir şekilde tanımlandığında harcamacı kuruluşlar arasındaki çatışma maliye bakanı ya da başbakan tarafından sonlandırılabilir bile, hükümetlerin mali taahhütlerini yerine getirememeleri söz konusu olabilir. Hiyerarşik bir bütçe süreci ortak havuz problemine çözüm olabilmekle birlikte, toplumsal beklentileri karşılamayabilir. Toplumun refahını arttıracak kamu hizmetlerinin türünü ve miktarını belirlemede harcamacı kuruluşların her birinin sahip olduğu bilgiye ihtiyaç duyulmaktadır. Bu anlamda bütçe sürecinde karar verici aktörler arasındaki ilişkilerin şeffaflık temelinde kurulması, hükümetlerin amaçlarını yerine getirebilmelerinde önemlidir.

Politika yapıcılar ile toplum arasındaki ilişkilerin de şeffaflık temelinde kurulması gerekmektedir. Bütçe süreci ve çıktıları şeffaf olmadığı durumlarda hükümetler için seçimsel hesap verebilirlik mekanizması işlemeyecektir. Bağımsız bir mali kurum, ülkenin mali durumu hakkında toplumu aydınlatarak, politikacılar üzerinde baskı yaratabilir. Ancak nihayetinde böyle bir kurumun oluşturulması da ülkenin demokratik kültürü ile alakalıdır. Mali konseyin görevleri, ülkenin mali sorunlarının kaynağına göre iyi tasarlanmış olsa da hükümetten bağımsız olmadığı ya da toplum nezdinde tanınır ve güvenilir olmadığı takdirde mali disiplini sağlama konusunda etkisiz kalacaktır. Mali konseylerle ilgili tüm çalışmalarda da belirtildiği üzere mali konseylerin başarısı, hükümetlerin kararlılığına, politik uzlaşya ve gündem yaratabilme gücüne bağlıdır.

Kaynakça

- Alesina, Alberto ve Tabellini, Guido (2007), “*Bureaucrats or Politicians? Part I: A Single Policy Task*”, The American Economic Review, Vol. 97, No. 1, s. 169-179.
- Anderson, Barry ve Minarik, Joseph J. (2006), “*Design Choices for Fiscal Policy Rules*”, OECD Journal on Budgeting Vol.5, No:4.
- Chatagny, Florian (2015), “*Incentive Effects of Fiscal Rules on The Finance Minister's Behavior: Evidence From revenue Projections in Swiss Cantons*”, European Journal of Political Economy, Vol. 39, s.184-200.
- Debrun, Xavier ve Kinda, Tidiane (2014), “*Strengthening Post-Crisis Fiscal Credibility: Fiscal Councils on the Rise— A New Dataset*”, IMF Working Paper, No.58.
- Debrun, Xavier(2011), “*Democratic Accountability, Deficit Bias, and Independent Fiscal Agencies*”, IMF Working Paper, No.173.
- Debrun, Xavier, Epstein, Natan ve Symansky, Steven (2008), “*A new Fiscal Rule: Should Israel “Go Swiss?”*”, IMF Working Paper No.06/27.
- Debrun, Xavier, Hauner David ve Kumar, Manmohan S. (2009), “*Independent Fiscal Agencies*”, Journal of Economic Surveys, Vol. 23, No. 1, s. 44–81.
- Drazen, Allan (2004), “*Fiscal Rules From A Politic Ekonomy Perspective*” G. Kopits (ed.), Rules-Based Fiscal Policy in Emerging Markets: Background, Analysis and Prospects içinde, s.15-29, New York: Palgrave, Macmillan.
- European Commission (2014), Public Finances in EMU, *European Economy*, No.9, Brussels.
- Hagemann, Robert P. (2010), “*Improving Fiscal Performance Through Fiscal Councils*”, OECD Economics Department Working Papers, No. 829.
- Halleberg, Mark, Strauch, Rolf ve Von Hagen, Jürgen (2007), “*The Design of Fiscal Rules and Forms of Governance in European Union Countries*”, European Journal of Political Economy No.23.
- Hallerberg, Mark, Von Hagen, Jürgen, (1999) Electoral Institutions, Cabinet Negotiations, and Budget Deficits within the European Union. In: Poterba, J., von Hagen, J. (Eds.), *Fiscal Institutions and Fiscal Performance*. University of Chicago Press, Chicago, s. 209–232
- Kell, Michael (2001), “*An Assessment of Fiscal Rules in the United Kingdom*”, IMF Working Paper No. 01/91.
- Kopits, George (2001), “*Fiscal Rules: Useful Policy Framework or Unnecessary Ornament?*”, IMF Working Paper No:01/145.
- Kopits, George (2011), “*Independent Fiscal Institutions: Developing Good Practices*”, OECD Journal on Budgeting, Vol. 2011/3.
- Kopits, George ve Symansky, Steven (1998), “*Fiscal Policy Rules*”, IMF Occasional Paper, No.162.
- Ljungman, Gösta (2008), “*Expenditure Ceilings- A Survey*”, IMF Working Paper No. 08/282.
- Lundback, Eric J.(2008), “*Medium-Term Budgetary Frameworks- Lessons for Austria from International Experience*”, IMF Working Paper No. 08/163.
- Manasse, Paolo (2006), “*Procyclical Fiscal Policy: Shocks, Rules and Institutions- A View From MARS*”, IMF Working Paper No.08/87.
- Molander, Per (2008), “*Fiscal Consolidation The Swedish Experience*”, Workshop on Fiscal Rules Preliminary Agenda, Ankara, Türkiye, 1-2 Aralık.
- Pench, Lucio (2008), “*The EU Fiscal Framework and Domestic Budgetary Rules*”, Workshop on Fiscal Rules Preliminary Agenda, Ankara, Türkiye, 1-2 Aralık.
- Persson, T, Roland, G.,Tabellini, G. (1998), “*Towards Micropolitical Foundations of Public Finance*”, European Economic Review, Vol.42, Issue 3-5, s. 685-694.
- Persson, T., Roland G., Tabellini G. (2000), “*Comparative Politics and Public Finance*”, Journal of Political Economy, Vol.108, No.6, s.1121-1161.
- Persson, T.,Roland G., Tabellini, G. (2007), “*Electoral Rules and Government Spending in Parliamentary Democracies*”, Quarterly Journal of Political Science, Vol.2, Issue 2, s. 155-188.
- Persson, T.,Tabellini, G. (2003), *The Economic Effect of Constitutions (What do the data say?*, MIT Press, Cambridge.
- Reuter, Wolf Heinrich (2015), “*National Numerical Fiscal Rules: Not Complied With, But Still Effective?*”, European Journal of Political Economy, Vol. 39, s. 67–81.
- Roberts, Clare (2008), “*Designing and Implementing Fiscal Rules UK Experience*”, Workshop on Fiscal Rules Preliminary Agenda, Ankara, Türkiye, 1-2 Aralık.
- Schick, Allen (2003) “*The Role of Fiscal Rules in Budgeting*”, OECD Journal on Budgeting, Vol.3, No:3.

- Stein, Ernesto, Talvi, Ernesto ve Grisanti, Alejandro (1998), “*Institutional Arrangements and Fiscal Performance: The Latin American Experience*”, Inter-American Development Bank, Office of the Chief Economist Working Paper, No. 367.
- Von Hagen, Jürgen (2002), “*Fiscal Rules, Fiscal Institutions, and Fiscal Performance*”, The Economic and Social Review, Vol. 33, No. 3, s. 263-284.
- Von Hagen, Jürgen (2005), “*Fiscal Rules and Fiscal Performance in the EU and Japan*”, Institute for Monetary and Economic Studies Bank of Japan (IMES), Discussion Paper Series, E-5.
- Von Hagen, Jürgen ve Harden, Ian J. (1995), “*Budget Processes and Commitment to Fiscal Discipline*” European Economic Review, Vol., 39, s. 771-779.
- Weingast, Barry R., Shepsle, Kenneth A., Johnsen, Christopher (1981), “*The Political Economy of Benefits and Costs: A Neoclassical Approach to Distributive Politics*”, Journal of Political Economy, Vol. 89, No. 4, s. 642-664.
- Xavier Debrun ve Kumar, Manmohan S.(2007), “*Fiscal Rules, Fiscal Councils and All That: Commitment Devices, Signaling Tools or Smokescreens?*”, in: Banca d’Italia (eds.) Fiscal Policy: Current Issues and Challenges, Papers presented at the Banca d’Italia workshop held in Perugia, 29–31 March, s. 479–512.

Extended English Abstract

Increasing public welfare and ensuring fiscal discipline while making budgetary decisions present policy makers with two fundamental problems. The first of these problems is the principal-agent problem and the second is the public budget’s common pool problem. In democratic systems, the process of transforming social preferences into decisions is made through the agency of elected representatives and bureaucrats. In this process, moral hazards stemming from the principal-agent problem are an issue discussion. It is possible that these actors, i.e., policy makers in the political system, make decisions while holding their personal interests above those of the society they represent. The common pool problem, however, appears when expenditures are targeted toward specific groups while costs are covered by every segment of society. Politicians, without internalizing the entirety of costs, can increase the social welfare of those groups supporting them through certain public services. Such a situation causes not only budgetary decisions to produce negative externalities but also public expenditures, budget deficits, and public debt stock to increase. In the literature on public finance, a variety of fiscal institutions are recommended to overcome these issues and to ensure fiscal discipline – namely, fiscal rules, budgetary procedures, and fiscal agencies.

In this study, the roles that may be undertaken by fiscal rules, budgetary procedures, and fiscal institutions are discussed in light of theoretical/empirical studies and national experiences.

Factors leading politicians to devise fiscal rules containing quantitative targets are macro economical instabilities caused by fiscal policies as well as increases in countries’ deficits and in public debt stocks. In addition to being designed to realize a number of politicians’ quantitative targets, the ultimate goal of fiscal rules is to prevent policy makers’ from devising administrative policies that disrupt fiscal discipline. Additionally, politicians can use fiscal rules not only to share their consistency with the public regarding the generation and maintenance of fiscal stability but also to establish and build trust. According to the literature (Kopits, 2001; Kopits, Symansky, 1998; Drazen, 2008; Debrun et al., 2008), devising fiscal rules in quantitative terms implies a tradeoff between flexibility and simplicity in design. By foregoing flexibility, a very simple rule can cause procyclicality. However, a rule designed to be flexible reduces the credibility of fiscal discipline promises. Moreover, when transparency does not exist, quantitative fiscal rules may encourage creative account practices. Subjects on the efficiency of fiscal rules in the literature are complex (Lundback, 2008; Ljungman, 2008; Molender, 2008; Kell, 2001; Roberts, 2008; Von Hagen, 2005; Manasse, 2006). There are no opinions on how fiscal rules affect deficit, debt, or the size of the public sector or on how to prevent macro economical waves.

In ensuring fiscal discipline, approaches pertaining to designing budgetary procedures make up one aspect of the debates related to political systems. The literature on this subject (Von Hagen, 2002; Von Hagen, 2005; Von Hagen & Harden, 1995; Halleberg et al., 2007; Halleber & Von Hagen, 1999; Stein et al., 1998) emphasizes the need to formulate different designations for the authority and responsibilities of operative political actors in different political systems. It is stated in theoretical and

empirical studies that so long as budgetary procedures are well designed, the externalities created by the common pool problem may be internalized. Budgetary procedures comprise both the formal and informal rules in the process of devising, ratifying, and implementing budget law. It is emphasized in theoretic literature that while a centralized budget process will increase fiscal discipline, it is difficult to generate fiscal discipline in fragmented budget processes. For the budget process to be centralized, two different methods (i.e., delegation and contract) are recommended. The centralization of budgetary procedures, according to the delegation or contract approaches, is stringently related to fiscal rules. The contract approach emphasizes that without fiscal rules, it is very difficult not only for the budget process to be centralized but also to generate fiscal discipline. The assumption underlying this position is that in different forms of government, selective accountability varies in degree. Since the incumbent party is held directly accountable to voters in governments formed by a single majority party, selective costs increase when they renege on their fiscal promises. A party forming a single majority government wishing not to lose votes in subsequent elections is expected to act more responsibly. Since in coalition governments, however, authority and responsibility are shared among parties, selective costs are also shared, which then renders it easier for parties to renege on the fiscal promises that they have made. Although such governments designate fiscal rules and sanctions to ensure conformity to these rules, it is assumed that from a fiscal perspective, they will be disciplined.

Serving the function of an independent auditing mechanism, fiscal agencies emphatically assert that fiscal discipline may be generated through fiscal transparency. Fiscal agencies acting independent of government authority may be effective in reducing uncertainties created by macro economical risks in ensuring harmony with the budget's middle and long term targets. In the literature, fiscal agencies are treated in two separate contexts, namely as independent fiscal agencies and fiscal councils (Debrun et al., 2009). Defined as independent fiscal agencies, these are agencies with the authority to define certain fiscal policies independently from the government (in general, elected representatives). For normative and positive reasons (Alesina, Tabellini, 2007), no experiments have been conducted on a country with independent fiscal agencies. Additionally, this study has revealed that a number of countries have established fiscal councils. Fiscal councils do not have authority in making fiscal policy decisions. In general, their work is to provide information to both policy makers and the public in the form of forecasts and assessments. A wide variety of fiscal councils were also revealed during this study. Taking countries as examples, Debrun et al., (2009) categorizes these councils into three types. The first consists of those councils that analyze fiscal developments together with their macro economical contexts. They calculate issues of long term fiscal viability and the costs of budget policies. The second group makes forecasts concerning macroeconomic indicators and developments in budget variables. The third type of councils, in addition to making predictions, makes normative assessments and then presents recommendations to the government. Making positive analyses, the first two types of councils are stated to have an effective role in limiting deficit bias by increasing fiscal transparency. Those councils making normative analyses are stated to have a role in engendering fiscal discipline by increasing public pressure on politicians through their budget recommendations on fiscal policy. Hageman (2010), Debrun and Kumar (2007), and Debrun and Kinda (2014) demonstrate that fiscal councils may, under certain conditions, be successful in generating fiscal discipline.

Every institution, such as fiscal rules, budgetary procedures, and fiscal councils, functions in unison with another. Just as the success of fiscal rules is tied to a country's budgetary procedures, so too is the success of fiscal councils tied to the existence of fiscal rules. In addition, the ability of every institution to function is tied to the source of a country's macro economical and fiscal problems and even more so to the degree of democracy of its political systems. Fiscal rules are ineffective in the event that the accountability mechanism does not function and there is no transparency in the budget process. In democratic systems, the success of fiscal institutions is tied to governments' consistency and political compromise.